



Gemeindereglemente und Statuten der Gemeindeverbände

—
info'GemA 23/2021

(ersetzt info'GemA 4/2011)



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des communes SCom
Amt für Gemeinden GemA



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Amt für Gemeinden GemA
Service des communes SCom

Rue de Zaehringen 1, 1701 Freiburg

T +41 26 305 22 42, F +41 26 305 22 44
gema@fr.ch, www.fr.ch/gema

info'GemA 23-2021
(ersetzt *info'GemA 4/2011*)

—

Gemeindereglemente und Statuten der Gemeindeverbände

30. September 2021

—

Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft **ILFD**
Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts **DIAF**

I.	EINFÜHRUNG	3
II.	DIE GEMEINDEREGLEMENTE	3
1.	DIE VERSCHIEDENEN ARTEN VON GEMEINDEREGLEMENTEN	3
1.1.	DIE ALLGEMEINVERBINDLICHEN GEMEINDEREGLEMENTE	3
1.2.	DIE VOM GEMEINDERAT ERLASSENEN REGLEMENTE	4
1.2.1.	<i>Das Organisationsreglement des Gemeinderats</i>	4
1.2.2.	<i>Die Ausführungsreglemente des Gemeinderats</i>	4
1.3.	DIE ORGANISATIONSREGLEMENTE DER GEMEINDEANSTALTEN MIT RECHTSPERSÖNLICHKEIT	5
1.4.	DIE AUSWIRKUNG EINER GEMEINDEFUSION AUF DIE GEMEINDEREGLEMENTE	6
1.4.1.	<i>Vereinheitlichung innerhalb von 2 Jahren</i>	6
1.4.2.	<i>Übergangszeit: Standardsystem</i>	7
1.4.3.	<i>Übergangszeit: Spezialbestimmungen</i>	7
1.5.	STRAFSANKTIONEN IN GEMEINDEREGLEMENTEN	8
1.5.1.	<i>Strafrechtliche Bussen</i>	8
1.5.2.	<i>Ordnungsbussen</i>	9
2.	DIE ZWEI PHASEN DER ERARBEITUNG UND PRÜFUNG EINES REGLEMENTS	9
2.1.	VORPRÜFUNG	9
2.2.	SCHLUSSPRÜFUNG	10
2.3.	DAS INKRAFTTRETEN DER GEMEINDEREGLEMENTE	11
2.4.	DIE SYSTEMATISCHE KLASSIERUNG DER GEMEINDEREGLEMENTE	11
2.5.	DIE PUBLIKATION DER GEMEINDEREGLEMENTE	12
3.	DIE ZWEI ARTEN VON REVISIONEN: DIE TOTALREVISION UND DIE TEILREVISION	12
3.1.	DIE TOTALREVISION ODER DIE AUSARBEITUNG EINES NEUEN REGLEMENTS	12
3.2.	DIE TEILREVISION EINES REGLEMENTS	13
4.	OBLIGATORISCHES ODER FAKULTATIVES REGLEMENT?	13
5.	DAS WICHTIGSTE HILFSMITTEL: DIE MUSTERREGLEMENTE	14
6.	KOORDINATION DES VERFAHRENS DURCH DIE ZUSTÄNDIGEN DIREKTIONEN	14
7.	DIE STELLUNGNAHME DES AMTS FÜR GEMEINDEN	15
III.	DIE VON DEN ÖFFENTLICHRECHTLICHEN GEMEINDEANSTALTEN ODER DEN GEMEINDEVERBÄNDEN ERLASSENEN REGLEMENTE	15
IV.	DIE STATUTEN DER GEMEINDEVERBÄNDE	16
1.	DAS WICHTIGSTE HILFSMITTEL: DIE MUSTERSTATUTEN	16
2.	SCHAFFUNG EINES NEUEN GEMEINDEVERBANDS	16
3.	ÄNDERUNG DER STATUTEN EINES BESTEHENDEN VERBANDS	17
3.1.	KOORDINATION DES VERFAHRENS DURCH DAS AMT FÜR GEMEINDEN	17
3.2.	DOSSIER FÜR DIE VORPRÜFUNG	17
3.3.	DOSSIER FÜR DIE GENEHMIGUNG (SCHLUSSPRÜFUNG)	17
3.4.	PUBLIKATION	18
V.	EXKURS: GEMEINDEÜBEREINKÜNFTE ODER INTERKOMMUNALE VEREINBARUNGEN	18
VI.	GRENZÜBERSCHREITENDE ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN FREIBURGER GEMEINDEN UND GEMEINDEN EINES ANDEREN KANTONS	19

I. Einführung

Dieses info'GemA soll den Gemeinden einen Rahmen für den Ablauf des Verfahrens zur Vorprüfung und zur Genehmigung von Gemeindereglementen geben. Gleichzeitig erläutert es zuhanden der Gemeindeverbände das Vorgehen bei einer Änderung der Statuten und bei der Genehmigung ihrer allgemeinverbindlichen Reglemente.

Das info'GemA wird den Gemeinden, den Gemeindeanstalten und -verbänden sowie weiteren interessierten Stellen verteilt.

Die aktuelle Nachführung des info'GemA betrifft die Änderungen, die in der Gemeindereglementierung verursacht wurde durch die neue Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden, also durch das Gesetz vom 22. März 2018 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG, SGF 140.6) und die Verordnung vom 14. Oktober 2019 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHV, SGF 140.61); beide Erlasse sind am 1. Januar 2021 in Kraft getreten (ein spezifisches info'GemA wurde dazu herausgegeben, das info'GemA 20-2020).

Was die Beilagen dieses info'GemA betrifft, wurden die Anhänge 1 und 2 der bisherigen Ausgaben in einen einzigen Anhang zusammengeführt und der Anhang 3 erhält eine neue Nummer (Anhang 2). Ein zusätzlicher Anhang wurde erarbeitet, um die formellen Aspekte der Konsultation der Preisüberwachung zu behandeln (Anhang 3).

II. Die Gemeindereglemente

1. Die verschiedenen Arten von Gemeindereglementen

1.1. Die allgemeinverbindlichen Gemeindereglemente

Dies ist die übliche Bezeichnung für Reglemente, die in die Zuständigkeit der Legislative fallen und von einer kantonalen Behörde genehmigt werden müssen.

In materieller Hinsicht werden in einem allgemeinverbindlichen Gemeindereglement Bestimmungen verankert, die Beziehungen zwischen der Gemeinde und deren Bürgerinnen und Bürgern in Bezug auf die verschiedenen öffentlichen Aufgaben regeln. Als allgemeinverbindlich gelten auch Erlasse, mit denen Organe eingesetzt werden (zum Beispiel ein kommunales Fachorgan, das auf kommunaler Ebene mit der Umsetzung des Zugangsrechts zu amtlichen Dokumenten beauftragt ist¹) oder durch die das Dienstverhältnis zwischen der Gemeinde und seinem Personal geregelt wird (z.B. Personalreglement²).

Nach dieser Logik sollten auch diejenigen Gemeindennormen, die die Rechtsstellung der Mitglieder des Gemeinderates zum Inhalt haben (Ausstattung der verschiedenen Funktionen mit Stellenprozenten, Rechte und Pflichten der Gewählten), Gegenstand eines allgemeinverbindlichen Reglements sein (Art. 69 Abs. 2 und Art. 61 Abs. 6 GG). Die Entstehungsgeschichte von Art. 61 Abs. 6 GG zeigt auf, dass diese Bestimmung nicht nur auf den Fall einer *vollständigen* Professionalisierung eines Gemeinderates anwendbar ist: „[Der Berichterstatter der Kommission] (...) Man sieht übrigens in Artikel 58 Abs. 4, dass es der Gemeinde obliegt – freilich in den

¹ Art. 39 Abs. 4 des Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten, InfoG, SGF 17.5.

² Art. 70 Abs. 2 des Gesetzes über die Gemeinden, GG, SGF 140.1.

Grenzen von Artikel 51 und 58 Abs. 4 –, mittels Reglement zu bestimmen, ob sie vollzeitlich tätige Gemeinderäte haben will und wenn ja, welches deren Anzahl sein soll“ (TGR 1979, S. 1907f.).³ Der zitierte Artikel 58 Abs. 4 entspricht dem geltenden Artikel 61 Abs. 6 und er enthielt bereits den Ausdruck „allgemeinverbindliches Reglement“, wie es auch heute noch der Fall ist.

