



## Botschaft 2021-DIAF-11

15. Dezember 2025

### Gesetzesentwurf zur Totalrevision des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden

*Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Gesetzesentwurf zur Totalrevision des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG).*

*Sie leistet der folgenden Motion Folge:*

---

Motion 2019-GC-217	Revision des Gemeindegesetzes
Urheber:	Schneuwly André / Piller Benoît

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Übersicht</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Parlamentarische Vorstösse</b>	<b>5</b>
<b>2.1</b>	<b>Motionen als Ursprung des Entwurfs</b>	<b>5</b>
2.1.1	Motion zur Totalrevision des GG und Einführung eines Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (2011-GC-21).....	5
2.1.2	Motion zur Totalrevision des GG (2019-GC-217).....	6
<b>2.2</b>	<b>Weitere parlamentarische Vorstösse im Zusammenhang mit der Totalrevision des GG</b>	<b>6</b>
2.2.1	Motion 1122.11: Volkswahl des Ammanns – Änderung des Gesetzes über die Gemeinden .....	7
2.2.2	Motion 2013-GC-121: Obligatorische resp. freiwillige Einführung des Generalrats .....	7
2.2.3	Motion 2014-GC-181: Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (Art. 143) .....	7
2.2.4	Motion 2016-GC-3: Änderung des Gesetzes über die Gemeinden (Art. 27).....	8
2.2.5	Motion 2019-GC-218: Änderung des Gesetzes über die Gemeinden – Einführung einer Geschäftsprüfungskommission und Vereinfachung der Vereidigung der gewählten Ratsmitglieder .....	8
2.2.6	Postulat 2020-GC-110: Die Fusion Grossfreiburgs und der zusätzliche finanzielle Beitrag des Staates: ein Modell für allfällige zukünftige Fusionen.....	9
2.2.7	Motion 2021-GC-24: Fernteilnahme an Generalratssitzungen.....	9
2.2.8	Auftrag 2022-GC-63: Revision des Kapitels «Windenergie» des kantonalen Richtplans (KantRP) (Teil der Konsultativabstimmungen) .....	10
2.2.9	Motion 2023-GC-3: Mehr Demokratie in den Gemeindeverbänden .....	10
<b>3</b>	<b>Notwendigkeit des Entwurfs</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>Geschichte der allgemeinen Gesetzgebung über die Gemeinden</b>	<b>11</b>

---

<b>4.1</b>	<b>Die Gesetze über die freiburgischen Gemeinden vor 1980</b>	<b>11</b>
<b>4.2</b>	<b>Das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG)</b>	<b>11</b>
<b>4.3</b>	<b>Wichtigste Teilrevisionen des GG seit dessen Inkrafttreten</b>	<b>12</b>
<b>5</b>	<b>Verwandtes Projekt: Governance der Regionen</b>	<b>13</b>
<b>6</b>	<b>Vorbereitende Arbeiten</b>	<b>15</b>
<b>6.1</b>	<b>Arbeiten vor der Projektorganisation</b>	<b>15</b>
<b>6.2</b>	<b>Projektorganisation</b>	<b>15</b>
<b>6.3</b>	<b>Leitgrundsätze für die Arbeiten</b>	<b>16</b>
<b>6.4</b>	<b>Arbeiten der Projektorganisation</b>	<b>16</b>
<b>6.5</b>	<b>Vorschläge, die in die Vorentwürfe einfließen</b>	<b>16</b>
<b>6.6</b>	<b>Thematische Konsultationen bei verschiedenen Stellen</b>	<b>16</b>
<b>6.7</b>	<b>Vorvernehmlassung bei den Partnern der Projektorganisation</b>	<b>17</b>
<b>6.8</b>	<b>Öffentliche Vernehmlassung</b>	<b>17</b>
<b>6.9</b>	<b>Weitere Etappen der Revision</b>	<b>17</b>
<b>7</b>	<b>Die wichtigsten Vorschläge</b>	<b>17</b>
<b>7.1</b>	<b>Allgemeine Bestimmungen</b>	<b>17</b>
7.1.1	Gemeindeautonomie.....	17
7.1.2	Prüfung der Konsultativabstimmung.....	18
<b>7.2</b>	<b>Gemeindeversammlung</b>	<b>18</b>
7.2.1	Öffentlichkeit der Schriftstücke, Erlasse und Beschlüsse.....	18
7.2.2	Ablauf der Gemeindeversammlung.....	19
7.2.3	Öffentliche Informationsveranstaltungen.....	19
7.2.4	Volksabstimmung statt Gemeindeversammlung.....	19
7.2.5	Vorsitz der Gemeindeversammlung: Beibehalten des Status quo vorgeschlagen.....	19
7.2.6	Einführung einer fakultativen Geschäftsprüfungskommission.....	19
<b>7.3</b>	<b>Generalrat</b>	<b>20</b>
7.3.1	Rückblick.....	20
7.3.2	Wegfall der obligatorischen Einsetzung eines Generalrats in gewissen Gemeinden.....	21
7.3.3	Schwellenwert für freiwillige Einführung eines Generalrats.....	21
7.3.4	Sitzungen mit Fernteilnahme.....	21
<b>7.4</b>	<b>Gemeinderat</b>	<b>21</b>
7.4.1	Beginn der Legislaturperiode.....	21
7.4.2	Grösse, Art des Wahlsystems und Rechtsstellung der Gemeinderatsmitglieder.....	21
7.4.3	Fernteilnahme an Sitzungen.....	22
<b>7.5</b>	<b>Gemeindepersonal</b>	<b>23</b>
7.5.1	Personalreglement künftig obligatorisch.....	23

7.5.2	Beibehalten einer Standardregelung für die Übergangszeit und Präzisierung des Inhalts der Statuten für das Personal von Gemeindeverbänden .....	23
7.5.3	Wegfall der besonderen Vorschriften für Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber sowie für Finanzverwalterinnen und Finanzverwalter .....	23
<b>7.6</b>	<b>Gesetzgebung der Gemeinde</b>	<b>23</b>
<b>7.7</b>	<b>Ortsbürgerliche Angelegenheiten</b>	<b>24</b>
7.7.1	Historischer Rückblick bis zum GG .....	24
7.7.2	Entstehung von Abschnitt 5 des GG .....	24
7.7.3	Jüngste gesetzgeberische Arbeiten .....	26
7.7.4	Bericht der Universität Freiburg von 2024 .....	26
7.7.5	Vorgeschlagene Änderungen .....	26
<b>7.8</b>	<b>Regionale Zusammenarbeit</b>	<b>27</b>
<b>7.9</b>	<b>Gemeindeverbände</b>	<b>27</b>
7.9.1	Zweck und Aufgaben von Gemeindeverbänden .....	27
7.9.2	Unterscheidung zwischen wesentlichen und nicht wesentlichen Statutenänderungen .....	28
7.9.3	Möglichkeit der Wahl der Delegierten durch die Gemeindelegislativen .....	28
7.9.4	Initiative und Referendum .....	28
<b>7.10</b>	<b>Anpassungen bei den Gemeindefusionen</b>	<b>28</b>
7.10.1	Konsultativabstimmung bei Fusionsvorhaben .....	28
7.10.2	Voraussetzungen für die Anordnung einer Fusion .....	28
7.10.3	Vereinfachung der Übergangsordnung und Lockerung der entsprechenden Bestimmungen .....	29
<b>7.11</b>	<b>Aufsicht</b>	<b>29</b>
7.11.1	Einführung eines Aufsichtskonzepts .....	29
7.11.2	Rolle der Oberamtsperson in den Gemeindeverbänden .....	29
7.11.3	Keine systematische Genehmigung von Gemeindereglementen mehr .....	30
7.11.4	Aufsicht über Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit .....	31
7.11.5	Präzisierungen der Vorschriften über die Finanzaufsicht .....	32
<b>7.12</b>	<b>Rechtsmittel</b>	<b>32</b>
<b>7.13</b>	<b>Übergangsrecht</b>	<b>32</b>
<b>7.14</b>	<b>Mit dieser Revision geänderte Gesetze</b>	<b>32</b>
<b>8</b>	<b>Verworfenne Vorschläge</b>	<b>33</b>
<b>8.1</b>	<b>Mindestgrösse der Gemeinden und obligatorischer Generalrat</b>	<b>33</b>
<b>8.2</b>	<b>Gebundene Ausgaben</b>	<b>33</b>
<b>8.3</b>	<b>Vorsitz der Gemeindeversammlung</b>	<b>34</b>
<b>8.4</b>	<b>Volkswahl der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten</b>	<b>34</b>
<b>8.5</b>	<b>Schaffung eines öffentlich-rechtlichen Gemeindeverbands auf kantonaler Ebene</b>	<b>34</b>
<b>8.6</b>	<b>Volkswahl innerhalb der Gemeindeverbände</b>	<b>34</b>

---

<b>8.7</b>	<b>Nach Abstimmung einer Mehrheit der Gemeinden angeordnete Gemeindefusion</b>	<b>35</b>
<b>8.8</b>	<b>Nach der öffentlichen Vernehmlassung verworfene Elemente</b>	<b>35</b>
<b>9</b>	<b>Finanzielle und personelle Auswirkungen des Entwurfs für den Staat und die Gemeinden</b>	<b>36</b>
<b>10</b>	<b>Einfluss des Entwurfs auf die Aufgabenteilung Staat–Gemeinden</b>	<b>37</b>
<b>11</b>	<b>Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung</b>	<b>37</b>
<b>12</b>	<b>Verfassungsmässigkeit des Entwurfs</b>	<b>37</b>
<b>13</b>	<b>Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität des Entwurfs</b>	<b>38</b>
<b>14</b>	<b>Referendum</b>	<b>38</b>
<b>15</b>	<b>Genehmigung durch den Bund</b>	<b>38</b>
<b>16</b>	<b>Kommentar zu den einzelnen Artikeln</b>	<b>39</b>
<b>16.1</b>	<b>Erster Teil: Artikel des Entwurfs des revidierten Gesetzes über die Gemeinden</b>	<b>39</b>
<b>16.2</b>	<b>Zweiter Teil: Durch den Entwurf geänderte Erlasse, in der Reihenfolge ihrer systematischen Nummer</b>	<b>103</b>
<b>17</b>	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>113</b>

---

---

# 1 Übersicht

---

*Die vorliegende Botschaft zum Gesetzesentwurf zur Totalrevision des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (der Entwurf) setzt sich wie folgt zusammen:*

*Um eine angemessene und kohärente Antwort zu ermöglichen, berücksichtigt dieser Entwurf neben der Motion, mit der die Totalrevision ausdrücklich gefordert wurde, auch andere parlamentarische Vorstösse, die in den letzten Jahren zur Funktionsweise der Gemeinden im Allgemeinen eingereicht wurden (Ziff. 2.2).*

*Der Kanton Freiburg verfügt seit fast zwei Jahrhunderten über eine Gesetzgebung über die Gemeinden. Zum besseren Verständnis der Entwicklungen seit 1831 enthält der vorliegende Bericht einen Überblick über die Geschichte dieser Gesetzgebung und erwähnt insbesondere die letzten wichtigen Änderungen, die am geltenden Gesetz aus dem Jahr 1980 vorgenommen wurden (Ziff. 4).*

*Dieser Entwurf ist Teil der umfassenden Überlegungen zu den kantonalen Institutionen, vor allem auf regionaler Ebene. Die seit mehreren Jahren laufenden Arbeiten zur Governance der Regionen werden damit teilweise konkretisiert (Ziff. 5).*

*Angesichts der Grösse dieses Projekts war eine bedeutende Projektorganisation notwendig, die es erlaubte, die wichtigsten Institutionen einzubeziehen, die von der Funktionsweise der Gemeinden direkt betroffen sind. Die vom Staatsrat im Sommer 2022 beschlossene Projektorganisation umfasst daher eine Delegation des Staatsrats sowie Vertreterinnen und Vertreter der Oberamtspersonenkonferenz und des Freiburger Gemeindeverbands. Sie legte gleich zu Beginn die Grundsätze für die Erarbeitung der Vorentwürfe und dieses Entwurfs fest (Ziff. 6):*

- 1. Die Zuständigkeit für jede organisatorische Aufgabe wird derjenigen Stufe (Staat oder Gemeinde) übertragen, die sie am besten erfüllen kann;*
- 2. Den Gemeinden wird für organisatorische Aufgaben und Entscheide mit örtlicher Tragweite der grösstmögliche Spielraum eingeräumt (innerhalb der Grenzen der kommunalen Finanzautonomie);*
- 3. Es wird eine Verteilung der organisatorischen Aufgaben angestrebt, die eine optimale Ausübung der lokalen Demokratie ermöglicht und die besten Rahmenbedingungen für die Erbringung öffentlicher Leistungen bietet.*

*Die wichtigsten Bestimmungen des Entwurfs werden in Ziffer 7 eingehend erläutert.*

*Dieser Entwurf wurde in einem offenen und transparenten Prozess erarbeitet, sodass alle hängigen Fragen angegangen werden konnten. Die vorliegende Botschaft enthält daher auch die wichtigsten Ideen und Vorschläge, die geprüft, aber schliesslich nicht in den Entwurf aufgenommen wurden (Ziff. 8). Des Weiteren erläutert er die Auswirkungen des Entwurfs und seine Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht (Ziff. 9–15). Zum Schluss folgt der Kommentar zu den einzelnen Artikeln (Ziff. 16).*

## 2 Parlamentarische Vorstösse

---

### 2.1 Motionen als Ursprung des Entwurfs

#### 2.1.1 Motion zur Totalrevision des GG und Einführung eines Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (2011-GC-21)

Eine Totalrevision des Gesetzes über die Gemeinden (GG) wurde zum ersten Mal in der Motion 2011-GC-21 [vormals M1120.11] der Grossräte André Schoenenweid und Stéphane Peiry über die Änderung des Gesetzes über die Gemeinden sowie die Einführung eines neuen Gesetzes über die Gemeindefinanzen gefordert.

---

Mit ihrer am 7. Juni 2011 eingereichten und begründeten Motion verlangten die Grossräte vom Staatsrat, dass er eine Totalrevision des GG sowie Regeln zu den Gemeindefinanzen vorlege. Sie waren der Ansicht, dass das GG überholte Terminologie enthalte und ein neues Gesetz über die Gemeindefinanzen geschaffen werden solle, das gleichzeitig den Übergang zum Harmonisierten Rechnungslegungsmodell (HRM2) ermöglichen würde.