Die Regel, wonach die allgemeinverbindlichen Reglemente durch die Legislative erlassen werden, kennt eine Ausnahme: die Baureglemente der Gemeinden, die gemäss Artikel 85 Abs. 2 des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG, SGF 710.1) von der Exekutive erlassen werden; für diese Reglemente gilt das im RPBG vorgesehene Sonderverfahren.

Was die Unterscheidung anbetrifft zwischen den obligatorischen Reglementen und denjenigen, die bedingt obligatorisch oder fakultativ sind, wird auf Pt 4 hienach verwiesen. Anhang 1 dieses info‘GemA enthält ebenfalls Hinweise dazu.

1.2. Die vom Gemeinderat erlassenen Reglemente

1.2.1. Das Organisationsreglement des Gemeinderats

Seit der Teilrevision des GG vom 16. März 2006 muss sich jeder Gemeinderat ein Organisationsreglement geben, in dem seine Tätigkeit geregelt ist (Art. 61 Abs. 4 GG). Da es sich um eine gesetzliche Verpflichtung handelt, gibt es ein Musterreglement; es wurde von einer Arbeitsgruppe unter der Leitung des Freiburger Gemeindeverbands ausgearbeitet. Seither erfuhr das Musterreglement mehrere Änderungen. Infolge des Inkrafttretens des InfoG wurde das Musterreglement im Jahr 2011 ein erstes Mal angepasst. Im Jahr 2020 wurde es an die neuen Normen über den Finanzhaushalt der Gemeinden angepasst.

Was das Verfahren betrifft, so kann dieses Reglement vom Gemeinderat allein erlassen werden, und es bedarf keiner kantonalen Genehmigung. Je ein Exemplar des Reglements muss hingegen dem Oberamtmann und dem Amt für Gemeinden zugeschickt werden (Art. 61 Abs. 4 GG). Dieses Reglement muss ebenfalls wie die übrigen Gemeindereglemente publiziert werden (siehe dazu Pt 2.5).

1.2.2. Die Ausführungsreglemente des Gemeinderats

Gewisse Gemeinden möchten, nach dem Beispiel der auf Kantonsebene gängigen Praxis, die allgemeinverbindlichen Reglemente auf die wesentlichen Elemente beschränken und Einzelheiten und Punkte, die häufigen Änderungen unterliegen, in einem vom Gemeinderat erlassenen Ausführungsreglement verankern.

Es muss dabei beachtet werden, dass sich solche Ausführungsbestimmungen im Rahmen des Reglements bewegen müssen, das von der Legislative erlassen wurde. So wäre es nicht möglich, der Legislative Befugnisse zu entziehen, indem man zum Beispiel das Kapitel betreffend Gebühren in ein Reglement des Gemeinderats übertragen würde. Hingegen ist es sehr wohl denkbar und in gewissen Fällen sogar sinnvoll, den aktuellen Tarif mittels einer Kompetenzdelegation, die im allgemeinverbindlichen Reglement verankert ist, in einem Reglement des Gemeinderats festzusetzen. Dies setzt jedoch voraus, dass der Gegenstand der Abgabe, der Kreis der

³ Laut Definition der Statistik ist eine Vollzeitstelle eine Stelle mit einem Beschäftigungsgrad von 90-100% der Normalarbeitszeit der Unternehmung. Man kann daher annehmen, dass ein Gemeinderat, der zwar kein Vollamt aufweist, aber dessen Vollzeitäquivalente insgesamt 90% oder mehr betragen, ebenfalls über ein allgemeinverbindliches Reglement verfügen sollte.

Abgabepflichtigen, die Berechnungskriterien sowie der Höchstbetrag der Abgabe im allgemeinverbindlichen Reglement festgelegt werden (vgl. Art. 67 Abs. 3 GFHG).

Ausführungsreglemente sind in der Regel fakultativ. Hingegen sieht das neue Finanzhaushaltsrecht der Gemeinden vor, dass die Exekutive gewisse Punkte, die früher im Organisationsreglement des Gemeinderates standen, in einem Ausführungsreglement festlegen muss (Art. 73 Abs. 2 Bst. a GFHG, Art. 36 und 37 GFHV). Wie für das allgemeinverbindliche Finanzreglement wurde auch für das Ausführungsreglement ein Muster erarbeitet (vgl. Liste der Reglemente in Anhang 1 dieses info'GemA).

Ist ein Ausführungsreglement vorgesehen, ist anzustreben, dass es auf den gleichen Zeitpunkt in Kraft tritt wie das allgemeinverbindliche Reglement, auf das es sich bezieht (für Fragen in diesem Zusammenhang vgl. Pt 2.3). Es ist daher sinnvoll, zwischen dem Datum, an dem die Legislative das Reglement erlassen soll, und dem geplanten Zeitpunkt des Inkrafttretens eine genügend lange Frist einzuplanen, damit dem Gemeinderat für die Ausarbeitung des Ausführungsreglements ausreichend Zeit zur Verfügung steht.

Gewisse Gemeinden fügen ihrem Dossier für die Vorprüfung oder die Schlussprüfung manchmal einen Entwurf des Ausführungsreglements bei. Da nur allgemeinverbindliche Reglemente der kantonalen Genehmigung unterliegen, kann das Amt für Gemeinden solche Entwürfe nicht einer Prüfung unterziehen.

Ausführungsreglemente des Gemeinderates müssen ebenfalls wie die übrigen Gemeindereglemente publiziert werden (siehe dazu Pt 2.5).

1.3. Die Organisationsreglemente der Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit

Gemeinden können Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit gründen, indem sie ein entsprechendes Reglement verabschieden. Es handelt sich dabei um ein allgemeinverbindliches Reglement, denn es werden damit nicht nur neue kommunale Organe, sondern eine juristische Person des öffentlichen kommunalen Rechts geschaffen.

Im kantonalen Recht finden sich zu den öffentlichrechtlichen Gemeindeanstalten nicht viele Bestimmungen. Die Anstalten gründen im Wesentlichen auf der Organisationsautonomie, die den Kantonen und Gemeinden gemäss kantonalen und eidgenössischer Gesetzgebung zukommt und die sich namentlich aus Artikel 59 des schweizerischen Zivilgesetzbuches ergibt.

Seit dem 1. Juli 2012 gibt es eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht, die es den Gemeinden erlaubt, eigene Anstalten zu schaffen und ihnen Aufgaben zu übertragen, und zwar ist dies Artikel 5a Abs. 4 GG⁴. Dieser Artikel wurde durch Art. 1a 1b und 58 des Ausführungsreglements zum Gemeindegesetz (ARGG, SGF 140.11) konkretisiert⁵.

Eine Gemeindeanstalt mit Rechtspersönlichkeit wird mit der Annahme eines allgemeinverbindlichen Organisationsreglements durch die Gemeindeversammlung oder den Generalrat geschaffen. In diesem werden mindestens der Zweck, die Aufgaben, die Organe und ihre

⁴ Bestimmung, die durch Art. 47 des Trinkwassergesetzes vom 6. Oktober 2011 (ASF 2011_102) ins GG eingefügt wurde.

⁵ Die genannten Änderungen erfolgten durch Art. 25 des Ausführungsreglements zum Trinkwassergesetz, das am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist (ASF 2012_130).

Zuständigkeiten, die Rechtsstellung des Personals und der Güter, die Verwaltung und die Finanzierung der Anstalt festgelegt (Art. 1a Abs. 1 ARGG). Was die Aufgabenübertragung anbelangt, müssen die Elemente nach Artikel 1 im Organisationsreglement der Anstalt enthalten sein (Art. 1a Abs. 3 ARGG).

Was die Aufsicht und den Finanzhaushalt anbetrifft, stellt die neue Gesetzgebung über den Gemeindefinanzhaushalt auf den 1. Januar 2021 die selbstständigen Gemeindeanstalten den übrigen gemeinderechtlichen Körperschaften gleich. Somit sind diese Anstalten denselben Aufsichtsbehörden und Finanzregeln unterstellt wie die Gemeinden, ausser es liegt eine gegenteilige Bestimmung vor⁶.

Das Organisationsreglement der Anstalt wird von der Direktion, der sie ihrem Zweck nach zugehört, genehmigt (Art. 1a Abs. 2 ARGG). Die Anwendungsfälle von Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit sind nicht sehr zahlreich. Sie existieren namentlich im Bereich der Pflegeheime: So haben bisher einige wenige Gemeinden beschlossen, ihren Heimen für betagte Personen die Rechtspersönlichkeit zu verleihen und eine Anstalt zu gründen. Weitere Beispiele gibt es im Bereich der Energie- und Wasserversorgung.

Da Gemeindeanstalten nicht obligatorisch sind, gibt es in diesem Bereich keine Musterreglemente. Für die Verabschiedung und Genehmigung des Organisationsreglements einer Gemeindeanstalt gilt das gleiche Verfahren wie für die anderen allgemeinverbindlichen Reglemente.

1.4 Die Auswirkung einer Gemeindefusion auf die Gemeindereglemente

1.4.1 Vereinheitlichung innerhalb von 2 Jahren

Gemeinden, die fusionieren, verfügen über eine Frist von 2 Jahren seit Inkrafttreten der Fusion, um ihre Reglemente zu vereinheitlichen (Art. 141 Abs. 1 GG). Für die Finanzreglemente ist die Besonderheit von Art. 141 Abs. 3 GG zu beachten.

Art. 141⁷ d) Gemeindereglemente

¹ Die neue Gemeinde vereinheitlicht die Reglemente der zusammengeschlossenen Gemeinden innert zwei Jahren ab Rechtskraft des Zusammenschlusses.

² Die früheren Reglemente bleiben bis zu ihrer Vereinheitlichung in Kraft; Absatz 4 bleibt vorbehalten.

³ Das Finanzreglement muss jedoch auf das Datum des Inkrafttretens des Zusammenschlusses vereinheitlicht werden. Wird das Reglement nicht rechtzeitig vereinheitlicht, so gilt in der Zwischenzeit das Finanzreglement der bevölkerungsmässig grössten Gemeinde.

⁴ In Abweichung von Absatz 2 kann die Fusionsvereinbarung spezifische Bestimmungen vorsehen. Die Anwendung der Spezialgesetzgebung gemäss den Gemeindebaureglementen bleibt jedoch vorbehalten.

Die Vereinheitlichung der Gemeindereglementierung nach einer Fusion besteht nicht in einer „mechanischen“ Anpassung der Gemeindefusionen, sondern muss den aktualisierten Bestand der Gesetzgebung und der Musterreglementierung einbeziehen, da in diesen Grundlagen seit dem Erlass der bisherigen Gemeindereglemente Änderungen eingetreten sein können. Ausserdem können die

⁶ Art. 2 Abs. 2 GFHG, Art. 143 Abs. 1 GG.

⁷ Absatz 3 wurde durch das GFHG mit Wirkung auf den 1. Januar 2021 eingefügt. Absatz 4 wurde per 1. Juli 2020 durch das Gesetz vom 25. Juni 2020 zur Änderung der Gesetzgebung über die Gemeindefusionen ([ASF 2020_086](#)) eingefügt.

neuen faktischen Gegebenheiten (neues Gemeindegebiet usw.) es notwendig machen, dass mehr oder weniger weit gehende inhaltliche Anpassungen erforderlich sind.

Die Entwürfe der vereinheitlichten Reglemente sind einer Vorprüfung zu unterziehen (vgl. Pt 2.1) und zur Beschlussfassung und Genehmigung vorzulegen, wenn möglich innerhalb der Ordnungsfrist von 2 Jahren gemäss Artikel 141 GG.

Für die Zeit zwischen dem Inkrafttreten der Fusion und dem Inkrafttreten der vereinheitlichten Reglemente (Übergangszeit, höchstens zwei Jahre) verfügen die Gemeinde über zwei Möglichkeiten: die Standardregel (Pt 1.4.2) und die Spezialbestimmungen (Pt 1.4.3).

1.4.2 Übergangszeit: Standardsystem

Wenn die Fusionsvereinbarung keine Bestimmungen über die Gemeindereglemente enthält oder wenn sie sich inhaltlich wesentlich an Art. 141 Abs. 1 GG anlehnt, so liegt ein Regime vor, das hier «Standardsystem» genannt wird.

Die Reglemente der bisherigen Gemeinden bleiben demnach weiterhin in Kraft und sind auf dem Gebiet der bisherigen Gemeinden anwendbar, bis sie von der neuen Gemeinde vereinheitlicht werden, was innerhalb einer Frist von 2 Jahren ab Inkrafttreten der Fusion erfolgen sollte (Pt 1.4.1). Das Finanzreglement stellt eine Ausnahme von dieser Regel dar (Art. 141 Abs. 3 GG).

Diese Frist tangiert allfällige andere, von der Spezialgesetzgebung vorgesehene Fristen für die Anpassung der Gemeindereglementierung nicht⁸.

1.4.3 Übergangszeit: Spezialbestimmungen

Die Gemeinden können vom Standardsystem (Pt 1.4.2) abweichen, indem sie in der Fusionsvereinbarung spezielle Bestimmungen betreffend die Gemeindereglemente vorsehen (Art. 141 Abs. 4 GG).⁹ Sobald sich in der Übergangszeit eine Frage zu einem Reglement einer fusionierten Gemeinde stellt, ist es deshalb unerlässlich, die Fusionsvereinbarung zu konsultieren. Die von den Gemeinden gewählten Lösungen können von einer Fusion zur anderen variieren, z.B.:

- Die Fusionsvereinbarung kann vorsehen, dass bei Fehlen eines Reglements in einer der fusionierten Gemeinden das jüngste Reglement, das in diesem Bereich von einer an der Fusion beteiligten Gemeinde erlassen wurde, auf die Gemeinde(n) anwendbar ist, die kein diesbezügliches Reglement hatte(n).
- Die Fusionsvereinbarung kann vorsehen, dass die Reglemente einer bestimmten Gemeinde ab Inkrafttreten der Fusion auf dem Gebiet der übrigen Gemeinden, die mit dieser Gemeinde eine neue Gemeinde bilden, anwendbar sind. Für diese Bestimmung der Fusionsvereinbarung müssten dann die Modalitäten für die Überprüfung und Genehmigung festgelegt werden.

Die Pflichten, die den politischen Behörden der Gemeinden laut Artikel 14 des Bundesgesetzes über die Preisüberwachung (PüG, SR 942. 20) obliegen (vgl. Anhang 3), müssen auch in einem Fusionskontext wahrgenommen werden. Die Preisüberwachung muss somit vorgängig konsultiert werden zu dem Beschluss, der eine Änderung oder eine Einführung der Gebühren bewirkt (je nach

⁸ Beispiel: Art. 45 des Trinkwassergesetzes (TWG, SGF 821.32.1) statuiert für die Gemeindereglementierung eine achtjährige Anpassungsfrist ab Inkrafttreten des TWG (diese Frist lief somit am 30. Juni 2020 aus).

⁹ Der neue Absatz 4 von Artikel 141 GG präzisiert, was vorher in der Praxis zugelassen wurde.

Situation eine Bestimmung in der Fusionsvereinbarung oder die Aufhebung eines Gemeindereglements¹⁰.

Diese Sonderbestimmungen haben also zum Zweck, einerseits gewisse Lücken zu schliessen und andererseits die inhaltliche Reglementsvereinheitlichung bereits ab dem Inkrafttreten der Fusion zu bewirken.

Ausnahme: Die Übergangsbestimmungen finden bei Finanzreglementen keine Anwendung. Bei diesen gelangt die zwingende Bestimmung von Art. 141 Abs. 3 GG zur Anwendung.

1.5 Strafsanktionen in Gemeindereglementen

1.5.1 Strafrechtliche Bussen

Artikel 84 Abs. 2 GG sieht vor, dass die allgemeinverbindlichen Reglemente als Strafe eine Geldbusse von 20 bis 1000 Franken vorsehen können. Diese Möglichkeit ist zwar fakultativ, aber es ist wichtig zu betonen, dass in einem konkreten Fall eine Gemeindebusse nur dann verhängt werden kann, wenn das entsprechende Reglement dies explizit vorsieht.