In seiner Antwort vom 3. Oktober 2011 erklärte der Staatsrat, dass einer Revision der Bestimmungen des GG über die Finanzen seiner Ansicht nach Priorität eingeräumt werden sollte. Ein neues Gesetz über die Gemeindefinanzen bei gleichzeitiger Entkoppelung der finanziellen Bestimmungen des GG würde es erlauben, diesen wichtigen Bereich rascher zu regeln, als dies mit einer Totalrevision des GG möglich wäre. Der Staatsrat schlug daher vor, die Motion aufzuteilen. Der erste Teil betraf die Totalrevision des GG, der zweite die Revision des Kapitels über die Finanzen durch die Ausarbeitung eines entsprechenden Gesetzesentwurfs, der eine Teilrevision des GG beinhaltete. Bei der Debatte zur Erheblicherklärung der Motion, die am 4. November 2011 stattfand, genehmigte der Grosse Rat die vom Staatsrat vorgeschlagene Aufteilung. Das Gesetz vom 22. März 2018 über den Finanzhaushalt der Gemeinden war die formelle Folge dieser Motion.

### 2.1.2 Motion zur Totalrevision des GG (2019-GC-217)

Mit einer am 19. Dezember 2019 eingereichten und begründeten Motion forderten die Grossräte André Schneuwly und Benoît Piller eine Totalrevision des GG. Zur Begründung machten sie geltend, dass das GG aus dem Jahr 1980 stamme und schon viele Veränderungen erfahren habe. Es sei daher nicht mehr zeitgemäss, lückenhaft und wenig leserfreundlich. Ihrer Ansicht nach war eine Revision des Gesetzes sowohl in Bezug auf seinen Inhalt als auch seine Struktur nötig. Die Motionäre erwähnten zudem mehrere Themenbereiche, die bei der Revision berücksichtigt werden sollten, zum Beispiel im Zusammenhang mit den Generalräten, die insbesondere aufgrund der Gemeindefusionen in den letzten Jahren immer zahlreicher geworden waren, oder mit der Wahl der Gemeindepräsidentin oder des Ammanns. Die Motionäre wiesen auch auf die Verbindung des GG zu mehreren laufenden gesetzlichen oder institutionellen Arbeiten hin (z. B. Revision des Gesetzes vom 19. September 1995 über die Agglomerationen [AggG], Fusion Grossfreiburgs, Überlegungen zu den Regionen) und erklärten, dass eine Revision notwendig sei, um auch dieser Entwicklung Rechnung zu tragen. In seiner Antwort vom 10. November 2020 erinnerte der Staatsrat an die verschiedenen Etappen, die es vor einer Totalrevision des GG zu durchlaufen gelte. Dazu gehörten die Gemeindezusammenschlüsse, die innert 40 Jahren eine Halbierung der Zahl der Gemeinden ermöglichten, und die Verabschiedung eines Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden, dank dem alle Bestimmungen des GG zu den Gemeindefinanzen aufgehoben werden konnten. Der Staatsrat erinnerte auch daran, dass sich die Situation der interkommunalen Zusammenarbeit stark verändert habe: Die Anzahl der Gemeindeverbände war von rund 50 im Jahr 1997 auf 87 zum Zeitpunkt der Antwort auf die Motion angestiegen.

Schliesslich wies der Staatsrat darauf hin, dass eine Reform der kommunalen und regionalen Institutionen geprüft werde und dass deren Ergebnisse bei der Revision des GG einfließen würden.

Abschliessend beantragte der Staatsrat dem Grossen Rat, die Motion anzunehmen und die Arbeiten der Totalrevision des GG nach dem Abschluss der Überlegungen zu den Regionen in Angriff zu nehmen. Er ersuchte den Grossen Rat daher um eine Fristverlängerung bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode. Der Grosse Rat nahm die Motion und die Fristverlängerung an seiner Sitzung vom 11. Februar 2021 an.

## 2.2 Weitere parlamentarische Vorstösse im Zusammenhang mit der Totalrevision des GG

Den nachfolgend genannten Vorstössen ist gemeinsam, dass die Totalrevision des GG bei ihrer Behandlung thematisiert wurde oder dass sie ein im Rahmen des vorliegenden Entwurfs diskutiertes Thema betreffen. Die Vorstösse werden in der Reihenfolge ihrer Einreichung aufgeführt.

---

### 2.2.1 Motion 1122.11: Volkswahl des Ammanns – Änderung des Gesetzes über die Gemeinden

Mit einer am 9. Juni 2011 eingereichten und begründeten Motion forderten die Grossräte René Thomet und Gaétan Emonet den Staatsrat auf, eine Revision des Gesetzes über die Gemeinden im Hinblick auf die Volkswahl der Gemeindepräsidentinnen und Ammänner in die Wege zu leiten. Als Begründung machten sie geltend, dass nur mit einer Volkswahl das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Demokratie wiederhergestellt werden könne. Die Verfasser der Motion waren der Meinung, dass nur eine separate Volkswahl der Gemeindepräsidentin oder des Ammanns gewährleiste, dass die am besten geeignete Person für dieses Amt bezeichnet werde.

In seiner Antwort wies der Staatsrat darauf hin, dass die von den Motionären vorgebrachten Argumente nicht neu seien. Den Vorwurf, der Volkswille sei bei gewissen Ernennungen missachtet worden, wies er jedoch zurück, da das Gesetz vorsehe, dass die Gemeindepräsidentin oder der Ammann im ersten und im zweiten Wahlgang mit dem absoluten Mehr der Mitglieder des Kollegiums und gegebenenfalls im dritten Wahlgang mit dem relativen Mehr gewählt werden müsse. Dieses System sei Ausdruck der repräsentativen Demokratie, die jedes Mal bestätigt werde, wenn die Kantonsbehörden mit dieser Frage befasst würden. Aus diesen Gründen beantragte der Staatsrat die Ablehnung der Motion. Die Motion wurde mit 58 zu 28 Stimmen bei 6 Enthaltungen abgelehnt.

### 2.2.2 Motion 2013-GC-121: Obligatorische resp. freiwillige Einführung des Generalrats

Mit einer am 12. Dezember 2013 eingereichten und begründeten Motion verlangten die Grossräte André Schneuwly und Patrick Schneuwly eine Änderung des GG, um die obligatorische Einsetzung des Generalrats ab einer gesetzlich festgelegten Bevölkerungszahl einzuführen. Die Motionäre schlugen vor, diesen Schwellenwert auf 5000 Einwohner festzulegen. Sie forderten ausserdem, dass alle Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 600 und 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern frei entscheiden könnten, den Generalrat einzuführen oder abzuschaffen. Das GG sieht nur einen unteren Schwellenwert von 600 Einwohnerinnen und Einwohnern vor. In seiner Antwort wies der Staatsrat darauf hin, dass die Vorschriften zur Festlegung der Gemeinden, die anstelle der Gemeindeversammlung einen Generalrat haben müssen, im Laufe der letzten Jahrzehnte mehrmals geändert worden seien. Er gab in seiner Antwort auch einen historischen Überblick über die Entwicklungen in dieser Frage.

Der Staatsrat kam zum Schluss, dass die geltende Regelung den Gemeinden grosse Autonomie lasse, dass sie seit über hundert Jahren bestehe und dass sie beibehalten werden sollte. Aus diesen Gründen beantragte er die Ablehnung der Motion.

Die Motion wurde in der Folge zurückgezogen.

### 2.2.3 Motion 2014-GC-181: Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (Art. 143)

Mit einer am 19. November 2014 eingereichten und begründeten Motion verlangten die Grossräte Stéphane Peiry und André Schoenenweid eine Verlängerung der Referendumsfrist auf Gemeindeebene, sodass das Referendumsverfahren auf Gemeindeebene mit dem kantonalen Verfahren identisch sei. Ihrer Meinung nach sollte eine erste Frist von 30 Tagen für die Ankündigung eines Referendumsbegehrens vorgesehen werden. Für die Unterschriftensammlung würde eine Frist von 90 Tagen gelten. Die Motionäre waren der Ansicht, dass in diesem Bereich eine doppelte Ungerechtigkeit herrsche, da die Frist für die Unterschriftensammlung auf Gemeindeebene 30 Tage betrage und die Zahl der erforderlichen Unterschriften mit 10 % der Stimmberechtigten der Gemeinde proportional viel höher sei als auf Kantonsebene.

In seiner Antwort vertrat der Staatsrat die Ansicht, dass eine Verlängerung der Frist für die Unterschriftensammlung zahlreiche Gemeindeprojekte aufgrund einer einfachen Ankündigung eines Referendumsbegehrens verzögern könnte. Seiner Meinung nach enthielt die Motion zwei Elemente, die separat behandelt werden müssten: einerseits den Grundsatz, die Ausübung des Referendumsrechts auf Gemeindeebene zu vereinfachen, und andererseits die Festlegung der am geltenden Recht vorzunehmenden Änderung, d. h. eine Verlängerung der Frist für die Unterschriftensammlung. Er ersuchte daher den Grossen Rat, eine Aufteilung der Motion anzunehmen, um die Reduktion der Anzahl Unterschriften zu ermöglichen. Der Grosse Rat genehmigte die Aufteilung mit 67 zu 29 Stimmen. Es gab keine Enthaltungen.

---

Diese Änderung wurde bei der Teilrevision des GG eingeführt, die am 3. November 2016 vom Grossen Rat beschlossen wurde. Aufgrund der jüngsten Erfahrungen war jedoch eine Überprüfung dieser Frage erforderlich, die zu dem Vorschlag führte, auf kommunaler und interkommunaler Ebene eine erste Frist für die Ankündigung des Begehrens und eine weitere Frist für die Einreichung des Begehrens vorzusehen (siehe vorgeschlagene Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte [PRG]).

#### 2.2.4 Motion 2016-GC-3: Änderung des Gesetzes über die Gemeinden (Art. 27)

Mit einer am 13. Januar 2016 eingereichten und begründeten Motion ersuchte Grossrat Simon Bischof den Staatsrat, die Höchstzahl der Generalratsmitglieder von 80 auf 100 Mitglieder zu erhöhen. Der Motionär machte geltend, dass mehrere Fusionsprojekte zur Schaffung besonders grosser Gemeinden lanciert worden seien und dass letztere die Möglichkeit haben sollten, einen grösseren Generalrat zu haben.

Der Staatsrat wies in seiner Antwort darauf hin, dass nur eine Gemeinde über einen Generalrat mit 80 Mitgliedern verfüge. Es schien also kein wirklicher Bedarf zu bestehen, diese Zahl zu erhöhen. Der Staatsrat hielt es dennoch für angebracht, die gesetzlichen Bestimmungen, auf die sich der Motionär bezog, zu überprüfen; jedoch eher im Sinne eines Verzichts auf die im GG festgelegte Schwelle und eines grösseren Ermessensspielraums für die Gemeinden bei der Festlegung der Anzahl Generalrätinnen und Generalräte.

Der Grosse Rat lehnte die Motion mit 67 gegen 24 Stimmen bei 4 Enthaltungen ab.

#### 2.2.5 Motion 2019-GC-218: Änderung des Gesetzes über die Gemeinden – Einführung einer Geschäftsprüfungskommission und Vereinfachung der Vereidigung der gewählten Ratsmitglieder

Mit einer am 20. Dezember 2019 eingereichten und begründeten Motion ersuchten die Motionäre Bruno Marmier und Elias Moussa um eine Änderung des GG in zwei Punkten:

- > Ausarbeitung einer Gesetzesbestimmung, die den Gemeinden die Möglichkeit gäbe, eine Geschäftsprüfungskommission auf Gemeindeebene einzuführen. Die Verfasser präzisierten, dass diese von der Finanzkommission unabhängige Kommission über Ermittlungsbefugnis verfügen würde und dem Generalrat jedes Jahr einen Bericht über die Geschäftsführung der Gemeinde vorlegen müsste. Sie waren der Ansicht, dass es eine solche Kommission brauche, damit in den grossen Gemeinden, insbesondere in solchen, die aus einer Grossfusion hervorgegangen seien, eine demokratische Aufsicht über die Geschäftsführung der Gemeinde gewährleistet sei.
- > Möglichkeit für den Generalrat, die Generalratsmitglieder zu vereidigen, und für den Agglomerationsrat, die Agglomerationsratsmitglieder zu vereidigen. Die Motionäre waren der Ansicht, dass sich dadurch vermeiden liesse, dass als gewählt erklärte Personen mangels Vereidigung nicht an Sitzungen teilnehmen können.

Der Staatsrat wies in seiner Antwort darauf hin, dass die Zulassung einer solchen Kommission auf Gemeindeebene eine ziemlich bedeutende Änderung bei der Konfiguration der Gemeindeorgane darstellen würde, da es sich um ein eigentliches Kontrollorgan des Gemeinderats innerhalb der Gemeinde handeln würde. Der Auftrag einer solchen Kommission müsse klar definiert und ihre Kompetenzen gegenüber jenen der anderen Kommissionen genau abgegrenzt werden. Der Staatsrat wies auch auf die Tatsache hin, dass das neue Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG) eine stärkere Pflicht für den Gemeinderat vorsieht, der Legislative Rechenschaft abzulegen. Im GFHG wird der Geschäftsbericht, den der Gemeinderat der Legislative gleichzeitig mit der Jahresrechnung vorlegen muss, allgemein eingeführt. In seinem Geschäftsbericht legt der Gemeinderat seine Haupttätigkeit und die wichtigsten Entwicklungen während des vergangenen Rechnungsjahrs dar (Art. 19 Abs. 1 GFHG). Während ein solcher Bericht zuvor nur für Gemeinden mit einem Generalrat vorgesehen war, weitet das GFHG diese Aufgabe nun auf die Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung aus. Der Geschäftsbericht wird der Legislative unterbreitet und ermöglicht somit mehr Transparenz und eine bessere Information über die Tätigkeit der Exekutive.



---

In Bezug auf die Vereidigung wies der Staatsrat darauf hin, dass sie nur vor der Behörde Sinn mache, die damit beauftragt ist, die Tätigkeit der gewählten Mandatsträger zu beaufsichtigen und somit gegebenenfalls eine Verletzung ihres Eides festzustellen. Es sei daher logisch, dass sowohl die Mitglieder des Gemeinderats als auch jene des Generalrats von den Oberamtspersonen vereidigt werden, die für die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden zuständig sind.

Aus diesen Gründen beantragte der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

Die Motion wurde in der Folge zurückgezogen. Dieser Entwurf enthält einen entsprechenden Vorschlag (siehe Änderungen des GFHG).