Ausserdem wird wegen des Grundsatzes „keine Strafe ohne *präzise* gesetzliche Grundlage“ dringend empfohlen, die strafbaren Tatbestände im Gemeindereglement zu nennen, indem auf die entsprechenden Reglementsartikel verwiesen wird, und nicht nur generell die Verstösse gegen das Reglement als strafbar zu erklären. Die Musterreglemente enthalten Bestimmungen mit Verweisen auf diejenigen Artikel, deren Übertretung mit Busse geahndet wird.

Für das Verfahren enthält Artikel 86 GG die wesentlichen Elemente, namentlich die besondere Form, in denen die strafrechtlichen Bussen verhängt werden (Strafbefehle) und die Rechtsmittel dagegen (Einsprache mit einer Frist von 10 Tagen). Artikel 86 GG hat folgenden Wortlaut:

Art. 86 Strafverfahren
a) Strafen und Massnahmen

¹ Der Gemeinderat spricht die auf Gemeinderecht beruhenden Geldbussen und Ersatzfreiheitsstrafen sowie gegebenenfalls die Verrichtung einer gemeinnützigen Arbeit durch Strafbefehl aus. Er kann diese Befugnis nur seinen Mitgliedern übertragen. Der Strafbefehl enthält die Angaben nach Artikel 353 der Strafprozessordnung.

² Der Verurteilte kann innert 10 Tagen nach Zustellung des Strafbefehls beim Gemeinderat schriftlich Einsprache erheben. Die Staatsanwaltschaft kann nicht Einsprache erheben.

³ Wird Einsprache erhoben, so werden die Akten dem Polizeirichter überwiesen. Artikel 356 der Strafprozessordnung gilt sinngemäss.

Ein Muster-Strafbefehl wird von den Oberämtern zur Verfügung gestellt. Es wird darauf hingewiesen, dass die 10-tägige Einsprachefrist gegen Strafbefehle, die auf Bundesrecht beruht und die verschieden ist von der üblichen 30-tägigen Beschwerdefrist gegen Verfügungen, von den Gemeinden nicht geändert werden kann.

¹⁰ Vgl. Entscheid des Kantonsgerichts vom 15. September 2020, Ref. 604 2019 115; dieser Entscheid betraf die Aufhebung eines Gemeindereglements, die beschlossen wurde, nachdem über die Fusion abgestimmt worden war, und die eine Gebührenerhöhung bewirkte.

1.5.2 Ordnungsbussen

Die freiburgische Rechtsordnung gibt den Gemeinden derzeit in zwei Bereichen die Möglichkeit, Ordnungsbussen vorzusehen: im Bereich des Strassenverkehrs (Parkierung) und im Bereich des Litterings (Wegwerfen oder Liegenlassen kleiner Mengen von Abfällen im öffentlichen Raum), gemäss der jeweiligen Spezialgesetzgebung dieser beiden Bereiche. Ein Entwurf für ein kantonales Gesetz über Ordnungsbussen nach kantonalem und nach Bundesrecht befindet sich derzeit in Erarbeitung ([2021-DSJ-126](#)). Dieses Gesetz wird den Gemeinden die Möglichkeit geben, in weiteren Bereichen Ordnungsbussen zu erheben, die im zukünftigen Gesetz aufgeführt sein werden.

Gemeinden, die Ordnungsbussen verhängen wollen, müssen die entsprechenden Bestimmungen in ihrer allgemeinverbindlichen Reglementierung vorsehen. Ausserdem müssen die Gemeinden vorgängig vom Staatsrat die Kompetenz zur Erhebung von Ordnungsbussen erteilt bekommen haben. Für weitergehende Auskünfte zu diesem Thema wird auf die zuständige Fachbehörde des jeweiligen Reglements verwiesen (vgl. Anhang 1).

2. Die zwei Phasen der Erarbeitung und Prüfung eines Reglements

2.1. Vorprüfung

Es wird dringend empfohlen, die allgemeinverbindlichen Reglemente oder die Änderungen dieser Reglemente der zuständigen Direktion (vgl. Verzeichnis der Ansprechpartner in Anhang 1 dieses info'GemA) zur Stellungnahme zu schicken, bevor sie der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat zur Annahme unterbreitet werden. Auf diese Weise kann fast immer vermieden werden, dass bei der endgültigen Prüfung gewisse Bestimmungen nicht genehmigt werden oder dass das Reglement erneut der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat vorgelegt werden muss.

Die Gemeinden müssen eine **Frist von mindestens sechs Wochen** zwischen der Einreichung des Dossiers und der Stellungnahme der betreffenden Direktion vorsehen, damit diese alle Gutachten einholen kann, die für ihre Stellungnahme erforderlich sind. Ausgangspunkt für die Berechnung dieser Frist ist nicht das Datum der Gemeindeversammlung oder der Generalratssitzung, anlässlich derer das Reglement erlassen werden soll, auch nicht das Datum der Publikation des Reglementsentwurfs im Gemeindemitteilungsblatt, sondern das **Datum, an dem die Stellungnahme der kantonalen Ämter bei der Gemeinde eingetroffen sein muss, damit diese den Entwurf bereinigen kann.**

Bei der Planung eines Reglementsprojekts gilt es folgende Aspekte zu bedenken, zusätzlich zur Vorprüfung bei den kantonalen Stellen:

- > Reglemente, die Gebühren enthalten und einen der **Preisüberwachung** unterstellten Monopolbereich betreffen (insbesondere Abwasser, Trinkwasser und Abfall) müssen vorgängig der Preisüberwachung (Pü) vorgelegt werden, wenn eine oder mehrere Gebühren geändert werden sollen (vgl. Anhang 3); wurde das geltende Reglement vor seiner Annahme nicht der Pü vorgelegt, dann ist die Stellungnahme der Pü in jedem Fall einzuholen.
- > Gemeindereglemente, die Gebühren, Steuern oder Ausgaben wie Subventionen zum Gegenstand haben, müssen der **Finanzkommission** vorgelegt werden (Art. 72 Abs. 1 Bst. d, f und g GFHG). Die Finanzkommission gibt ihre Stellungnahme zu Handen des Legislativorgans ab, bevor dieses über das Reglement abstimmt (Art. 72 Abs. 2 GFHG).

Das vollständige Dossier für die Vorprüfung muss folgende Unterlagen umfassen:

- den Antrag der Gemeinde mit dem Datum, an dem die Generalversammlung oder der Generalrat tagen soll;
- den Reglementsentwurf

Es wird darauf hingewiesen, dass die Gemeinden in jedem Fall den vollständigen Reglementstext einreichen sollen, ob es sich materiell nun um ein vollständig neues Reglement handelt oder um ein Reglement, das total- oder teilrevidiert wurde (siehe dazu Pt 3), auch wenn nur ein Artikel oder einige wenige Artikel geändert werden sollen. In Anhang 2 dieses info'GemA finden Sie ein Muster für ein teilrevidiertes Reglement. Die vormalige Praxis der Anhänge ist nicht mehr zulässig.

2.2. Schlussprüfung

Gemäss Artikel 148 Abs. 3 GG kann ein Gemeindereglement erst nach seiner Genehmigung durch die Direktion, der es seinem Gegenstand nach zugehört, in Kraft treten. Die Genehmigung hat konstitutiven Charakter (= Gültigkeitserfordernis). Die Reglemente können also keine Wirkung entfalten, solange die Genehmigung nicht vorliegt.