#### 2.2.6 Postulat 2020-GC-110: Die Fusion Grossfreiburgs und der zusätzliche finanzielle Beitrag des Staates: ein Modell für allfällige zukünftige Fusionen

Mit einem am 29. Juni 2020 eingereichten und begründeten Postulat ersuchten die Grossräte Michel Chevalley und Patrice Longchamp den Staatsrat, die zusätzliche Unterstützung, die der Kanton dem Fusionsprojekt Grossfreiburgs gewährte, zu präzisieren und zu prüfen, inwiefern die zusätzliche Hilfe den Gemeindezusammenschlüssen im Kanton zu neuem Schwung verhelfen könnte. Sie bezogen sich dabei zum einen auf die Botschaft des Staatsrats zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG) und zum anderen auf den Bericht 2017-DIAF-9 zum Gesuch der konstituierenden Versammlung um einen zusätzlichen finanziellen Beitrag im Hinblick auf die Fusion Grossfreiburgs. Die Verfasser des Postulats beriefen sich auf den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gemeinden und forderten eine Präzisierung der zusätzlichen Hilfe für Gemeindezusammenschlüsse im Kanton. Dabei stellten sie insbesondere die folgenden Fragen:

- a) Worum handelt es sich bei den Investitionen, die im Interesse der gesamten Freiburger Bevölkerung sind?
- b) Welche weiteren Massnahmen beabsichtigt der Staatsrat bei der Fusion Grossfreiburgs zu unterstützen?
- c) Welche dieser Investitionen oder weiteren Massnahmen werden genau gleich für andere Fusionsprojekte gelten?
- d) Der Staatsrat spricht von Herausforderungen, die zu bewältigen sind, und von grösseren Fusionsprojekten. Was versteht er genau darunter?

Der Staatsrat beantragte dem Grossen Rat, dem Postulat Folge zu geben, und erklärte sich bereit, im Falle einer Annahme den entsprechenden Bericht in die Botschaft zum Erlass über die zusätzliche Finanzhilfe für die Fusion Grossfreiburgs zu integrieren. Der Grosse Rat nahm das Postulat am 11. Februar 2021 an.

Inzwischen wurde das Fusionsprojekt Grossfreiburg sistiert, da sechs der neun Gemeinden den Zusammenschluss in der Konsultativabstimmung vom 26. September 2021 ablehnten. Damit wurden die geplante zusätzliche Finanzhilfe für Grossfreiburg sowie auch deren Regelung in einem Erlass hinfällig, mit dessen Botschaft dem Postulat Folge geben worden wäre.

#### 2.2.7 Motion 2021-GC-24: Fernteilnahme an Generalratssitzungen

Mit einer am 7. Februar 2021 eingereichten und begründeten Motion ersuchten Grossrat Bruno Marmier und Grossrätin Francine Defferrard den Staatsrat darum, dass Generalratsmitglieder das Recht haben, von zuhause aus an den Debatten teilzunehmen und abzustimmen, wenn sie imstande sind, zu debattieren und abzustimmen, aber aus bestätigten gesundheitlichen Gründen nicht physisch an den Sessionen teilnehmen können oder ein Risiko für andere darstellen.

Der Staatsrat wies in seiner Antwort zunächst darauf hin, dass die Gemeindeversammlung und der Generalrat gleichrangige Legislativorgane sind und in demokratiepolitischer Hinsicht deshalb nicht losgelöst voneinander betrachtet werden können.

Die Motion müsste daher beide Organe zum Gegenstand haben. Der Staatsrat war jedoch der Ansicht, dass die Fernteilnahme an einer Gemeindeversammlung mit beträchtlichen Schwierigkeiten verbunden sei, insbesondere weil die Teilnehmerzahl nicht im Voraus bekannt sei und es viel komplizierter sei, alle potenziellen Teilnehmerinnen und Teilnehmer, das heisst alle Bürgerinnen und Bürger, die in kommunalen Angelegenheiten

---

über die politischen Rechte verfügen, entsprechend zu schulen. Der Staatsrat hielt schliesslich fest, dass sowohl die Oberamtspersonenkonferenz als auch der Freiburger Gemeindeverband (FGV), die zu diesem Thema konsultiert worden waren, eine Annahme der Motion nicht für wünschenswert erachteten.

Aus diesen Gründen empfahl der Staatsrat, die Motion abzulehnen. Die Motion wurde in der Folge zurückgezogen. Dieser Entwurf enthält einen entsprechenden Vorschlag.

#### 2.2.8 Auftrag 2022-GC-63: Revision des Kapitels «Windenergie» des kantonalen Richtplans (KantRP) (Teil der Konsultativabstimmungen)

Die Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags, der am 24. März 2022 eingereicht wurde, forderten den Staatsrat unter anderem auf, Konsultativabstimmungen auf Gemeindeebene im Bereich der Windenergie vorzusehen. Demnach sollten Studien nur dann durchgeführt werden, wenn die Bevölkerung der betroffenen Gemeinden ihnen in einer Konsultativabstimmung zustimmten. In seiner Antwort vom 26. Juni 2023 vertrat der Staatsrat die Ansicht, dass die Organisation von Konsultativabstimmungen die Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage erfordere, und sprach sich gegen diesen Teil des Auftrags aus. Der Grosse Rat wurde somit eingeladen, diesen Teil des Auftrags abzulehnen. Am 5. September 2023 folgte der Grosse Rat mit 71 zu 31 Stimmen bei 3 Enthaltungen dem Antrag des Staatsrats.

#### 2.2.9 Motion 2023-GC-3: Mehr Demokratie in den Gemeindeverbänden

Mit einer am 15. Januar 2023 eingereichten und begründeten Motion forderten Grossrat Grégoire Kubski und Grossrätin Pauline Robatel, dass im GG für Gemeindeverbände die Möglichkeit eingeführt werde, ein von der Bevölkerung gewähltes parlamentarisches Organ zu schaffen. Dieses Organ hätte eine beratende oder beschlussfassende Funktion und würde die beiden bestehenden Organe (Vorstand und Delegiertenversammlung) ergänzen. Zur Begründung ihrer Motion verwiesen die beiden Grossratsmitglieder auf den Anstieg der gebundenen Ausgaben in den Gemeindebudgets aufgrund der Gemeindeverbände und auf die Tatsache, dass den Organen dieser Verbände nur Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden und nicht der Bevölkerung angehören. Ein gewähltes Organ wäre ihrer Ansicht nach nichts Neues, da die Agglomeration Freiburg bereits über ein solches Organ verfüge, das zufriedenstellend funktioniere. Ausserdem beantragten sie, dass ihre Motion getrennt von der laufenden Revision des GG behandelt werde.

Der Staatsrat wies in seiner Antwort zunächst darauf hin, dass es nicht angebracht sei, parallel zur Totalrevision des GG wesentliche Änderungen bei der Funktionsweise der Gemeindeverbände vorzunehmen, die bei der laufenden Revision ein besonders wichtiges Thema seien. Inhaltlich erlaubte sich der Staatsrat jedoch die Bemerkung, dass das von den Motionären vorgebrachte Modell des Agglomerationsrats nicht ihren Wünschen zu entsprechen scheine. Dieses Modell, das im AggG-1995 als Kann-Bestimmung vorgesehen war, wurde von der Agglomeration Freiburg in ihren Statuten nicht übernommen. Die Einführung eines zusätzlichen Beratungs- oder Entscheidungsorgans auf dieser Ebene, das keine Budgetverantwortung trägt, führe erfahrungsgemäss dazu, dass die Leistungsvorschläge und damit die damit verbundenen Kosten steigen. Darüber hinaus seien die Gemeindeverbände wie die Gemeinden verpflichtet, einen Finanzplan für fünf Jahre zu erstellen. Der Finanzplan ist das Instrument für die mittelfristige Planung und Steuerung der Finanzen und der Leistungen. Der jährliche Aufwand, der sich aus den Aktivitäten der Verbände ergibt, ist für die Mitgliedgemeinden somit vorhersehbar.

Der Staatsrat beantragte dem Grossen Rat, die Motion abzulehnen, wies aber darauf hin, dass sie im Rahmen der Totalrevision des GG inhaltlich behandelt werde mit dem Ziel, dem Parlament ein kohärentes Modell vorzulegen.

Die Motion wurde am 25. Mai 2023 zurückgezogen. Dieser Entwurf enthält einen entsprechenden Vorschlag.

---

### 3 Notwendigkeit des Entwurfs

---

Das GG, das die institutionellen Aspekte der Gemeinden regelt, wurde vom Grossen Rat am 25. September 1980 verabschiedet. Seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1982 wurden über 40 kleinere oder grössere Änderungen vorgenommen. Zu nennen sind zum Beispiel die Revision des Abschnitts über die Zusammenarbeit von Gemeinden (Abschnitt 6) und des Abschnitts über die Gemeindezusammenschlüsse (Abschnitt 7) oder die Streichung der Bestimmungen über die Gemeindefinanzen, die neu im GFHG enthalten sind. Nebst dem Auftrag des Grossen Rates machen daher auch die zahlreichen bedeutenden Teilrevisionen des GG heute eine vollständige Überarbeitung dieses Erlasses erforderlich.

### 4 Geschichte der allgemeinen Gesetzgebung über die Gemeinden

---

#### 4.1 Die Gesetze über die freiburgischen Gemeinden vor 1980

Das erste Gesetz über die Gemeinden des Kantons Freiburg (Gesetz vom 15. Februar 1799 über die Gemeinden und die Verwaltung der Gemeindegüter) wurde von den gesetzgebenden Räten der Helvetischen Republik erlassen. Es handelte sich also um eine nationale Gesetzgebung, die für die Gemeinden aller damaligen Schweizer Kantone galt. Während der Helvetik wurden auch der Begriff des Bürgerrechts und der Begriff der politischen Gemeinde oder Einwohnergemeinde, die sich aus den Bürgern zusammensetzt, eingeführt.

Mit dem Gesetz vom 20. Dezember 1831 betreffend die Organisation der Gemeinden (GOG) erliess der Grosse Rat des Kantons Freiburg das erste spezifische Gemeindegesetz in der Geschichte des Kantons. Nach der Annahme der Staatsverfassung vom 4. März 1848 verabschiedete der Grosse Rat vier Monate später das erste Gesetz über die Gemeinden und Pfarreien (GGP). Von einigen Anpassungen abgesehen blieb die Struktur dieses Gesetzes im Wesentlichen unverändert bis zum GGP, das dem GG vorausging. Das GGP übernahm überdies eine Reihe von Bestimmungen des GOG von 1831.

Die Staatsverfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857 führte zu einer Totalrevision des GGP, das 1864 durch den Grossen Rat verabschiedet wurde.

Die nächste Totalrevision des GGP erfolgte aufgrund der Bundesverfassung von 1874 und wurde 1879 verabschiedet. Dies geht aus dem Ingress dieses GGP hervor, der wie folgt lautet: «Im Hinblick auf die Vorschriften der Bundesverfassung; In Erwägung, dass es nothwendig geworden ist, mehrere Punkte des Gesetzes über die Gemeinden und Pfarreien vom 7. Mai 1864 zu revidiren, um dieselben mit der genannten Verfassung in Einklang zu bringen».

Im Jahr 1894 wurde die Staatsverfassung einer Teilrevision unterzogen, in deren Rahmen die Bezeichnung des Gemeindeammanns als «Agent der Regierung» gestrichen wurde. Dies erforderte eine Anpassung des GGP, die 1894 verabschiedet wurde. Dieses GGP von 1894 wurde schliesslich mit dem Inkrafttreten des GG im Jahr 1982 aufgehoben.

#### 4.2 Das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG)

Die erste Motion, mit der eine Totalrevision des GGP von 1894 gefordert wurde, stammt aus dem Jahr 1954, auch wenn ab 1944 in mehreren parlamentarischen Vorstössen verschiedene Änderungen in dem einen oder anderen Punkt verlangt worden waren. In seiner Antwort auf die Motion anerkannte der Staatsrat die Notwendigkeit einer Revision des GGP und erklärte, er habe bereits eine ausserparlamentarische Kommission zu diesem Zweck eingesetzt. Die Kommission arbeitete einen Gesetzesvorentwurf aus, der 1959 in die Vernehmlassung gegeben

---

wurde. 1963 wurden die Arbeiten im Rahmen einer neuen ausserparlamentarischen Kommission wieder aufgenommen, die in 18 Sitzungen einen Gesetzesvorentwurf erarbeitete.

1971 wurde eine Volksinitiative zur Totalrevision des GGP eingereicht. Dabei wurden unter anderem die Volkswahl des Gemeindeamanns und die Einführung des fakultativen Referendums in Gemeinden mit Generalrat gefordert (TGR 1979, S. 951). Die Initiative wurde von einer parlamentarischen Kommission geprüft und am 3. Mai 1973 vom Grossen Rat für gültig erklärt. Am 16. Mai 1974 stimmte der Grosse Rat einem Antrag auf Sistierung des Verfahrens zur Behandlung der Initiative zu, da die Arbeiten zur Totalrevision im Gange waren.<sup>1</sup>

Ende April 1975 wurde der Vorentwurf zum Gesetz dieser Kommission vorgelegt und in die Vernehmlassung gegeben. Aufgrund der dabei eingegangenen Stellungnahmen wurde ein neuer Vorentwurf ausgearbeitet, der vom Juni 1976 datierte. Dieser wurde einer ausserparlamentarischen Kommission unterbreitet, die den Text während zehn Sitzungen prüfte (September bis Dezember 1976).

Die neue Fassung des Vorentwurfs wurde im März 1977 dem Staatsrat unterbreitet, der sich an fünf Sitzungen damit befasste. Er verabschiedete den Gesetzesentwurf und die dazugehörige Botschaft am 30. Dezember 1977.

Die zur Prüfung des Gesetzesentwurfs eingesetzte parlamentarische Kommission hielt 18 Sitzungen ab, die zwischen dem 24. Mai 1978 und dem 11. Juli 1979 stattfanden. Es gab zwei Lesungen durch die Kommission, und eine Subkommission befasste sich während zwei Sitzungen mit den Schlussbestimmungen des Entwurfs. Der Grosse Rat begann in der Herbstsession 1979, d. h. am 18. September 1979, mit der Beratung im Plenum. Das Inkrafttreten wurde nicht bestritten, sodass direkt mit der ersten Lesung der Artikel begonnen werden konnte. Die Artikel 1–50 wurden zwischen dem 18. und 21. September 1979 in erster Lesung verabschiedet. Am 21. Mai 1980 war die erste Lesung des Gesetzesentwurfs abgeschlossen. Die zweite Lesung begann am 16. September 1980 und endete am 17. September 1980. Aufgrund verschiedener Differenzen war eine dritte Lesung notwendig. Diese fand am 25. September 1980 statt; am gleichen Tag wurde der aus den Beratungen hervorgegangene Entwurf in der Schlussabstimmung angenommen. Es wurde kein Referendum gegen das Gesetz eingereicht.