Das vollständige Dossier für die Genehmigung muss folgende Unterlagen umfassen:

- das **Gesuch** der Gemeinde;
- **4** von der Gemeindepräsidentin oder vom Gemeindeammann (bzw. dem Generalratspräsidenten oder der Generalratspräsidentin) und von der Gemeindeschreiberin oder vom Gemeindeschreiber unterzeichnete und mit dem Gemeindestempel versehene **Originalexemplare**;
- für Reglemente mit Gebühren in einem der **Preisüberwachung** unterstellten Monopolbereich: Den Nachweis durch das Protokoll, dass das Legislativorgan über die Stellungnahme des Preisüberwachers informiert wurde. Sofern den Empfehlungen des Preisüberwachers nicht gefolgt wird, muss ersichtlich sein, dass der Gemeinderat zuhänden des Legislativorgans eine hinreichende Begründung abgegeben hat (vgl. Anhang 3).
- bei Reglementen, die Ausgaben, Gebühren oder Steuern enthalten: Den Nachweis durch das Protokoll, dass das kommunale Legislativorgan über **die Stellungnahme der Finanzkommission** in Kenntnis gesetzt wurde;
- das unterzeichnete **Protokoll** der Sitzung der Gemeindeversammlung bzw. des Generalrats oder zumindest den vollständigen Auszug der Beratungen zu diesem Punkt der Traktandenliste;
- für den Generalrat: das Erscheinungsdatum und die Nummer des Amtsblatts, in dem der Beschluss über das Reglement zwecks Ausübung des **Referendumsrechts** publiziert wurde, sowie den Vermerk, dass das Referendum nicht verlangt wurde (andernfalls Datum und positives Ergebnis der Volksabstimmung);
NB: die dem Referendum unterstellten Erlasse müssen auf dem Internet veröffentlicht werden (Art. 42b Abs. 2 Bst. g ARGG);
- die Angabe, dass keine **Beschwerde** gegen den Beschluss des Legislativorgans eingereicht wurde (Art. 154 GG).

2.3. Das Inkrafttreten der Gemeindereglemente

Für die allgemeinverbindlichen Reglemente sind folgende drei Punkte von Bedeutung:

- > Gemeinden mit einem Generalrat müssen sich vergewissern, dass kein Referendum dagegen ergriffen wurde; und falls ein Referendum ergriffen wurde, dass das Reglement in der Volksabstimmung bestätigt wurde;
- > wird das Reglement durch Beschwerde angefochten (Art. 154 GG), sollte die Genehmigungsbehörde ohne Verzug darüber informiert werden. Das Reglement kann nur in Kraft treten, wenn die Beschwerde abgewiesen und damit die Entscheidung des Gesetzgebers bestätigt wurde;
- > das Reglement bedarf der Genehmigung der kantonalen Behörde; diese Genehmigung hat konstitutiven Charakter, das heisst, sie ist für das Inkrafttreten des Reglements unabdingbar (Art. 148 Abs. 3 GG).

Sind diese drei Bedingungen erfüllt, kann der Gemeinderat das Reglement in Kraft setzen, vorausgesetzt, dass der Gemeinderat laut Reglement über diese Befugnis verfügt. Ein einfacheres und oft gewähltes Vorgehen besteht darin, für das Inkrafttreten des Reglements das gleiche Datum vorzusehen wie für die Genehmigung des Reglements durch die kantonale Behörde. Gewisse Musterreglemente sehen diese Lösung vor.

In anderen Fällen kann es wünschbar erscheinen, für das Inkrafttreten eines Reglements beispielsweise den ersten Januar oder ein anderes präzises Datum vorzusehen. Dies ist durch eine betreffende Formulierung im Reglement möglich. Was die Wahl des Datums betrifft, ist jedoch Vorsicht geboten, da es zum Zeitpunkt der Verabschiedung eines Reglements immer unbekannte Elemente gibt (Wird eine Beschwerde eingereicht werden? Wird das Referendum verlangt werden? Wie lange wird das Genehmigungsverfahren dauern? usw.). Das Datum des Inkrafttretens sollte daher erst festgesetzt werden, wenn in Bezug auf diese Fragen Klarheit herrscht, ausser der geplante Zeitpunkt des Inkrafttretens lasse genügend «Spielraum» zu.

Es gilt der Grundsatz, dass ein Reglement nicht rückwirkend in Kraft treten kann. Daraus folgt im Minimum, dass kein Reglement vor seiner Verabschiedung durch die Gemeindeversammlung oder den Generalrat in Kraft tritt. In diesem Sinn weisen gewisse Musterreglemente die Formulierung auf, wonach das Reglement «unter Vorbehalt der Genehmigung durch die-Direktion am 1. Januar, der auf die Annahme des Reglements durch die Gemeindeversammlung [den Generalrat] folgt, in Kraft tritt.»

2.4. Die systematische Klassierung der Gemeindereglemente

Jede Gemeinde hat mehrere Reglemente. Diese können nach verschiedenen Gesichtspunkten aufgelistet werden. Was die Musterreglemente betrifft, wurden diese mit einer Systematik-Nummer versehen (vgl. Liste der Musterreglemente im Anhang 1 dieses info'GemA und auf der Internetseite des GemA). Die Gemeinden können diese Systematik übernehmen, wobei sie betreffend die Reglemente, für die es kein Musterreglement gibt, ergänzt werden muss. Eine systematische Gliederung ist ausserdem wichtig im Hinblick auf die Veröffentlichung der Reglemente (vgl. Punkt 2.5), und sie erleichtert die vergleichenden Suchanfragen von einer Gemeinde zur anderen.

2.5. Die Publikation der Gemeindereglemente

Die Ausführungsgesetzgebung zum InfoG hat die Veröffentlichungspflicht für Gemeindereglemente konkretisiert. Laut Artikel 42b ARGG müssen die Gemeindereglemente auf der Webseite der Gemeinde veröffentlicht werden. Wir empfehlen zu diesem Zweck eine systematische Auflistung der Gemeindereglemente. Die Systematik der Musterreglemente (vgl. Punkt 2.4) kann dabei als Richtlinie dienen¹¹.

Zu publizieren sind sämtliche Reglemente einer Gemeinde, also auch das Organisationsreglement des Gemeinderates und die Ausführungsreglemente des Gemeinderates sowie die von ihm erlassenen Tarifblätter.

Was die Gemeinden anbetrifft, die fusioniert haben, so müssen sie bei der Publikation der Reglemente nach den bisherigen Gemeinden unterscheiden, solange die Reglemente nicht vollständig vereinheitlicht sind, allenfalls mit einem Hinweis auf die einschlägigen Klauseln in der Fusionsvereinbarung (vgl. Ziff. 1.4 oben).

3. Die zwei Arten von Revisionen: die Totalrevision und die Teilrevision

Die Revision eines Reglements kann zwei Formen aufweisen: die Totalrevision oder die Teilrevision.

Die Bezeichnung in der Traktandenliste muss präzisieren, ob der ganze Reglementstext zur Diskussion steht (Totalrevision) oder nur einzelne Artikel (Teilrevision). Ausserdem muss die Botschaft des Gemeinderates zur Revisionsvorlage darlegen, worin die vorgeschlagenen Änderungen bestehen und welches deren Auswirkungen auf die Bürger und Benutzer sind.

In beiden Fällen – ob Total- oder Teilrevision – muss für die Vor- und Schlussprüfung der komplette Reglementstext vorgelegt werden, nicht nur die geänderten Artikel.

3.1. Die Totalrevision oder die Ausarbeitung eines neuen Reglements

Die Verfahren der Totalrevision eines Reglements und der Ausarbeitung eines gänzlich neuen Reglements, das heisst eines Reglements in einem Bereich, in dem die Gemeinde über kein Reglement verfügte, sind identisch.

Die Form der *Totalrevision* wird üblicherweise gewählt, wenn eine grosse Anzahl Änderungen anstehen oder wenn das Reglement wegen vorgängig erfolgten Teilrevisionen nicht mehr übersichtlich ist. Bei einer Totalrevision ist ein Artikel vorzusehen, mit dem das vorangegangene Reglement aufgehoben wird.

In beiden Fällen (neues Reglement oder Totalrevision), entspricht das Datum des Reglements dem Datum der Sitzung, an der die Gemeindeversammlung oder der Generalrat das Reglement erlassen hat. Falls sich die Verabschiedung über mehrere Sitzungen erstreckt, ist das Datum der Schlussabstimmung anzugeben.

¹¹ Die Systematik sollte nicht unnummeriert werden, wenn ein neues Reglement hinzugefügt wird. In diesem Fall sollte eine dazwischengeschaltete Nummerierung verwendet werden.

3.2. Die Teilrevision eines Reglements

Die *Teilrevision* wird üblicherweise gewählt, wenn ein bestehendes Reglement nur geringfügig geändert wird. Die Legislative fasst nur zu den vorgeschlagenen *Änderungen* einen Beschluss, nicht über das ganze Reglement.

Das ursprüngliche Datum des Reglements wird beibehalten: es handelt sich um das Datum, an dem das Reglement beschlossen wurde. Zusätzlich wird aber das Datum vermerkt, an dem die Legislative die neuen oder geänderten Bestimmungen verabschiedet hat (mit dem Zusatz «Teilrevision» oder der Angabe der mit der Revision geänderten Bestimmungen), damit die Chronologie der Beschlüsse erkennbar wird. Die neuen oder geänderten Bestimmungen sind dabei mit einer Fussnote zu versehen, in der darauf hingewiesen wird, dass es sich um die Fassung handelt, die durch die Gemeindeversammlung / den Generalrat am erlassen wurde.

Ein Beispiel für eine Teilrevision figuriert in Anhang 2 dieses info'GemA.

4. Obligatorisches oder fakultatives Reglement?

In gewissen Bereichen verpflichtet das kantonale Recht die Gemeinden dazu, ein Reglement zu erlassen. Es handelt sich dann um *obligatorische* Reglemente.

In anderen Bereichen müssen die Gemeinden nicht zwingend gesetzgeberisch tätig werden; aber dann gilt kantonales Recht. Sie können vom kantonalen Recht nur dann abweichen, wenn sie über eine gesetzliche Grundlage auf kommunaler Ebene verfügen, das heisst, wenn sie ihr eigenes Reglement erlassen. Solche Reglemente kann man als *bedingt obligatorisch* bezeichnen (vgl. Liste der Reglemente in Anhang 1). Ein Beispiel: eine Gemeinde, die kein Reglement über die Öffnungszeiten der Geschäfte erlässt, ist an die Öffnungszeiten der kantonalen Gesetzgebung gebunden, die zum Beispiel für gewisse Verkaufsgeschäfte wie Bäckereien oder kleine Lebensmittelläden keinen Sonntagsverkauf (an Sonn- und Feiertagen) vorsieht.

Ähnlich sieht es beim Personalstatut aus. Für das Personal von Gemeinden, die kein eigenes allgemeinverbindliches Reglement erlassen, gelten automatisch die Regelungen für das Staatspersonal, unter Vorbehalt der besonderen Bestimmungen in Kapitel III des GG (Art. 69ff. GG).

Als vergleichbaren Fall kann man ebenfalls das Finanzreglement betrachten. Es ist zwar von der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden den gemeinderechtlichen Körperschaften vorgeschrieben (Art. 67 Abs. 1 GFHG und Art. 33 GFHV). Die GFHV sieht aber eine subsidiäre Regelung vor für den Fall, dass eine Körperschaft sich kein Reglement gibt oder dass ein Reglement unvollständig ist (Art. 33 Abs. 2 GFHV). Die subsidiäre Regelung würde in einem solchen Fall gleichzeitig mit dem Beginn der Einführung von HRM2 durch die betreffende Körperschaft Anwendung finden.

Schliesslich gibt es Reglemente, die *fakultativ* sind und ganz in den Autonomiebereich der Gemeinden fallen, die aber trotzdem einem Bedürfnis in der Gemeinde entsprechen, wie dies zum Beispiel bei einem Reglement über die Unterstützung der örtlichen Vereine der Fall sein kann. Sind diese Reglemente allgemeinverbindlich (zum Begriff «allgemeinverbindlich»: vgl. Punkt 1.1), müssen sie von der Legislative erlassen und von der zuständigen Direktion genehmigt werden. Das Verfahren ist demnach das gleiche wie für die anderen allgemeinverbindlichen Reglemente.

Unabhängig davon, ob es sich um obligatorische oder fakultative Gemeindereglemente handelt, ist es wichtig zu wissen, dass Reglementsartikel, die aus didaktischen Gründen oder im Bemühen um eine bessere Lesbarkeit Bestimmungen des kantonalen Rechts übernehmen, angepasst werden müssen, wenn die entsprechenden kantonalen Erlasse geändert werden. Gemäss der Normenhierarchie geht das kantonale Recht dem kommunalen Recht zwar grundsätzlich vor, doch es muss dennoch darauf geachtet werden, dass es nicht zu Widersprüchen kommt; solche Widersprüche können entstehen, wenn ein Gemeindereglement kantonales Recht wiedergibt, das in der Zwischenzeit geändert oder aufgehoben wurde, ohne dass das Gemeindereglement entsprechend angepasst wurde. Hier geht es um die Rechtssicherheit auf Gemeindeebene und um die gute Informierung der Rechtsnutzer¹².

5. Das wichtigste Hilfsmittel: die Musterreglemente

Die Genehmigungsbehörden stellen verschiedene Musterreglemente zur Verfügung. Es ist ratsam für die Gemeinden, diese bei der Ausarbeitung und eventuell auch bei der Änderung von Gemeindereglementen als Schema zu verwenden. Sieht das kantonale Recht für die Gemeinden – obligatorische oder fakultative - reglementarische Befugnisse vor, existiert für diesen Bereich in der Regel ein Musterreglement. Alle erhältlichen Musterreglemente können von der Website des Amts für Gemeinden (www.fr.ch/gema Rubrik [Gemeindereglemente](#)) direkt oder mit externem Link heruntergeladen werden.

Es wird jedoch sehr empfohlen, nicht nur die Musterreglemente beizuziehen, sondern auch die betreffende kantonale Gesetzgebung; diese wird in der Regel zu Beginn jedes Musterreglements unter «gestützt auf» aufgeführt. Es handelt sich dabei um die Spezialgesetzgebung¹³. Auch die Gemeindegesetzgebung ist beizuziehen¹⁴. Alle kantonalen Gesetzestexte sind übrigens auf der Website der Datenbank der freiburgischen Gesetzgebung (BDLF) unter folgender Adresse abrufbar: <https://bdlf.fr.ch/app/de>. Diese Datenbank ermöglicht es, alle kantonalen Gesetzestexte in elektronischer Form aufzurufen, und zwar nicht nur die gültigen Versionen, sondern auch die chronologischen Dokumente der bisher eingetretenen Änderungen, wie sie in der ASF (Amtliche Sammlung des Kantons Freiburg) erscheinen.

6. Koordination des Verfahrens durch die zuständigen Direktionen

Die Gemeinden unterbreiten der Direktion, die für die Genehmigung des Reglements zuständig ist, ihren Antrag auf Vorprüfung und Genehmigung (vgl. das Verzeichnis der Anlaufstellen und Kontaktpersonen in Anhang 1 dieses info'GemA). Die Direktion leitet das Dossier anschliessend den verschiedenen kantonalen Dienststellen zur Stellungnahme weiter.

Stellt eine Gemeinde ein Dossier direkt dem Amt für Gemeinden oder einer kantonalen Dienststelle zu, so wird es automatisch an die zuständige Direktion weitergeleitet.

¹² Zur Illustration sei folgendes Beispiel genannt: Der im Bundesrecht ab 1. Januar 2021 vorgesehene 10-tägige Vaterschaftsurlaub muss ab diesem Datum gewährt werden, auch wenn das Gemeindereglement noch nicht angepasst wurde und weniger Urlaubstage vorsieht.

¹³ Für das Schulreglement zum Beispiel das Schulgesetz (SGF 411.0.1) und dessen Ausführungsreglement (SGF 411.0.11) sowie die Verordnung über die verrechenbaren Höchstbeträge im Rahmen der obligatorischen Schule (SGF 411.0.16).

¹⁴ Namentlich die Gesetzgebung über die Gemeinden (insbesondere das GG und das ARGG) oder das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG).

Für die Feuerwehrreglemente ist der Oberamtmann die Koordinations- und Genehmigungsbehörde. In seiner Funktion als Genehmigungsbehörde ist er demnach als Direktion im Sinne dieses Abschnitts tätig.

7. Die Stellungnahme des Amts für Gemeinden

Das Amt für Gemeinden gibt gemäss Artikel 148 Abs. 2 GG zu allen allgemeinverbindlichen Reglementen seine Stellungnahme ab.

Das Amt für Gemeinden beurteilt die Reglementstexte unter dem Gesichtspunkt, dass sie dem Gesetz über die Gemeinden entsprechen. Es berücksichtigt gegebenenfalls auch die zwingenden Bestimmungen der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden.