### 4.3 Wichtigste Teilrevisionen des GG seit dessen Inkrafttreten

Das GG hat seit seinem Inkrafttreten über 40 kleinere oder grössere Änderungen erfahren. Zu erwähnen sind insbesondere die folgenden Teilrevisionen:

Bei der **Revision vom 4. Mai 1995** wurde der Abschnitt über die interkommunale Zusammenarbeit erheblich geändert. Diese ermöglichte so die Bildung von Gemeindeverbänden zur Erfüllung mehrerer verwandter Aufgaben, die Verbindungen zwischen Verbänden und Mitgliedsgemeinden wurden gestärkt<sup>2</sup>, und die Einstimmigkeit der Gemeinden für wesentliche Änderungen der Statuten wurde gestrichen<sup>3</sup>.

Bei der **Revision vom 16. März 2006** wurden die Bestimmungen des GG zur Aufsicht über die Gemeinden erheblich geändert und klarer formuliert. Zudem wurden das Referendums- und das Initiativrecht für Gemeindeverbände eingeführt und die Gemeinden wurden verpflichtet, einen Finanzplan zu erstellen. Weitere wichtige Änderung: In der Revision von 2006 wurde für Mehrzweckverbände das Erfordernis des Sachzusammenhangs der Aufgaben aufgehoben.

Am 9. Dezember 2010 verabschiedete der Grosse Rat das **GZG**. Wie der Name schon sagt, umfasst dieses im Wesentlichen Massnahmen zur Förderung von Gemeindefusionen, namentlich die Genehmigung eines Fusionsplans durch den Staatsrat und eine Finanzhilfe des Kantons für Gemeindezusammenschlüsse. Das GZG führte jedoch auch zu einer Änderung des GG, wobei unter anderem die Urnenabstimmung für die Genehmigung

---

<sup>1</sup> Die Initiative wurde zehn Jahre nach ihrer Einreichung formell zurückgezogen (6. April 1981), da ein Teil der Forderungen mit dem GG umgesetzt worden war. Der Rückzug der Initiative wurde im ABI Nr. 38 vom 18. September 1981 bekannt gegeben.

<sup>2</sup> Insbesondere dadurch, dass der Gemeinderat die Delegierten *grundsätzlich aus seiner Mitte* ernennt und die Delegierten verpflichtet sind, *sich nach dem Standpunkt des Gemeinderats zu richten*, vor allem bei neuen Investitionsausgaben.

<sup>3</sup> Infolge einer während der parlamentarischen Beratung beantragten Änderung wurde das Erfordernis der Einstimmigkeit für die Übernahme neuer Aufgaben durch den Verband beibehalten.

---

der Fusionsvereinbarungen vorgesehen wurde, die bis dahin von den Gemeindeversammlungen oder den Generalräten gutgeheissen wurden.

Am 22. März 2018 verabschiedete der Grosse Rat das **GFHG**. Dieses führte zu tiefgreifenden Änderungen bei der Finanzverwaltung der Gemeinden. Ausserdem wurden bei dieser Revision zahlreiche Bestimmungen des GG in das GFHG überführt.

## 5 Verwandtes Projekt: Governance der Regionen

---

Die Totalrevision des GG fällt mit wichtigen Überlegungen zur allgemeinen Steuerung der «Regionen» zusammen. Die regionale Ebene, die Gebiete betrifft, die über die Gemeindegrenzen hinausgehen, ohne den ganzen Kanton zu umfassen, hat in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen.

Auf institutioneller Ebene wird die Regionalpolitik hauptsächlich über gemeindeübergreifende Gremien gesteuert, wie sie in Abschnitt 6 des GG definiert sind, vor allem durch Gemeindeverbände.<sup>4</sup> Diese haben in den letzten 20 Jahren zahlenmässig stark zugenommen. Im Jahr 2000 gab es im Kanton Freiburg rund 50 Gemeindeverbände, heute sind es bereits mehr als 90. Dieser deutliche Anstieg bringt jedoch die wachsende Bedeutung dieser Form der Zusammenarbeit nicht vollumfänglich zum Ausdruck. Im selben Zeitraum haben die Gemeindeverbände nämlich immer mehr Aufgaben übernommen, da immer häufiger Mehrzweckverbände gegründet werden, wie dies seit der Teilrevision des GG von 1995 möglich ist. In diesem Jahr wurden wichtige Anpassungen im Abschnitt über die interkommunale Zusammenarbeit vorgenommen. Diese hatten bereits damals zum Ziel, «die interkommunale Zusammenarbeit zu erweitern und zu verstärken, es den Gemeindeverbänden zu ermöglichen, effizienter und rascher zu handeln und die Transparenz und die demokratische Kontrolle der interkommunalen Zusammenarbeit zu verbessern». Bei der Reform wurde insbesondere eine Bestimmung eingeführt, wonach Gemeindeverbände mehrere verwandte Aufgaben wahrnehmen können. Im Rahmen der Anpassung des GG an die Verfassung des Kantons Freiburg (KV) wurde die Forderung nach einem Sachzusammenhang wieder gestrichen, sodass die Gemeindeverbände heute unterschiedliche Aufgaben übernehmen können.

Die Zunahme der Gemeindeverbände ist hauptsächlich auf zwei Gründe zurückzuführen. Zum einen suchen die Gemeinden die Zusammenarbeit für gewisse Aufgaben selbst, weil eine oder mehrere Gemeinden zum Schluss kommen, dass sie die notwendigen Mittel allein nicht aufbringen können, oder weil sie der Ansicht sind, dass es sinnvoller und/oder effizienter ist, wenn eine bestimmte Leistung in einem grösseren Gebiet als der Gemeinde homogen erbracht wird. Zum anderen kann der kantonale Gesetzgeber gewisse Aufgaben den Gemeinden übertragen und sie gleichzeitig verpflichten, diese im Rahmen eines Gemeindeverbands wahrzunehmen. Dies gilt beispielsweise für die folgenden Bereiche:

1. Orientierungsschulkreis (Art. 61 Abs. 2 des Gesetzes über die obligatorische Schule [SchG]);
2. Sozialmedizinische Versorgung zu Hause oder im Pflegeheim (Art. 11 des Gesetzes über die sozialmedizinischen Leistungen [SmLG]);
3. Regionalplanung (Art. 25 Abs. 1 des Raumplanungs- und Baugesetzes [RPBG]);
4. Gewässerbewirtschaftung (Art. 9 Abs. 2 des Gewässergesetzes [GewG]);

---

<sup>4</sup> Art. 109 Abs. 1 GG: «Bedingt die Zusammenarbeit erhebliche und dauerhafte Verpflichtungen, so haben die Gemeinden einen Verband zu gründen». Die übrigen Formen der Zusammenarbeit sind die Regionalkonferenz (Art. 107<sup>bis</sup> GG, die den Zweck hat, «die Tätigkeit mehrerer Gemeinden in einem bestimmten Bereich zu koordinieren. Zu diesem Zweck kann sie insbesondere den Abschluss einer Gemeindeübereinkunft fördern, die Gründung eines Gemeindeverbands vorbereiten oder die Gemeindereglementierung harmonisieren.») und die Gemeindeübereinkunft (Art. 108 GG). Es gilt zu beachten, dass die Verbindung zwischen Region und Bezirk nicht fix ist. Die (vor allem in finanzieller Hinsicht) wichtigsten Gemeindeverbände umfassen das Gebiet eines oder mehrerer Bezirke. Die Verbindung kann drei Ursachen haben: zum einen ein gemeinsames Zugehörigkeitsgefühl und eine langjährige Zusammenarbeit, sodass die Gemeindebehörden den entsprechenden Perimeter bevorzugen; zum anderen der Wille des Gesetzgebers, der den kantonalen Verwaltungsperimeter direkt oder indirekt im Gesetz vorschreibt; und schliesslich die Rolle der Oberamtsperson, die bei der Gründung der meisten Gemeindeverbände eine treibende Kraft ist und deren «Referenzgebiet» der Bezirk ist (selbst wenn die antragstellende Person sowie die Oberamtspersonen auch grössere Perimeter in Betracht ziehen, wenn es die Aufgaben erfordern).

- 
5. Sozialhilfe (Art. 45 Abs. 2 des Sozialhilfegesetzes [SHG], in seiner Fassung vom 1. Januar 2026);
  6. Brandbekämpfung (Art. 13 Abs. 2 des Gesetzes über die Brandbekämpfung und die Hilfeleistungen [BBHG]).

Die heutige Regelung, die auf die zwischen 1995 und 2006 vorgenommenen Gesetzesrevisionen zurückzuführen ist, ermöglichte eine starke regionale Dynamik und erlaubt es den Gemeinden, weiterhin Aufgaben in Bereichen wahrzunehmen, die ohne interkommunale Strukturen langfristig möglicherweise vollständig dem Kanton übertragen werden müssten (Zentralisierung). Auf diese Weise können die gewählten Gemeindebehörden bei den entsprechenden Entscheiden mitwirken und direkten Einfluss auf die Politik nehmen. Allerdings stösst diese Regelung heute an ihre Grenzen, wie dies in mehreren Berichten thematisiert wurde. Der jüngste Bericht ist der von der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) in Zusammenarbeit mit der Oberamtspersonenkonferenz und dem FGV verfasste Bericht über ein Projekt zur Reform der regionalen Institutionen, in dem die Grenzen aufgelistet wurden. So führt die Vielzahl der Gemeindeverbände zu einer mangelnden Sichtbarkeit staatlichen Handelns, zur Überlastung der Amtsträgerinnen und Amtsträger, zu einer Beeinträchtigung der demokratischen Kontrolle, zu einer fehlenden Gesamtvision und zu einem Verlust der Gemeindeautonomie. Zudem wird die Rolle der Oberamtspersonen in Frage gestellt, die den Staatsrat vertreten, aber oft auch Mitglied der Gemeindeverbände sind oder diese sogar präsidieren. Die ILFD organisierte im Herbst 2022 sieben Diskussionsabende zu diesem Bericht, um die Thematik mit der Bevölkerung und den Amtsträgerinnen und Amtsträgern auf Gemeindeebene zu besprechen. Die Debatten, an denen insgesamt fast 400 Personen teilnahmen, bestätigten die ursprünglichen Feststellungen. Sie zeigten vor allem, dass die Bedürfnisse und Erwartungen in den verschiedenen Regionen sehr unterschiedlich sind, je nach den bereits vorhandenen oder geplanten Strukturen, den lokalen Sensibilitäten und den spezifischen Projekten. Ausserdem wurde festgestellt, dass einige Regionen über eine dynamische Vision verfügen und der Ansicht sind, dass sich die heutigen Strukturen «auf natürliche Art und Weise» hin zu anderen Kooperationsformen entwickeln müssen, so etwa von einer informellen Zusammenarbeit zur Gründung eines Gemeindeverbands oder von einem Gemeindeverband in Richtung eines langfristigen Gemeindegemeinschafts. Aus diesen Gründen ist es sinnvoll, mehrere Modelle vorzusehen, die unter sich kompatibel sind, sodass jede Region die geeigneten Instrumente wählen kann (s. Ziff. 7.8 und 7.9).

Wie bereits weiter oben erwähnt, wird die regionale Ebene hauptsächlich in Abschnitt 6 des geltenden GG definiert. Im Kanton Freiburg ist die «Region» unabhängig von ihrer Definition in erster Linie eine von den Gemeinden getragene Struktur, eine politische Steuerungsebene, für die vor allem die gewählten Gemeindebehörden zuständig sind. Der Staatsrat hat verschiedentlich erklärt<sup>5</sup>, dass die seit mehreren Jahren laufenden Überlegungen zu dieser Frage bei der Totalrevision des GG konkretisiert werden sollten. Nachdem er von den Arbeiten der mit dieser Revision beauftragten Projektorganisation Kenntnis genommen hat, bestätigte der Staatsrat das bisherige Prinzip des Kantons, wonach die «Regionen» in erster Linie eine von den Gemeinden getragene Struktur auf der Grundlage der Beschlüsse der gewählten Gemeindevertreterinnen und -vertreter bildeten. Seiner Ansicht nach scheine nicht angezeigt, die Einführung einer neuen, von den Gemeinden (und dem Staat) getrennten institutionellen Ebene in Betracht zu ziehen, die über die umfassenden Befugnisse einer unabhängigen Einrichtung des öffentlichen Rechts verfüge. Eine solche institutionelle Überschneidung in einem Kanton von der Grösse Freiburgs hätte keine wirklichen Vorteile und könne die Mängel des heutigen Systems (Visibilität und Überlastung) im Gegenteil noch verschärfen.

---

<sup>5</sup> Insbesondere in den Antworten des Staatsrats auf die Motionen 2019-GC-217 und 2023-GC-3 sowie im Regierungsprogramm 2022–2026 (namentlich Ziff. 4.1.1 und 4.1.2).

---

## 6 Vorbereitende Arbeiten

---

### 6.1 Arbeiten vor der Projektorganisation

Nach der Annahme der Motion 2019-GC-217 am 11. Februar 2021 durch den Grossen Rat folgten verschiedene Vorarbeiten und Treffen, bevor die Totalrevision formell lanciert wurde. Das Thema wurde nicht nur an zahlreichen Sitzungen und Präsentationen zur Governance der Regionen (Ziff. 5) diskutiert, sondern auch mehrmals mit dem FGV und der Oberamtspersonenkonferenz besprochen, sei es an bilateralen Treffen mit dem Direktor der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD), sei es an den jährlichen Treffen dieser Institutionen mit dem Staatsrat.

Parallel dazu wurden wichtige Vorbereitungsarbeiten geleistet, vor allem durch das Amt für Gemeinden (GemA), um eine umfassende Dokumentation zum geltenden GG zusammenzustellen und die verschiedenen Bestrebungen zu dessen Änderung – im Rahmen von parlamentarischen Vorstössen (vgl. insbesondere Ziff. 2) oder von informellen Anträgen – zu erfassen. Diese Dokumentation sowie mehrere Rechtsgutachten und spezifische Studien des GemA wurden allen am Revisionsvorhaben Beteiligten zur Verfügung gestellt.

### 6.2 Projektorganisation

Der Staatsrat beschloss die Projektorganisation für die Totalrevision des GG am 4. Juli 2022<sup>6</sup> auf Antrag der ILFD. Er setzte einen **Lenkungsausschuss** (CoPil) ein, der sich zusammensetzte aus:

- > seiner Delegation für die Agglomerationen und die territorialen Strukturen (Direktor/-innen der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft; der Direktion der Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt sowie der Finanzdirektion),
- > drei Vertreterinnen und Vertretern des Vorstands des FGV und
- > zwei Oberamtspersonen.

Die Direktorin des FGV, der Generalsekretär der ILFD und die Projektleiterin nahmen mit beratender Stimme an den Sitzungen teil.

Zudem wurde ein **Projektausschuss** (CoPro) eingesetzt. Dieser setzte sich zusammen aus:

- > der Projektleiterin (Präsidentin),
- > dem Generalsekretär der ILFD,
- > der Direktorin des FGV,
- > einer juristischen Beraterin des Generalsekretariats der ILFD,
- > dem Vorsteher des GemA,
- > drei vom FGV ernannten Vertretungspersonen und
- > zwei Vertretungspersonen der Oberamtspersonenkonferenz.

Schliesslich setzte die ILFD vier thematische Arbeitsgruppen ein, die sich mit den wichtigsten Themen des Gesetzes befassten, d. h. «Organe der Gemeinde», «Verwaltung», «Zusammenarbeit von Gemeinden und regionale Governance» sowie «Aufsicht und Rechtsmittel». Jede dieser thematischen Arbeitsgruppen setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern des FGV, der Oberämter sowie der ILFD und des GemA zusammen.

Schliesslich wurde eine Internetseite eingerichtet, die über die Projektorganisation und den Fortschritt der Arbeiten informiert: [Totalrevision des Gesetzes über die Gemeinden | Staat Freiburg](#).

---

<sup>6</sup> Auf Antrag der Oberamtspersonenkonferenz, die zwei anstatt wie ursprünglich vorgesehen nur eine Vertretungsperson im Lenkungsausschuss haben wollte, wurde die Projektorganisation mit Beschluss vom 20. September 2022 angepasst.

---

### 6.3 Leitgrundsätze für die Arbeiten

An seiner ersten Sitzung am 28. November 2022 verabschiedete der Lenkungsausschuss die wichtigsten Grundsätze für die Totalrevision des GG:

1. Die Zuständigkeit für jede organisatorische Aufgabe wird derjenigen Stufe (Staat oder Gemeinde) übertragen, die sie am besten erfüllen kann;
2. Den Gemeinden wird für organisatorische Aufgaben und Entscheide mit örtlicher Tragweite der grösstmögliche Spielraum eingeräumt (innerhalb der Grenzen der kommunalen Finanzautonomie);
3. Es wird eine Verteilung der organisatorischen Aufgaben angestrebt, die eine optimale Ausübung der lokalen Demokratie ermöglicht und die besten Rahmenbedingungen für die Erbringung öffentlicher Leistungen bietet.

Diese Grundsätze sollten den Umfang des Projekts präzisieren, insbesondere im Rahmen des Verfassungsgrundsatzes der Gemeindeautonomie (Art. 129 Abs. 2 KV) und des Subsidiaritätsprinzips (Art. 3 Abs. 2 und Art. 52 Abs. 1 KV).

### 6.4 Arbeiten der Projektorganisation

Zuerst wurden die in der Projektorganisation vertretenen Instanzen gebeten, die Änderungsvorschläge einzubringen, die sie für notwendig erachteten. In dieser ersten Phase wurden rund 80 Themen vorgeschlagen und von den verschiedenen Gremien im Hinblick auf die Redaktionsphase zur Überarbeitung des gesamten Gesetzes geprüft.

Nach dem Einholen der Vorschläge wurden mehrere Versionen des Gesetzesvorentwurfs ausgearbeitet und den verschiedenen Gruppen und Ausschüssen der Projektorganisation unterbreitet. Bis zur Vorvernehmlassung fanden zwischen November 2022 und Juni 2024 folgende Sitzungen statt: Der CoPil hielt fünf Sitzungen ab, der CoPro sechs Sitzungen und die vier thematischen Arbeitsgruppen je vier Sitzungen (eine der Gruppen kam für eine zusätzliche Sitzung zusammen, was insgesamt 17 Sitzungen der thematischen Arbeitsgruppen bzw. 28 Sitzungen für die ganze Projektorganisation ergibt).

Nach der Vorvernehmlassung im Sommer 2024 haben sich der CoPro und der CoPil jeweils wieder zu einer Sitzung getroffen. Dasselbe geschah auch nach der öffentlichen Vernehmlassung, die im Frühjahr 2025 stattfand.

Vier Zwischenberichte dokumentierten jede Etappe der Arbeiten.

### 6.5 Vorschläge, die in die Vorentwürfe einfließen

Die Projektorganisation prüfte alle Vorschläge zur Gemeindegesetzgebung, die in den letzten Jahren eingereicht worden waren oder während ihrer Arbeit eingingen. Neben den Beiträgen der Mitglieder der verschiedenen Organe (thematische Arbeitsgruppen, CoPro und CoPil) und der von ihnen vertretenen Institutionen berücksichtigte die Projektorganisation vor allem die Ergebnisse eines partizipativen Workshops des FGV im Juni 2023, an dem über hundert kommunale Amtsträgerinnen und Amtsträger teilgenommen hatten, sowie die Ergebnisse einer Umfrage bei Gemeindebehörden, Gemeindeverwaltungen und Gemeindeverbänden zu mehreren Themen der Totalrevision. Zudem wurden verschiedene Vorschläge berücksichtigt, die das Büro des Generalrats der Stadt Freiburg am 11. Januar 2024 in einer spontanen Stellungnahme eingebracht hatte.

### 6.6 Thematische Konsultationen bei verschiedenen Stellen

Das Amt für Gesetzgebung wurde im Oktober 2023 zu Fragen im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit konsultiert (Möglichkeit der Gemeindeverbände, Abgaben zu erheben und gegebenenfalls Mitglieder zu haben, die sich nicht an allen Aufgaben des Verbands beteiligen). Für die Einzelheiten siehe Ziff. 7.9.1 sowie Kommentar zu den Artikeln 125 und 139 des Entwurfs.

Die mit der Genehmigung der Gemeindereglemente beauftragten Stellen wurden zwischen Oktober 2023 und Februar 2024 zweimal zu den von der Projektorganisation erarbeiteten Vorschlägen konsultiert. Der Staatsrat wurde im Oktober 2025 ebenfalls zu den Folgemaassnahmen konsultiert, die infolge der in der öffentlichen



---

Vernehmlassung zu diesem Thema abgegebenen Stellungnahmen vorgeschlagen wurden. Die Ergebnisse dieser Konsultationen werden in Ziff. 7.11.3 zusammengefasst.

## **6.7 Vorvernehmlassung bei den Partnern der Projektorganisation**

Der im Rahmen dieser Arbeiten entstandene Gesetzesvorentwurf und der dazugehörige erläuternde Bericht wurden in eine Vorvernehmlassung bei den in der Projektorganisation vertretenen Stellen gegeben. Diese Vorvernehmlassung erfolgte zwischen dem 28. Juni und dem 6. September 2024. Danach wurden die Ergebnisse der Vorvernehmlassung geprüft und dokumentiert im Hinblick auf die Anpassung des Gesetzesvorentwurfs und des erläuternden Berichts für die öffentliche Vernehmlassung.

## **6.8 Öffentliche Vernehmlassung**

Der infolge der Vorvernehmlassung erstellte Gesetzesvorentwurf (VE-GG) und der dazugehörige Bericht waren Gegenstand einer öffentlichen Vernehmlassung, deren Frist vom 21. Februar bis zum 30. Mai 2025 festgelegt wurde.

Es wurden rund 80 Antworten mit insgesamt fast 800 Bemerkungen übermittelt. Die letzten Antworten gingen am 23. Juni 2025 beim GemA ein.

Trotz teilweise grundlegender Beanstandungen schien der VE-GG an sich nicht in Frage gestellt zu sein. Bestimmte Elemente gaben jedoch Anlass zu Kritik, manchmal mit gegensätzlichen Forderungen und Argumentationen. Viele Anmerkungen wurden aus früheren Vernehmlassungen übernommen. Die wichtigsten Themen werden in Ziffer 7 und im Kommentar zu den einzelnen Artikeln behandelt.

## **6.9 Weitere Etappen der Revision**

Die Verabschiedung dieses Entwurfs und seiner Botschaft durch den Staatsrat markiert den Abschluss der Arbeiten, mit denen der Motion 2019-GC-2017 Folge gegeben wurde, und schliesst das vom Staatsrat eingesetzte Projekt formell ab (vgl. Ziff. 6.2). Weitere Etappen bis zum Inkrafttreten und zur Rechtswirksamkeit des neuen Gesetzes sind die Prüfung des Entwurfs durch die parlamentarische Kommission und die Beratung im Grossen Rat, ein allfälliges Referendum sowie die Ausarbeitung der Ausführungsgesetzgebung, insbesondere die Totalrevision des Ausführungsreglements vom 28. Dezember 1981 zum Gesetz über die Gemeinden (ARGG).

Ein Inkrafttreten des Gesetzes vor dem 1. Januar 2028 scheint daher nicht möglich zu sein. Darüber hinaus führen die Übergangsbestimmungen eine Reihe von Übergangsfristen für die vollständige Umsetzung des Gesetzes ein.

# **7 Die wichtigsten Vorschläge**

---

## **7.1 Allgemeine Bestimmungen**

### **7.1.1 Gemeindeautonomie**

Gemäss den Leitgrundsätzen, an denen sich die Totalrevision des GG orientiert, schreibt die Gesetzgebung kein Gemeindemodell vor, an das sich die Gemeinden des Kantons halten müssten. Der Entwurf postuliert nämlich, dass die gewählten Gemeindebehörden aufgrund ihrer genauen Kenntnisse der lokalen Gegebenheiten und Bedürfnisse in der Lage sind, ihren Gemeinden die am besten geeignete Funktionsweise zu geben bzw. ehrgeizige Reformprojekte (Zusammenschlüsse, interkommunale Zusammenarbeiten) einzuleiten und zu Ende zu führen, um diesen Bedürfnissen unter Berücksichtigung der festgestellten Stärken und Schwächen gerecht zu werden. Darum wurde beispielsweise darauf verzichtet, eine Mindestgrösse für die Gemeinden vorzuschreiben (Ziff. 8.1). Der Spielraum für die Gemeindeautonomie wurde in einigen Bereichen erweitert. Beispiele dafür sind: Die Obergrenze von neun Mitgliedern des Gemeinderats wird aufgehoben; die für einige Gemeinden geltende Pflicht, einen Generalrat einzusetzen, wird aufgehoben; der Handlungsspielraum für Fusionsvereinbarungen wird erweitert; für die

---

Reglemente der Gemeindelegislativen ist, ausser in Ausnahmefällen, nicht mehr die Genehmigung und Stellungnahme der kantonalen Behörden erforderlich, die Art der Ernennung der Delegierten in den Gemeindeverbänden bietet neue Möglichkeiten.

Mit der Autonomie geht auch die Verantwortung einher, die für das einwandfreie Funktionieren der Institutionen erforderlichen Regeln festzulegen. Diese liegt nun voll und ganz bei den Gemeinden. Entsprechend, und um einem im Zuge der Arbeiten gestellten Antrag Folge zu geben, sieht der Entwurf vor, dass die Rechtsstellung und die Grundsätze für die Vergütung der Exekutive in dem von der Legislative verabschiedeten Organisationsreglement (OrgR) festgelegt werden müssen, wobei die Exekutive weiterhin für die Festlegung der Regeln für ihre interne Arbeitsweise zuständig bleibt.

### 7.1.2 Prüfung der Konsultativabstimmung

In den letzten Jahren hat die Zahl der Konsultativabstimmungen erheblich zugenommen. Früher kamen sie vor allem bei Fusionsvorhaben zum Einsatz, heute vermehrt auch bei Themen bezüglich Raumplanung und Energie.

In seinem Urteil 601 2021 115 vom 14. September 2021 wies das Kantonsgericht jedoch darauf hin, dass eine Konsultativabstimmung nur dann gültig ist, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht. Es galt daher zu prüfen, ob und in welchem Umfang die Konsultativabstimmung in die Gemeindegesetzgebung aufgenommen werden sollte. Da Konsultativabstimmungen sowohl an der Gemeindeversammlung als auch an der Urne durchgeführt wurden, sollten allfällige diesbezügliche Bestimmungen vorzugsweise im GG und nicht im PRG vorgesehen werden.

Eine Konsultativabstimmung ist eine Abstimmung, die nach einem ähnlichen Verfahren wie eine gewöhnliche Abstimmung durchgeführt wird, für die Exekutive jedoch definitionsgemäss nicht verbindlich ist. Faktisch hat das Ergebnis jedoch für die Exekutive eine bindende Wirkung. So kann eine Konsultativabstimmung sogar bestimmte Vorgänge und Projekte blockieren, anstatt eine Orientierungshilfe für die einzuschlagende Richtung zu sein. Abgesehen von der Ambivalenz der Konsultativabstimmung und dem formalen Fehlen einer gesetzlichen Grundlage liegt die Problematik darin, dass das Organ, das zu einer Konsultativabstimmung aufgefordert wird, häufig nicht über die sachliche Zuständigkeit für das jeweilige Geschäft verfügt, beispielsweise eine Abstimmung einer Gemeindeversammlung über ein Raumplanungsthema, für das nach geltendem Recht die Exekutive inhaltlich zuständig ist. Darüber hinaus bezieht sich die Konsultativabstimmung häufig nicht auf eine ausgearbeitete Vorlage, sondern auf eine Grundsatzfrage.

Der CoPil sprach sich für eine Beschränkung der Konsultativabstimmungen aus. Konsultativabstimmungen sollen grundsätzlich nicht mehr zulässig sein, ausser sie sind gesetzlich vorgesehen, was bei Gemeindegemeinschaften der Fall ist (siehe dazu Ziff. 7.10.1 und Art. 150 des Entwurfs). In der Vernehmlassung wurde eine Erweiterung der Möglichkeiten gefordert; dies wurde durch den Zusatz erreicht, wonach ein Gemeindereglement eine Konsultativabstimmung auch für andere Angelegenheiten vorsehen kann, die in die Zuständigkeit der Legislative oder der Stimmberechtigten fallen (siehe Art. 9 des Entwurfs). Ein uneingeschränkter Einsatz von Konsultativabstimmungen, wie er aus einigen Antworten auf die Vernehmlassung hervorgeht, würde kaum mit dem Entscheid des Grossen Rats zum Auftrag 2022-GC-63 vereinbar sein (vgl. Ziff. 2.2.8).

## 7.2 Gemeindeversammlung

Vorgeschlagen werden Änderungen, die sich auf die folgenden Aspekte beziehen (für detaillierte Erläuterungen siehe Kommentar zu den jeweiligen Artikeln).

### 7.2.1 Öffentlichkeit der Schriftstücke, Erlasse und Beschlüsse

Die Artikel 38 (Protokoll) sowie 15 und 16 (Gemeindeerlasse) des Entwurfs enthalten im Vergleich zum geltenden Gesetzestext Präzisierungen, um auf die Veröffentlichungspflichten der Gemeinden hinzuweisen. Die Veröffentlichung ist entscheidend, um eine demokratische Kontrolle zu ermöglichen.