Da die verschiedenen Bereiche oft ineinander übergreifen und nur Reglemente genehmigt werden können, die gesetzeskonform sind und keine offensichtlichen Widersprüche enthalten, lässt das Amt für Gemeinden der Direktion, von der es um Stellungnahme ersucht wird, manchmal auch Bemerkungen zu Aspekten zukommen, die nur indirekt seinen Zuständigkeitsbereich betreffen.

Allgemein gesehen werden bei der Vorprüfung detailliertere Bemerkungen vorgebracht, vom Ratschlag bis hin zu Ausführungen zur Zweckmässigkeit einer Bestimmung. Die Schlussprüfung beschränkt sich in der Regel hingegen auf die Frage der Vereinbarkeit mit dem Gesetz über die Gemeinden, sowohl was das Verfahren der Verabschiedung des Reglements durch die kommunalen Organe betrifft, als auch die materielle Übereinstimmung des Erlasses mit der Gesetzgebung über die Gemeinden. In diesem Zusammenhang ist «Gesetzgebung über die Gemeinden» in einem weiteren Sinn zu verstehen, da gewisse Elemente des GG in das GFHG transferiert wurden¹⁵.

Entgegen dem Wortlaut von Artikel 148 Absatz 2 des Gesetzes über die Gemeinden beschränkt sich die Genehmigung nicht auf die Stellungnahme des Amts für Gemeinden. Vielmehr benötigt die für die Bewilligung des jeweiligen Reglements zuständige Direktion zusätzlich die Stellungnahme der betreffenden kantonalen Fachstellen oder Behörden.

III. Die von den öffentlichrechtlichen Gemeindeanstalten oder den Gemeindeverbänden erlassenen Reglemente

Eine Gemeindeanstalt kann ihre eigenen Reglemente erlassen, wenn sie über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt. Gegebenenfalls kommen die im zweiten Teil dieses Info'GemAs beschriebenen Regeln und Verfahren sinngemäss zur Anwendung.

Für die Reglemente der Gemeindeverbände wird die Funktion der Legislative von der Delegiertenversammlung wahrgenommen, die Funktion der Exekutive vom Vorstand. Reglemente von Gemeindeverbänden unterstehen dem fakultativen Referendum (Art. 123d Abs. 1 Bst. c GG). Es ist zu beachten, dass die Referendumsfrist auf Ebene der Gemeindeverbände nicht 30, sondern 60 Tage seit der Veröffentlichung des dem Referendum unterstellten Beschlusses im Amtsblatt beträgt (Art. 123d Abs. 2 GG).

Die dem Referendum unterliegenden Geschäfte sind im Internet (Webseite des Gemeindeverbandes und der Mitgliedsgemeinden) zu publizieren (Art. 42b Abs. 2 Bst. g ARGG).

¹⁵ Wie z.B. die Bestimmung über die Kompetenzdelegationen im Bereich der Gebühren (Art. 67 Abs. 3, vormals Art. 10 Abs. 3 GG in dessen Fassung, die bis zum 31. Dezember 2020 galt).

Was schliesslich die Genehmigungsbehörde für die Reglemente der Gemeindeanstalten und Gemeindeverbände anbetrifft, so handelt es sich um die Direktion, in deren Kompetenzbereich der (Haupt-)Zweck der Anstalt oder des Verbandes fällt. In den meisten Fällen ist somit die gleiche Direktion zuständig, die auch das entsprechende Gemeindereglement genehmigen würde. Beispiel: Schulreglemente von Gemeinden und Schulreglemente von OS-Verbänden werden von der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport genehmigt. Hingegen wird ein Personalreglement eines Gemeindeverbandes für ein Gesundheitsnetz von der Direktion für Gesundheit und Soziales genehmigt. Auch die Koordination des Dossiers wird von dieser Direktion wahrgenommen.

IV. Die Statuten der Gemeindeverbände

1. Das wichtigste Hilfsmittel: die Musterstatuten

Für die Gemeindeverbände gibt es Musterstatuten, die von der Website des Amtes für Gemeinden (www.fr.ch/gema Artikel [Gemeindeverbände](#)) heruntergeladen werden können. Ausserdem wird auf Kapitel II.5 dieses Info'GemA verwiesen, das sinngemäss auch für die Verbände gilt.

Überdies gilt das Beispiel in Anhang 2 dieses Info'GemA sinngemäss auch für Teilrevisionen von Verbandsstatuten, in Fällen, in denen eine Totalrevision nicht angebracht scheint. Die Musterstatuten enthalten ausserdem ausformulierte Varianten für die Schlussbestimmungen sowie für die Beschluss- und Genehmigungsvermerke (vgl. letzte Seiten der Musterstatuten).

2. Schaffung eines neuen Gemeindeverbands

Die Entstehung eines Gemeindeverbands bedarf der Genehmigung durch den Staatsrat (Art. 109^{bis} Abs. 2 GG), während eine Änderung der Statuten nur von der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft genehmigt werden muss. (Art. 113 Abs. 2 GG). Eine Ausnahme dieser letztgenannten Regel bilden die regionalen Verkehrsverbände, denn gemäss der Spezialgesetzgebung müssen hier auch die wesentlichen Änderungen der Statuten dem Staatsrat zur Genehmigung unterbreitet werden (Art. 23 Abs. 3 und 4 des Verkehrsgesetzes, VG, SGF 780.1).

Eine weitere Besonderheit bei der Entstehung von neuen Gemeindeverbänden ist die Tatsache, dass es noch keine Organe gibt, die den Text der Statuten, die es den Gemeinden zu unterbreiten gilt, beschliessen (bei einem bestehenden Verband ist es die Delegiertenversammlung, die den Text der geänderten Statuten verabschiedet, wobei es bei wichtigen Änderungen anschliessend den Verbandsgemeinden obliegt, den Text zu genehmigen). In der Regel berufen die Gemeinden eine Arbeitsgruppe ein, die den Text vorbereitet und um die Zustimmung der Gemeinden ersucht sowie die Vorprüfung durch den Kanton in die Wege leitet.

Der Beschluss des Staatsrats über die Genehmigung der Statuten, der im Amtsblatt veröffentlicht wird, verleiht dem Gemeindeverband die Rechtspersönlichkeit (Art. 109^{bis} Abs. 2 GG). Die Musterstatuten sehen schliesslich eine Bestimmung vor, die das mit der Einberufung der ersten Delegiertenversammlung beauftragte Organ bezeichnet.

Abgesehen von diesen Besonderheiten erfolgt die Schaffung eines Gemeindeverbands, was die Prüfung der Statuten durch die kantonalen Organe betrifft, nach dem gleichen Verfahren wie eine Änderung der Statuten eines bestehenden Verbands (vgl. nachfolgend Punkt 3).

3. Änderung der Statuten eines bestehenden Verbands

3.1. Koordination des Verfahrens durch das Amt für Gemeinden

Die Gemeindeverbände müssen ihren Antrag auf Vorprüfung und Genehmigung dem Amt für Gemeinden unterbreiten. Dieses leitet das Dossier anschliessend den verschiedenen kantonalen Dienststellen zur Stellungnahme weiter.

Bei den Statuten der regionalen Verkehrsverbände übernimmt das Amt für Mobilität die Koordination (Art. 23 Abs. 1 VG).

3.2. Dossier für die Vorprüfung

Es wird den Gemeindeverbänden sehr empfohlen, die Statuten oder die Änderungen der Statuten dem Amt für Gemeinden zur Stellungnahme zu schicken, bevor sie der Delegiertenversammlung unterbreitet werden. Auf diese Weise kann vermieden werden, dass bei der endgültigen Prüfung gewisse Bestimmungen nicht genehmigt werden oder dass die Statuten erneut der Delegiertenversammlung vorgelegt werden müssen.

Das vollständige Dossier für die Vorprüfung muss folgende Unterlagen umfassen:

- den Antrag des Gemeindeverbands mit dem Datum, an dem die Delegiertenversammlung tagen soll;
- den Statutenentwurf (bei Teilrevision: mit der Bezeichnung der geänderten Artikel).

Es wird darauf hingewiesen, dass die Gemeindeverbände in jedem Fall den vollständigen Statutentext einreichen müssen, ob es sich materiell nun um vollständig neue Statuten handelt oder um Statuten, die total- oder teilrevidiert wurden.

Für die Form der Revision (Total- oder Teilrevision) wird auf den analog anwendbaren Pt II.3 hier vor sowie auf die Varianten am Schluss der Musterstatuten verwiesen.