---

### 7.2.2 Ablauf der Gemeindeversammlung

Der Ablauf der Gemeindeversammlung wird präzisiert (Art. 30–37 des Entwurfs), insbesondere die obligatorischen Traktanden und die Interventionsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, aber ohne materielle Änderungen gegenüber dem geltenden Recht. Die Pflichten, an die wichtigsten Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger zu erinnern sowie auf mögliche Verfahrensfehler hinzuweisen, und die Möglichkeit der Fernteilnahme unter ausserordentlichen Umständen, die im VE-GG vorgesehen sind, wurden jedoch nach der öffentlichen Vernehmlassung aufgegeben. Die im VE-GG vorgesehene Pflicht, die Liste der eingereichten Vorstösse zu veröffentlichen und auf dem neusten Stand zu halten, wird hingegen beibehalten (Art. 34 Abs. 4 des Entwurfs).

### 7.2.3 Öffentliche Informationsveranstaltungen

Der VE-GG schlug vor, Gemeindeversammlungen zu Informationszwecken abzuhalten, wenn es um Geschäfte von grosser Tragweite geht (Art. 14 Abs. 2 VE-GG). Aufgrund von in der öffentlichen Vernehmlassung geäusselter Kritik wurde darauf verzichtet. Darüber hinaus werden die Informationsveranstaltungen, die nicht an die Gemeindeversammlungen gebunden sind und die es bereits im Bereich der Raumplanung und bei Gemeindezusammenschlüssen gibt, in den Abschnitt «Verwaltung der Gemeinde» übernommen (Art. 97 des Entwurfs).

### 7.2.4 Volksabstimmung statt Gemeindeversammlung

Der Gesetzesentwurf sieht die Möglichkeit vor, eine Gemeindeversammlung ausnahmsweise durch eine Volksabstimmung zu ersetzen, wenn die Oberamtsperson es anordnet (Art. 19 Abs. 2 des Entwurfs). Dies ist jedoch nur unter aussergewöhnlichen Umständen möglich, wie es zum Beispiel bei der Covid-19-Pandemie der Fall war.

### 7.2.5 Vorsitz der Gemeindeversammlung: Beibehalten des Status quo vorgeschlagen

Dass statt eines anderen Systems der Vorsitz der Gemeindeversammlung weiter von der Gemeindepräsidentin oder vom Gemeindepräsidenten geführt werden soll, ist durch den Wunsch nach einer gewissen Kontinuität im Amt aufgrund der für die Aufgabe notwendigen Kenntnisse gerechtfertigt, auch wenn sie oder er bei der Aufgabe sicherlich von der Gemeindeschreiberin oder vom Gemeindeschreiber unterstützt wird. Dieses System besteht in Gemeinden mit Gemeindeversammlung schon seit Erlass der alten Gesetze über die Gemeinden und Pfarreien. Es wurde bei der letzten Totalrevision des Gesetzes, bei der ein Vorsitz für die Generalräte eingeführt wurde, in Frage gestellt, aber der Grosse Rat beschloss, den Status quo auf Ebene der Gemeindeversammlung beizubehalten. Ein Antrag, wonach die oder der Vorsitzende der Gemeindeversammlung jährlich von der Gemeindeversammlung bestimmt werden sollte, wurde in den damaligen Beratungen mit 70 zu 26 Stimmen abgelehnt (TGR 1979, S. 1154–1156; 1980, S. 1212, zu Art. 13 des damaligen Gesetzesentwurfs).

### 7.2.6 Einführung einer fakultativen Geschäftsprüfungskommission

Der Gesetzesentwurf schlägt vor, das GFHG mit einem neuen Artikel 72a zu ergänzen, der es den Gemeinden – unabhängig davon, ob sie einen Generalrat haben oder nicht – sowie den Gemeindeverbänden, den Bürgergemeinden und gegebenenfalls den Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit ermöglichen würde, ihre Finanzkommission zu ermächtigen, zum Geschäftsbericht Stellung zu nehmen. Der Geschäftsbericht wird vom Gemeinderat (beziehungsweise von der Exekutive der anderen Einheiten) erstellt. Die Legislative nimmt ihn nach geltendem Recht lediglich zur Kenntnis (Art. 19 GFHG). Mit der Motion 2019-GC-218 war gefordert worden, den Gemeinden mit einem Generalrat die Möglichkeit zu geben, eine Geschäftsprüfungskommission zu bilden. Diese Kommission sollte dem Generalrat jedes Jahr einen Bericht über die Geschäftsführung der Gemeinde vorlegen müssen, um in den grossen Gemeinden eine demokratische Kontrolle der Geschäftsführung der Gemeinde zu gewährleisten. In anderen Kantonen gibt es schon solche kommunalen Geschäftsprüfungskommissionen (z. B. Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Basel-Landschaft, Glarus, Graubünden, Luzern, Sankt Gallen, Wallis, Zürich). Wenn eine Gemeinde beschliesst, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, sollte diese Aufgabe nur

---

von der Finanzkommission und nicht von einer anderen (bestehenden oder neu zu schaffenden) Kommission wahrgenommen werden.

## 7.3 Generalrat

### 7.3.1 Rückblick

Die Kriterien für eine obligatorische Einsetzung oder fakultative Einführung eines Generalrats haben schon oft Anlass zu Diskussionen gegeben, letztmals bei der schliesslich zurückgezogenen Motion 2013-GC-121, mit der eine Mindestgrenze von 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern für die obligatorische Einsetzung des Generalrats gefordert wurde.

Der Generalrat wurde 1864 eingeführt (Art. 51 GGP: obligatorisch ab 5000 Einw.; freiwillig ab 1000 Einw.). Seitdem wurden die Bestimmungen über den Generalrat bis heute immer wieder geändert. Die Kriterien für einen obligatorischen Generalrat basierten teils auf der Bevölkerungszahl (5000 im Jahr 1864, 1500 im Jahr 1872, Abschaffung im Jahr 1879, 3000 im Jahr 1980, Abschaffung im Jahr 1989), teils auf namentlich angegebenen Gemeinden (fünf Gemeinden im Jahr 1872, sechs Gemeinden im Jahr 1894, Abschaffung im Jahr 1980, acht Gemeinden im Jahr 1989) entsprechend den Gemeinden, die bereits einen Generalrat hatten und sich bereit erklärt hatten, in die Liste der Gemeinden aufgenommen zu werden, für die der Generalrat vorgeschrieben war. Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier waren gespalten zwischen dem Wunsch, die Tradition eines Generalrats weiterzuführen, der das einwandfreie Funktionieren der Gemeinden ab einer bestimmten Bevölkerungsgrösse ermöglichen sollte, und dem Wunsch, den Gemeinden dort, wo es möglich ist, mehr Autonomie zu gewähren. Eine zu grosse Gemeindeversammlung hätte den Beratungen zufolge die demokratische Debatte nicht mehr gewährleisten können, was die Pflicht zur Einsetzung eines Generalrats für bestimmte Gemeinden gerechtfertigt hatte. Die Untergrenze für den freiwilligen Generalrat war festgelegt worden, um der bevölkerungsmässigen Aufnahmekapazität der Gemeinden Rechnung zu tragen: 1000 im Jahr 1864, dann 600 im Jahr 1980, aufgrund der Einführung des Frauenstimmrechts ab 1971 gesenkt.

Bei weitem nicht alle Kantone entscheiden sich für einen Generalrat. Insgesamt zeigt sich eine Präferenz für Gemeindeversammlungen in den deutschsprachigen Kantonen und eine Präferenz für einen Generalrat (Parlament) in den lateinischen Kantonen.

Nach den Daten von 1980 gab es im Kanton 266 Gemeinden mit insgesamt 184 931 Einwohnerinnen und Einwohnern, einer durchschnittlichen Bevölkerungsgrösse von 695 Einwohnerinnen und Einwohnern und einer Mediagrösse von 267 Einwohnerinnen und Einwohnern, von denen 254 Gemeinden eine Gemeindeversammlung hatten (= 56 % der Bevölkerung) und 12 Gemeinden einen Generalrat (= 44 % der Bevölkerung). 202 Gemeinden zählten weniger als 600 Einwohner/innen (= 25 % der Bevölkerung) und 64 Gemeinden mehr als 600 Einwohner/innen (= 75 % der Bevölkerung). Die drei kleinsten Gemeinden mit einem Generalrat waren Attalens (1353 Einw.), Domdidier (1541 Einw.), Châtel-Saint-Denis (3020 Einw.). Die drei grössten Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung waren: La Tour-de-Trêve (2442 Einw.), Schmitten (2562 Einw.), Kerzers (2710 Einw.).

Am 31. Dezember 2024 (neuste Statistik) umfasste der Kanton 126 Gemeinden (NB: mit den am 1.1.2025 erfolgten Gemeindezusammenschlüssen sind es 121 und mit den am 1.1.2026 in Kraft tretenden Zusammenschlüssen 119). Am 31. Dezember 2024 gab es im Kanton 346 285 Einwohner/innen, die durchschnittliche Bevölkerungsgrösse der Gemeinden betrug 2748 Einwohner/innen und die Mediagrösse 1463 Einwohner/innen. Ebenfalls anzumerken ist, dass 99 Gemeinden derzeit eine Gemeindeversammlung haben (= 43,79 % der Bevölkerung) und 27 Gemeinden einen Generalrat (= 56,21 % der Bevölkerung). 22 Gemeinden zählen weniger als 600 Einwohner/innen (= 2,34 % der Bevölkerung) und 104 Gemeinden mehr als 600 Einwohner/innen (= 97,66 % der Bevölkerung). Die drei kleinsten Gemeinden mit einem Generalrat sind: Rue (1618 Einw. [NB: Gemeindezusammenschluss am 1.1.2025, die neue Gemeinde zählt insgesamt 2638 Einw.]), Avry (1949 Einw.) und Cugy (2030 Einw.). Die drei grössten Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung sind: Gurmels (4675 Einw.), Kerzers (5466 Einw.), Tafers (8026 Einw.).

---

Zu erwähnen ist, dass in der jüngsten Vergangenheit mehrere Abstimmungen über die Einführung eines Generalrats stattgefunden haben. So wird der Generalrat für die Legislaturperiode 2026–2031 in Tavers (8026 Einw.), Gruyères (2339 Einw.), Saint-Aubin (2030 Einw.) und Surpierre<sup>7</sup> (1220 Einw.) eingeführt. Ein ähnliches Begehren wurde hingegen in den Gemeinden Schmitten (4285 Einw.), Marsens (2130 Einw.), Haut-Intyamon (1774 Einw.) und Granges [Vivisbachbezirk] (977 Einw.; 880 Einw. zum Zeitpunkt der Abstimmung 2020) an der Urne abgelehnt. Die Zahl der Gemeinden mit einem Generalrat wird somit ab der Gesamterneuerung der Gemeindebehörden 2026 von 27 auf 31 steigen.

### 7.3.2 Wegfall der obligatorischen Einsetzung eines Generalrats in gewissen Gemeinden

Ausserdem wird der Artikel 25 des geltenden GG nicht übernommen, der den Generalrat in den folgenden acht Gemeinden vorschreibt: Freiburg, Bulle, Murten, Romont, Estavayer-le-Lac (seit dem Zusammenschluss: Estavayer), Châtel-Saint-Denis, Marly und Villars-sur-Glâne. Ein staatliches Eingreifen ist in diesem Bereich nämlich nicht mehr gerechtfertigt. Diese Änderung dürfte in der Praxis eher symbolischen Charakter haben, da die Wahrscheinlichkeit, dass die grossen Gemeinden zur Gemeindeversammlung zurückkehren wollen, eher gering zu sein scheint.

### 7.3.3 Schwellenwert für freiwillige Einführung eines Generalrats

Die Meinungen der Mitglieder der Projektorganisation der GG-Revision gingen weit auseinander. Sie reichten von der Beibehaltung der aktuellen Untergrenze von 600 Einwohnern für die fakultative Einführung eines Generalrats, über die Erhöhung des Schwellenwerts auf 1000 Einwohnerinnen und Einwohner, um der demografischen Entwicklung und den inzwischen erfolgten Gemeindegemeinschaften Rechnung zu tragen, bis hin zur Abschaffung der Mindesteinzahl, da gemäss erfolgten Abstimmungen bis heute keine Gemeinde mit weniger als 1200 Einwohnerinnen und Einwohnern einen Generalrat eingeführt hat. Was die Vorlagen zur Einführung eines Generalrats betrifft, die jedoch in der Volksabstimmung scheiterten, lag nur eine Gemeinde unterhalb der Schwelle von 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern (Gemeinde Granges [Vivisbachbezirk], Bevölkerung am 31.12.2019: 880 Einw., Volksabstimmung am 27.09.2020).

Es besteht jedoch Einigkeit darüber, dass die Einführung eines Generalrats erst ab einer bestimmten Einwohnerzahl gerechtfertigt ist, um unverhältnismässige Betriebskosten zu vermeiden und um genügend Kandidaturen sicherzustellen, was in Gemeinden mit einer zu geringen Einwohnerzahl oft ein Problem darstellt.

### 7.3.4 Sitzungen mit Fernteilnahme

In Ausnahmesituationen müssen die Mitglieder des Generalrats die Möglichkeit zur Fernteilnahme an den Sitzungen des Generalrats haben (Art. 57 Abs. 2 des Entwurfs), wie dies auch den Mitgliedern des Grossen Rats möglich ist (vgl. Art. 109a–109e des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 [GRG]).

## 7.4 Gemeinderat

### 7.4.1 Beginn der Legislaturperiode

Der Beginn der Legislaturperiode ist künftig für alle Gemeinden des Kantons gleich. Er wird jeweils auf den 1. Juni nach Erneuerung der Gemeindebehörden festgesetzt (Art. 67 Abs. 3 des Entwurfs).

### 7.4.2 Grösse, Art des Wahlsystems und Rechtsstellung der Gemeinderatsmitglieder

Die Anzahl der Mitglieder des Gemeinderats führte zu eingehenden Diskussionen bei der Vorbereitung des Entwurfs. Der zur Diskussion gestellte Vorschlag bestand darin, die Gemeindeautonomie auf zwei Arten zu erhöhen: Die Mindestzahl der Gemeinderatsmitglieder konnte drei betragen und es gab keine Höchstzahl mehr,

---

<sup>7</sup> Die im Zusammenhang mit der Abstimmung über die Einführung des Generalrats in Surpierre eingereichten Beschwerden wurden vom Kantonsgericht am 4. November 2025 als unzulässig erklärt.

---

wobei die Zahl jedoch wie bisher ungerade sein musste. Aufgrund von in der öffentlichen Vernehmlassung geäusserten Kritik wurde die Mindestzahl schliesslich auf fünf erhöht, wie es derzeit der Fall ist.

Die Frage der Grösse des Gemeinderats ist insbesondere für den Status der Mitglieder (Grad der Professionalisierung oder reines Milizsystem) sehr wichtig.

Auch zum Wahlmodus des Gemeinderats waren umfassende Überlegungen nötig. Nach geltendem Recht ist das Majorzsystem der Standard, wobei gemäss den Bestimmungen des PRG auch das Proporzsystem gewählt werden kann. So wird der Gemeinderat nach dem heutigen System nach dem Proporzsystem gewählt, wenn dies von einer bestimmten Anzahl von Personen beantragt wird: mindestens 5 Personen in Gemeinden mit weniger als 100 Einwohnern, 10 Personen in Gemeinden mit 100 bis 300 Einwohnern, 15 Personen in Gemeinden zwischen 301 und 600 Einwohnern und 20 Personen bei Gemeinden ab 601 Einwohnern. Diese Situation ist allerdings fragwürdig, denn sie erlaubt es einer politischen Kraft oder einer Gruppe von Stimmberechtigten, den Wahlmodus bedingungslos zu ändern<sup>8</sup>. Dieser Entwurf schlägt daher vor, den Wahlmodus im OrgR der Gemeinde zu verankern. Dieses Vorgehen wird einerseits eine grössere Öffentlichkeit für diesen wichtigen Faktor des demokratischen Prozesses in den Gemeinden und andererseits eine bessere Kontrolle gewährleisten, gegebenenfalls auch durch ein Referendum (Gemeinden mit einem Generalrat). Die Reaktionen in der öffentlichen Vernehmlassung waren gemischt, aber eine Mehrheit der Stimmen unterstützte die vorgeschlagene Änderung.

Ebenfalls im Zusammenhang mit dem Wahlmodus des Gemeinderats ist auf die Problematik des natürlichen Quorums hinzuweisen, insbesondere bei Gemeinderäten mit weniger als neun Mitgliedern, da das Proporzsystem bei einem natürlichen Quorum von über 10 % seinen Zweck insbesondere zugunsten der «kleinen» politischen Gruppierungen nicht erfüllen kann. Eine eingehende Prüfung der diesbezüglichen Rechtsprechung scheint jedoch das Risiko einer rechtlichen Anfechtung zu relativieren, solange das Gemeindegebiet nicht dauerhaft in mehrere Wahlkreise aufgeteilt ist. Derzeit hat jedoch keine Gemeinde ihr Gebiet in permanente Wahlkreise aufgeteilt.

Die übrigen grundlegenden Elemente der Exekutive wie die Vorschriften über die Rechtsstellung der Mitglieder und die Vergütungsgrundsätze (Umfang einer möglichen Professionalisierung, Vergütungsart, Sozialversicherungen usw.) werden ebenfalls im Organisationsreglement verankert sein (Art. 74 Abs. 1 des Entwurfs), während die Vorschriften über die interne Arbeitsweise des Gemeinderats Gegenstand eines von letzterem verabschiedeten Erlasses sein werden (Art. 74 Abs. 2 des Entwurfs).

#### 7.4.3 Fernteilnahme an Sitzungen

Nach dem Gesetzesentwurf müssen Gemeinderatssitzungen und die Beschlussfassung nicht mehr zwingend in Präsenzform stattfinden, auch wenn die physische Anwesenheit nach wie vor die Regel ist. Ausnahmsweise ist für die Mitglieder des Gemeinderats, die an der Teilnahme verhindert sind, inskünftig die Fernteilnahme möglich (Art. 77 Abs. 2 Bst. a des Entwurfs), die ganze Sitzung kann als Fernsitzung stattfinden (Art. 77 Abs. 2 Bst. b des Entwurfs), und in dringenden Fällen kann die Beschlussfassung auf dem Zirkulationsweg erfolgen, wenn alle Mitglieder damit einverstanden sind (Art. 77 Abs. 2 Bst. c des Entwurfs). Dasselbe gilt für die Sitzungen der Kommissionen, unabhängig davon, ob sie eine exekutorische oder legislatorische Funktion haben (Art. 82 Abs. 3 und 21 Abs. 3 des Entwurfs).

---

<sup>8</sup> In der Fussnote Nr. 5 des Berichts 2024-DIAF-4 vom 28. Januar 2025 zum Änderungsentwurf des PRG (Majorzsystem) steht Folgendes: «In Bezug auf die Gemeinderatswahl äusserten die befragten Experten **Zweifel an der Vereinbarkeit von Art. 83 Abs. 2 PRG-FR mit den Anforderungen an die Gesetzmässigkeit und die Gleichheit der Wahl, wie sie sich aus Art. 34 BV ergeben.** Die aktuelle Regelung ermöglicht es einer politischen Kraft, bedingungslos zu fordern und zu erhalten, dass bei einer Gemeinderatswahl das Proporzsystem anstelle des Majorzsystems angewandt wird. Nach Ansicht der Experten sollte die Bestimmung des Wahlverfahrens je nach Umstand jedoch nicht von einer politischen Kraft – egal ob gross oder klein – abhängen, sondern nur vom Gesetz. Es sollte ebenso wenig davon abhängen, dass sich alle politischen Kräfte über das Wahlverfahren einigen, um die Chancen der unabhängigen Kandidatinnen und Kandidaten zu verschlechtern. Hinzu kommt, dass das Proporzsystem für die Gemeinderatswahl seinen Namen nicht wirklich verdient, wenn der Gemeinderat nur aus fünf oder sieben Mitgliedern besteht (Art. 54 GG-FR), da das natürliche Quorum dann bei 16 % bzw. 14 % liegt.» Diese Fussnote bezieht sich auf die «Note juridique» vom 15. März 2024, die von Professor Jacques Dubey und Lucien Hürlimann im Rahmen dieser Revision des PRG zuhanden des Staatsrats verfasst wurde.

---

## 7.5 Gemeindepersonal

### 7.5.1 Personalreglement künftig obligatorisch

Bisher hatten Gemeinden und andere gemeinderechtliche Körperschaften die Wahl, entweder ein Personalreglement zu erlassen oder sich auf die Standardregelung mit einer Reihe von Vorschriften aus dem GG und zahlreichen Bestimmungen aus der Gesetzgebung über das Staatspersonal zu stützen. Da es immer mehr Reglemente gibt und die Standardregelung keine ideale Lösung für das Personal einer Gemeinde, eines Gemeindeverbands oder einer Gemeindeanstalt mit Rechtspersönlichkeit ist, wird vorgeschlagen, für die Gemeinden künftig ein Personalreglement allgemein zur Pflicht zu machen und nicht mehr nur als Option vorzusehen. Ausserdem muss das Personal bei der Ausarbeitung konsultiert werden. Das Übergangsrecht sieht eine Frist von drei Jahren für die Einführung des Personalreglements vor.

### 7.5.2 Beibehalten einer Standardregelung für die Übergangszeit und Präzisierung des Inhalts der Statuten für das Personal von Gemeindeverbänden

Obwohl das Personalreglement künftig obligatorisch sein wird, kann der Gesetzgeber nicht auf eine Standardregelung verzichten; dies, um zu verhindern, dass in der Übergangszeit eine Lücke entsteht. Das in den Übergangsbestimmungen vorgeschlagene System entspricht inhaltlich der derzeitigen Standardregelung. Es ist wichtig, einen allgemeinen, als Referenz dienenden und öffentlich-rechtlichen Rahmen festzulegen.

Die aus einer Fusion hervorgegangenen Gemeinden werden nicht unbedingt immer ein ab dem Inkrafttreten der Fusion definiertes Personalreglement haben, auch wenn diese Möglichkeit seit dem 1. Juli 2020 besteht (Art. 141 Abs. 4 des geltenden GG). In Ermangelung eines solchen Reglements gelten in der Zwischenzeit die bestehenden Vorschriften der am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden. Hingegen werden Verbände, die nach dem Inkrafttreten des revidierten GG gegründet werden, bei ihrer Gründung noch nicht über ein Personalreglement verfügen. Daher erscheint es notwendig, eine Klausel in die Statuten aufzunehmen, die das Dienstverhältnis des Personals festlegt.

Die Arbeiten der Projektorganisation zeigten schliesslich auf, dass es Standardbestimmungen braucht, um Lücken, die im Personalreglement vorkommen können, zu schliessen. Der Entwurf schlägt vor, die Einzelheiten dieser Bestimmungen im Ausführungsreglement festzulegen.

### 7.5.3 Wegfall der besonderen Vorschriften für Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber sowie für Finanzverwalterinnen und Finanzverwalter

Derzeit gelten für die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber sowie für die Finanzverwalterinnen und Finanzverwalter zwingend die Vorschriften des kantonalen Rechts, insbesondere in Bezug auf die Auflösung des Dienstverhältnisses. Dies wird nicht mehr der Fall sein, und die Gemeinden werden über volle Autonomie verfügen, um über die für ihr gesamtes Personal geltenden Regeln zu entscheiden.

## 7.6 Gesetzgebung der Gemeinde

Anstelle des Oberbegriffs «Gemeindereglementierung» wird neu «Gesetzgebung der Gemeinde» verwendet, um Missverständnisse mit dem neuen Begriff «Reglement» zu vermeiden, der das «allgemeinverbindliche Reglement» ersetzt, also die von der Legislative erlassenen Reglemente. Die Gesetzgebung der Gemeinde umfasst somit Reglemente und Verordnungen, wobei letztere von der Exekutive erlassen werden.

Die Frage der Dokumentation und Veröffentlichung von Gemeindereglementen wurde erörtert. Dies betrifft nicht nur die von der Gemeindelegislative verabschiedeten Gemeindereglemente, sondern auch alle vom Gemeinderat verabschiedeten Normen. Nach einer Analyse des Amts für Gesetzgebung hat sich herausgestellt, dass die Vorschriften über die Gemeindeerlasse lückenhaft sind. Um eine bessere Transparenz und Zugänglichkeit sowie die Rechtssicherheit der Normen zu gewährleisten, waren entsprechende Änderungen erforderlich.

---

So wurde vorgesehen, die chronologische und systematische Veröffentlichung der Gemeindeerlasse zur Pflicht zu machen. Die Beschlüsse über die Annahme von Erlassen müssen im ABl veröffentlicht werden. Die Erlasse selbst werden gleichzeitig und obligatorisch auf der Internetseite der Gemeinde veröffentlicht werden müssen, wie es das geltende Recht bereits vorsieht (Art. 42b Abs. 2 Bst. d ARGG).

Wie bereits erwähnt, werden die Bezeichnungen der Erlasse («[Gemeinde-]Reglement» für Erlasse der Legislative und «[Gemeinde-]Verordnung» für Erlasse des Gemeinderats) vereinheitlicht.

Die systematische und generelle Genehmigung der Gemeindereglemente durch den Kanton wird aufgegeben (siehe Ziff. 7.11.3 sowie den Kommentar zu Art. 181 des Entwurfs).

## **7.7 Ortsbürgerliche Angelegenheiten**

### **7.7.1 Historischer Rückblick bis zum GG**

Die Anfänge der von der (Einwohner-)Gemeinde getrennten Bürgergemeinde reichen bis in die Helvetische Republik (1798–1803) zurück, während der das Gemeindewesen eingeführt wurde. Der Gesetzgeber der Helvetik schuf die politische Gemeinde, die «Munizipalität», und definierte gleichzeitig eine ortsbürgerliche Einheit, die «Regie der Anteilhaber der Bürgergemeinde». Die Regie sollte die Gemeinde bei ihren Aufgaben unterstützen, insbesondere bei der Unterstützung Bedürftiger, eine Aufgabe, welche die Mittel der damaligen Munizipalitäten überstiegen hätte.

In den nachfolgenden Verfassungen und Gesetzen über die Gemeinden des Kantons Freiburg wurden nur Gemeinden (und Pfarreien) aufgeführt. Die Bürgerschaft war jedoch erforderlich, um bestimmten Gemeindeorganen anzugehören oder an bestimmten Beschlussfassungen mitzuwirken. So musste die Mehrheit des Generalrats bis 1879 aus Ortsbürgern bestehen, und die Gemeindeversammlung, die nur aus Ortsbürgern bestand, war für eine Reihe von Entscheiden zuständig, z. B. die Erteilung des Gemeindebürgerrechts oder die Verfügung über bestimmte Vermögenswerte, und zwar bis zum Inkrafttreten des GG.

Bei näherer Betrachtung der Entwicklung des Freiburger Rechts lassen sich in Bezug auf die Bürgergemeinden zwei Besonderheiten feststellen: 1) Weder in den Verfassungen noch in den Gesetzen wurden die Bürgergemeinden jemals als öffentlich-rechtliche Institutionen oder Körperschaften erwähnt, anders als in den anderen Schweizer Kantonen, welche die Bürgergemeinden beibehielten. 2) Hingegen hat der Freiburger Gesetzgeber die Bürgergemeinden materiell beibehalten, jedoch bewusst darauf verzichtet, dieser Einheit explizite und von der Gemeinde unabhängige rechtliche Konturen zu verleihen.

### **7.7.2 Entstehung von Abschnitt 5 des GG**

In seiner Botschaft Nr. 68 vom 30. Dezember 1977 (TGR 1979, S. 1004 ff.) schlug der Staatsrat vor, die ortsbürgerlichen Angelegenheiten in einem Artikel in Kapitel IV über die Verwaltung der Gemeinde zu behandeln. Es ging dabei um Artikel 99 des Gesetzesentwurfs (Randtitel: «Ortsbürgerliche Angelegenheiten») mit folgendem Wortlaut (TGR 1979, S. 1042):

<sup>1</sup>Für die Behandlung der ortsbürgerlichen Angelegenheiten gelten die Art. 10, 16, 233 bis 237 und 244 bis 247 des Gesetzes vom 19. Mai 1894 über die Gemeinden und Pfarreien.

<sup>2</sup>Haben in einer Gemeinde weniger als fünf stimmberechtigte Ortsbürger ihren Wohnsitz, so findet Art. 10 des besagten Gesetzes keine Anwendung, und es ist die Gemeindeversammlung oder der Generalrat zur Beschlussfassung zuständig.

<sup>3</sup>Die Erträge des ortsbürgerlichen Vermögens sind zu gemeinnützigen Zwecken zu verwenden.