Die Gemeindeverbände müssen genügend Zeit zwischen der Einreichung des Dossiers und dem Datum der Delegiertenversammlung einplanen, damit das Amt für Gemeinden alle Gutachten einholen kann, die für seine Stellungnahme erforderlich sind.

3.3. Dossier für die Genehmigung (Schlussprüfung)

Laut Artikel 113 Abs. 2 GG kann eine Änderung der Statuten eines Gemeindeverbands, ob wesentlich oder nicht, erst nach der Genehmigung durch die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft in Kraft treten. Die Genehmigung hat konstitutiven Charakter. Die Statuten können also nicht angewendet werden, solange die Genehmigung nicht vorliegt.

Das vollständige Dossier für die Genehmigung muss folgende Unterlagen umfassen:

- den Antrag des Verbands;
- eine ausreichende Anzahl Original Exemplare (mindestens 4), unterzeichnet von der Präsidentin oder dem Präsidenten der Delegiertenversammlung und der Sekretärin oder dem Sekretär, sowie – bei wesentlichen Änderungen – von den Verbandsgemeinden;
- das unterzeichnete Protokoll der Sitzung der Delegiertenversammlung oder zumindest den vollständigen Auszug der Beratungen zu diesem Punkt der Traktandenliste;

- für wesentliche Änderungen (Art. 113 GG): die unterzeichneten Protokolle der Gemeindeversammlungen und/ oder der Generalräte;
- die Angabe, dass gegen den Beschluss der Delegiertenversammlung und, gegebenenfalls, gegen die Beschlüsse der Gemeinden keine Beschwerden eingereicht wurden (Art. 154 in Verbindung mit Art. 131 GG).

3.4. Publikation

Es ist zu beachten, dass laut Artikel 42b Abs. 2 Bst. e ARGG die Statuten auf dem Internet zu veröffentlichen sind. Dasselbe gilt auch für die Gemeindeübereinkünfte. Ausserdem sind ebenfalls die Reglemente der Gemeindeverbände und die Protokolle der Delegiertenversammlung auf dem Internet zu publizieren (Art. 42b Abs. 2 Bst. g ARGG).

Die Publikation kann auf zwei Arten erfolgen: entweder hat der Verband einen eigenen Internetauftritt und publiziert die Dokumente, wobei die Mitgliedgemeinden jeweils darauf verweisen. Hat der Verband keinen eigenen Internetauftritt, müssen die Mitgliedgemeinden die entsprechenden Publikationen auf ihren Websites vornehmen.

V. Exkurs: Gemeindeübereinkünfte oder interkommunale Vereinbarungen

Ähnliche Verfahren wie bei den Reglementen und Statuten kommen in einem weiteren Bereich des kommunalen Rechts zur Anwendung: im Bereich der Gemeindeübereinkünfte oder interkommunalen Vereinbarungen (Art. 108 GG). In gewissen Bereichen ist das Abschliessen einer Gemeindeübereinkunft obligatorisch, wenn Gemeinden zusammenarbeiten und die Schaffung eines Gemeindeverbands nicht notwendig ist oder von den Gemeinden nicht gewünscht wird.

Mustervereinbarungen bestehen für folgende Bereiche: Feuerwehr, Bevölkerungsschutz, Bestattungswesen und ausserschulische Betreuung.

Der Abschluss einer Gemeindeübereinkunft fällt in die Zuständigkeit des Gemeinderats. Sieht die Übereinkunft Bestimmungen vor, die die Befugnisse der Legislative betreffen, so sollte man sich vergewissern, dass die Legislative ihre Zustimmung zum Abschluss der betreffenden Übereinkunft gegeben hat oder dass die Finanzkompetenzen des Gemeinderates ausreichend sind, um die Verpflichtungen der Übereinkunft über deren ganze Dauer abzudecken (Finanzreglement oder ersatzweise anwendbare Finanzkompetenzen gemäss Art. 33 Abs. 2 GFVH).

Was die Beziehungen zu den kantonalen Stellen betrifft, so wird sinngemäss auf die entsprechende Stelle im Kapitel über das Organisationsreglement des Gemeinderats verwiesen (Ziff. 1.2.1); das dort Gesagte gilt analog. Es besteht somit die Möglichkeit einer Vorprüfung; den zuständigen kantonalen Dienststellen ist zudem ein Exemplar der unterzeichneten Übereinkunft zu schicken (Art. 108 Abs. 3 GG).

Es wird darauf hingewiesen, dass laut Artikel 42b Abs. 2 Bst. e ARGG die Gemeindeübereinkünfte oder interkommunalen Vereinbarungen auf dem Internet zu veröffentlichen sind, wie dies übrigens auch für die Statuten von Gemeindeverbänden gilt (vgl. Punkt 3.4 hievor).

VI. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Freiburger Gemeinden und Gemeinden eines anderen Kantons

Artikel 132 GG sieht vor, dass der Staatsrat die interkommunale Zusammenarbeit mit Gemeinden anderer Kantone fördert (Abs. 1). Er vereinbart die anwendbaren Regeln mit den betreffenden Kantonen und genehmigt die Abkommen über die Zusammenarbeit (Abs. 2).

Für jeden Fall grenzüberschreitender Zusammenarbeit muss also das anwendbare Recht bestimmt werden. Es wird dabei entweder eine ganze Rechtsordnung als anwendbar bezeichnet (ein Gemeindeverband ist beispielsweise der waadtländischen oder der bernischen Rechtsordnung unterstellt), oder es werden «Kollisionsregeln» aufgestellt, die bestimmen, welche Rechtsordnung bei welcher Frage zur Anwendung kommt.

Das anwendbare Recht wird in der Regel in einer Vereinbarung, die die Regierungen der betreffenden Kantone abschliessen, festgelegt. Manchmal kommt es auch vor, dass diese Frage im Vertrag über die Zusammenarbeit selbst (z. B. in den Bestimmungen der Gemeindeübereinkunft) geregelt wird, was jedoch natürlich die Zustimmung beider Kantone voraussetzt; in solchen Fällen kann es manchmal genügen, dass die Kantone die Übereinkunft genehmigen, ohne dabei noch einen Ad-hoc-Vertrag über die interkantonale Zusammenarbeit abzuschliessen, der das anwendbare Recht festlegt.

Bei einer Zusammenarbeit mit Gemeinden anderer Kantone muss immer die Frage geklärt werden, welcher Kanton die Federführung übernimmt, das heisst, wer das Verfahren koordiniert. Die Regel, die sich in der Praxis durchgesetzt hat, ist die Regel des «Überwiegens»: Das Projekt wird vom Kanton geleitet, auf dessen Gebiet sich die grössere Anzahl Gemeinden und/oder der Standort der Anlage, die Gegenstand der Zusammenarbeit sind, befinden. Ein Beispiel: Wenn ein Gemeindeverband gleich viele Freiburger wie Waadtländer Gemeinden umfasst und auch deren Einwohnerzahl ungefähr gleich gross ist, sich jedoch die Hauptanlage, zum Beispiel eine Abwasserreinigungsanlage, auf freiburgischem Gebiet befindet, so ist der Kanton Freiburg federführend.

Ist Freiburg der federführende Kanton, übernimmt das Amt für Gemeinden die Koordination des Verfahrens mit dem oder den betreffenden Kantonen. In der Regel nimmt das Amt mit der Dienststelle Kontakt auf, die für das Gemeindewesen des anderen Kantons zuständig ist und die Koordination der erforderlichen Schritte innerhalb ihres Kantons auf der Ebene der kantonalen wie auch der kommunalen Behörden sicherstellt.

Überdies werden die Abkommen über die Zusammenarbeit gemäss Artikel 132 Abs. 2 GG vom Staatsrat genehmigt. Dies bedeutet, dass die Statuten eines Verbands oder der Text einer Vereinbarung, die Gemeinden mehrerer Kantone betreffen, dem Staatsrat zur Genehmigung unterbreitet werden müssen.

Anhänge

—

- 1 – Liste der Reglemente sowie der Kontaktpersonen und Anlaufstellen
- 2 – Beispiel für eine Teilrevision eines allgemeinverbindlichen Reglements
- 3 – Pflicht, die Preisüberwachung zu konsultieren