Dieser Artikel wurde in der Botschaft des Staatsrats wie folgt kommentiert (TGR 1979, S. 1011):

In den vor 1976 erarbeiteten Entwürfen figurierte die Bestimmung über die ortsbürgerlichen Angelegenheiten mit Blick auf eine mögliche Vereinigung von Bürgergemeinde und politischer Gemeinde im letzten Kapitel. Dies wäre jedoch, wie Prof. Roland Ruffieux in einem im Oktober 1975 erstatteten Bericht über den Ursprung der Gemeinden im Kanton Freiburg feststellt, eine unbefriedigende



---

Lösung. Ruffieux spricht sich für die Beibehaltung des Heimatbürgerrechts als eines wichtigen Elements des nationalen Selbstverständnisses aus (S. 96 des Berichts). Es scheint angezeigt, die Bestimmung über die ortsbürgerlichen Angelegenheiten im Kapitel über die Verwaltung der Gemeinde unterzubringen. Teilweise werden die Bestimmungen des geltenden Gesetzes als weiterhin anwendbar erklärt, während einzelne Artikel betreffend die Aufnahmegebühr unerwähnt bleiben, da sie grösstenteils – ausdrücklich oder stillschweigend – durch das Gesetz vom 9. Mai 1974 betreffend die Änderung des Gesetzes von 1890 über das Einbürgerungswesen und die Verzichtleistung auf das Freiburger Bürgerrecht aufgehoben wurden.

Die parlamentarische Kommission schlug mehrere Artikel zu den ortsbürgerlichen Angelegenheiten vor, die zudem in einem eigenen Kapitel des Gesetzes behandelt werden sollten. Der Staatsrat schloss sich diesem Kommissionsentwurf («projet bis») an, dessen Text unverändert angenommen wurde.

Zuvor hatte es einen Änderungsantrag gegeben, wonach das Bürgergut nicht mit dem Gemeindegut verschmolzen werden, sondern die Zuständigkeit dafür der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat übertragen werden sollte. Dieser Antrag fand keine Mehrheit. Die Kommission und der Staatsrat argumentierten, dass rechtliche Probleme hinsichtlich der Art bestimmter Bürgergüter auftreten könnten, dass laut dem Ruffieux-Bericht die vom Grossrat vorgeschlagene Lösung unbefriedigend sei, da das Heimatbürgerrecht als ein wichtiges Element des nationalen Selbstverständnisses beibehalten werden sollte, dass es nur in vier oder fünf Gemeinden Bürgergüter gebe und dass die Kritik an der Zuständigkeit für die Verwaltung dieser Güter etwas in den Hintergrund trete, sobald die Erträge aus diesen Gütern für gemeinnützige Zwecke verwendet würden (TGR 1979, S. 256–258).

Mit dem GG wurde ein neuer Begriff eingeführt, und zwar die «Bürgergüter» in Artikel 105 in Kapitel V mit der Überschrift «Ortsbürgerliche Angelegenheiten». Der Ausdruck «Bürgergüter» ist im Gesetz nicht definiert, und es gibt dazu auch keine entsprechenden Hinweise in früheren Gesetzestexten oder Kommissionsarbeiten.

**Artikel 105 GG (in seinem Wortlaut vom 1.1.1982) – Zuständigkeit für die Verwaltung der Güter**

<sup>1</sup> In dem Masse wie die Gemeindeversammlung für die Gemeindegüter, ist die Bürgerversammlung zuständig für die Fragen, welche die Bürgergüter betreffen. Die Bürgerversammlung ist auch zuständig für die Fragen betreffend die Bürgernutzen.

<sup>2</sup> Die Bürgerversammlung umfasst die stimmberechtigten und dort wohnhaften Ortsbürger der Gemeinde.

<sup>3</sup> Wenn in einer Gemeinde mit Bürgergütern weniger als zehn stimmberechtigte Ortsbürger wohnen, so ist Absatz 1 dieses Artikels nicht anwendbar und der Beschluss in diesen Fragen fällt der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat zu.

<sup>4</sup> Die Erträge aus den Bürgergütern sind für gemeinnützige Zwecke zu verwenden.

Für die Auslegung des doch zentralen Begriffs der «Bürgergüter» ist lediglich festzustellen, dass sich sowohl der in die Vernehmlassung geschickte Vorentwurf als auch der Gesetzesentwurf des Staatsrats auf Artikel 10 GGP bezogen und die Kommission versuchte, den Verweis auf das alte GGP zu vermeiden, da dieses aufgehoben werden sollte. So könnte ein Zusammenhang zwischen «bürgerlichen Stiftungen wie Waisenhäuser, Spitälern, Renten, besondere Stiftungen und irgendwelche gemeinschaftliche Besitztümer etc.» und «Bürgergütern» hergestellt werden.

Gleichzeitig mit der Totalrevision des Gesetzes über die Gemeinden (und Pfarreien) nahm der Freiburger Gesetzgeber eine wichtige Änderung in Bezug auf die Bürgergemeinden vor, indem er die Befugnis zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts von der Bürgerversammlung an die Gemeindeversammlung bzw. den Generalrat übertrug. Diese Kompetenzübertragung wurde vom Berichterstatter der parlamentarischen Kommission in der Eintretensdebatte wie folgt begründet (TGR 1979, S. 1085):

Der Entscheid über die Verleihung des Bürgerrechts durch einige wenige Bürger, die oft nur einen äusserst geringen Prozentsatz der Bevölkerung ausmachen, sei mit einem modernen Staat nicht mehr vereinbar. Die Kommission werde daher beantragen, dieses Recht an die Gemeindeversammlung

---

bzw. den Generalrat zu übertragen. Ein solches Vorgehen sei nicht neu, sondern werde in vielen Kantonen angewandt, insbesondere in jenen, in denen es keine Bürgergemeinden mehr gebe.

In Artikel 10 Abs. 1 Bst. a GG (in seinem Wortlaut vom 1.1.1982) kam diese Änderung mit der Bestimmung zum Ausdruck, dass künftig die Gemeindeversammlung für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständig sei (der Generalrat hatte gemäss Artikel 31 GG [in seinem Wortlaut vom 1.1.1982] dieselben Befugnisse wie die Gemeindeversammlung). Diese Änderung hatte zur Folge, dass nur Gemeinden mit Bürgergütern künftig eine Bürgerversammlung haben mussten.

### 7.7.3 Jüngste gesetzgeberische Arbeiten

Mit der Annahme des GFHG wurde das GG dahingehend geändert, dass die Bürgergemeinden als gemeinderechtliche Körperschaften gelten, die unter das GG und das GFHG fallen und ins System der Oberaufsicht eingebunden sind wie die Gemeinden, Gemeindeverbände und Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit (Art. 2 Abs. 2 GFHG, Art. 106a Abs. 2 und 143 des geltenden GG).

Da es jedoch kein Verzeichnis der im Kanton existierenden Bürgergemeinden gab, formulierte der Gesetzgeber den Auftrag dazu wie folgt: «Für die Erstellung des Verzeichnisses der Bürgergemeinden stellen die Gemeinden und die Verwaltungsbehörden des Staates ihre Informationen über das Vorhandensein von Bürgergütern zur Verfügung» (Art. 78 Abs. 2 GFHG).

Die Verordnung über das Verzeichnis der Bürgergemeinden (VBV) listet in der Reihenfolge der Bezirke die folgenden sechs Bürgergemeinden auf: Freiburg, Plaffeien, Murten, Riaz, Romont und Estavayer.

In den Erwägungen der VBV steht unter anderem: «Das Einholen der Informationen erfolgte zwischen Dezember 2018 und September 2022. Zwischen dem 18. November 2022 und dem 31. Januar 2023 wurde der Verordnungsentwurf bei den Gemeinden nach Artikel 1 und weiteren Instanzen in die Vernehmlassung gegeben. Auf dieser Grundlage ist es möglich, das Verzeichnis der Bürgergemeinden zu erstellen, dies unter dem Vorbehalt der Ergebnisse weiterer Forschungsarbeiten, die allenfalls zu einer Ergänzung dieser Liste führen könnten. Zwei Jahre nach Inkrafttreten dieser Verordnung ist laut Artikel 46 Abs. 1 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHV) die Gesetzgebung über die Gemeindefinanzen für die Bürgergemeinden bindend.» Die VBV ist am 1. Januar 2023 in Kraft getreten.

### 7.7.4 Bericht der Universität Freiburg von 2024

Anfang 2023 beauftragte die ILFD Professor Jean-Baptiste Zufferey, Inhaber des Lehrstuhls für Verwaltungsrecht der Universität Freiburg, damit, verschiedene Fragen im Zusammenhang mit den Freiburger Bürgergemeinden zu prüfen und im Rahmen der laufenden Totalrevision des GG Lösungen vorzuschlagen. Der Bericht von Professor Zufferey (im Folgenden: Expertenbericht über die Bürgergemeinden) wurde mit der ILFD mehrmals besprochen. Er wurde am 24. März 2024 fertiggestellt und trägt den Titel «Le statut juridique des bourgeoisies dans le canton de Fribourg – situation actuelle et révision législative». Der Experte bestätigte, dass das geltende Recht über die Bürgergemeinden lückenhaft sei. Um diese Lücken zu schliessen, zeigt er mehrere mögliche Lösungen auf, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- > Idealerweise Schaffung einer Verfassungsgrundlage über die Bürgergemeinden, wie in anderen Kantonen mit Bürgergemeinden;
- > zumindest Ausarbeitung von formalgesetzlichen Bestimmungen (im Prinzip in Form von neuen GG-Artikeln), die sich an den Vorschlägen in Kapitel VI.B orientieren könnten (S. 50 und 51 des Expertenberichts über die Bürgergemeinden).

### 7.7.5 Vorgeschlagene Änderungen

Die Diskussion über die Feststellungen und Vorschläge des Expertenberichts über die Bürgergemeinden konnte aus Termingründen nicht in den thematischen Arbeitsgruppen stattfinden. Der Staatsrat hat daher, mit Beschluss vom 10. Februar 2025 eine ad hoc Projektorganisation eingesetzt, die damit beauftragt war, die

---

Gesetzesbestimmungen zu den Bürgergemeinden im Kanton Freiburg zu prüfen. Im Rahmen ihrer Tätigkeit hat sich die erwähnte Projektorganisation mit verschiedenen Aspekten und Formulierungen von Bestimmungen auseinandergesetzt. An seiner Sitzung vom 17. September 2025 äusserte der Lenkungsausschuss der Projektorganisation über die Bürgergemeinden jedoch den Wunsch, seine Arbeiten bis zur Behandlung des Projekts der Totalrevision des GG auszusetzen. Dieses bleibt daher bei der Minimalvariante und beschränkt sich auf die Anpassung der Artikelnummern der bestehenden Gesetzesbestimmungen in Abschnitt 5 des GG.

## **7.8 Regionale Zusammenarbeit**

Die Bestimmungen des GG über die Zusammenarbeit von Gemeinden wurden seit Inkrafttreten des GG im Jahr 1982 mehrfach angepasst. Die Bedürfnisse und Erwartungen in diesem Bereich haben sich jedoch stark verändert und die interkommunale Zusammenarbeit nimmt heute bei der Erbringung öffentlicher Leistungen einen wichtigen Platz ein. Entsprechend den Grundsätzen dieser Totalrevision des GG, insbesondere in Bezug auf die Gemeindeautonomie, lässt der Entwurf mehr Flexibilität für bessere Lösungsangebote. Dies soll in erster Linie durch eine Stärkung der bisherigen Formen geschehen. Insbesondere das Instrument der Regionalkonferenz soll vermehrt zum Zug kommen können. Eine Regionalkonferenz soll der Koordination unter den Gemeinden, aber auch unter den Gemeindeverbänden dienen. Bei Letzteren ist der Bedarf da, sich für gewisse Tätigkeiten insbesondere im finanziellen Bereich besser koordinieren zu können. Damit haben die Gemeinden und die Gemeindeverbände ein Instrument zur Hand, das ihnen erlaubt, sich besser abzustimmen.

Die Hauptform der interkommunalen Zusammenarbeit bleibt bis heute der Gemeindeverband. Es gibt fast hundert Gemeindeverbände im Kanton. Diese können unterschiedliche Formen annehmen und sich auch in ihrem Umfang stark unterscheiden, von «einfachen» Verbänden, die für einen technischen Bereich zuständig sind, bis hin zu umfangreichen Strukturen, die auf regionaler Ebene mehrere wichtige Bereiche der öffentlichen Politik entwickeln sollen. Aufgrund dieser Unterschiede muss die Gesetzgebung neue Möglichkeiten bieten, für die sich die lokalen Behörden entsprechend ihrer konkreten Situation entscheiden können. Dies ist insbesondere der Fall, was die Ernennung der Organe dieser Verbände betrifft. Im VE-GG standen verschiedene Optionen zur Auswahl: Die Statuten konnten neu vorsehen, dass die Delegierten nicht nur durch den Gemeinderat ernannt werden, sondern auch durch die Legislativen der Mitgliedsgemeinden gewählt werden können. Zudem bestand die Möglichkeit, dass die Statuten es den Mitgliedsgemeinden überlassen, welches Organ die Delegierten ernennt oder wählt. Wäre von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht worden, musste jedoch im OrgR der jeweiligen Gemeinde das Ernennungs- oder Wahlorgan festgelegt werden. Diese Bestimmungen des VE sollten insbesondere die wichtigsten Arten interkommunaler Zusammenarbeit besser sichtbar machen und den Legislativen der betreffenden Gemeinden die Begleitung dieser Zusammenarbeit erleichtern. Aufgrund der Reaktionen während der öffentlichen Vernehmlassung wurde das System jedoch dahingehend überarbeitet, dass die Standardregelung wie bisher die Ernennung der Delegierten durch den Gemeinderat bleibt, die Statuten jedoch von dieser abweichen können.

## **7.9 Gemeindeverbände**

### **7.9.1 Zweck und Aufgaben von Gemeindeverbänden**

Mit der ausdrücklichen Erwähnung, dass der Zweck und die Aufgaben eines Gemeindeverbands in den Statuten erwähnt werden müssen, soll eine Klärung der bisherigen Rechtslage erfolgen (Art. 125 Abs. 1 Bst. b des Entwurfs). In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die konstituierende Versammlung von 2004 nicht wollte, dass Gemeindeverbände Aufgaben mit variabler Geometrie haben können. Aufgrund dieser Anforderung sieht der Entwurf andere Möglichkeiten vor, wie beispielsweise die Möglichkeit, dass eine Gemeinde mehreren Gemeindeverbänden beitreten kann oder dass vertragliche Lösungen gefunden werden. Das führt dazu, dass nebst dem Zweck auch die Aufgaben in den Statuten zu erwähnen sind.

---

### 7.9.2 Unterscheidung zwischen wesentlichen und nicht wesentlichen Statutenänderungen

Die Unterteilung in wesentliche Statutenänderungen (für die es eine Abstimmung der Mitgliedgemeinden braucht) und nicht wesentliche (keine Abstimmung der Mitgliedgemeinden erforderlich) gab in der Vergangenheit des Öfteren Anlass zu Unklarheiten. In der Projektorganisation wurde deshalb erwogen, diese Unterteilung aufzuheben mit der Folge, dass sämtliche von der Delegiertenversammlung beschlossenen Statutenänderungen anschliessend den Mitgliedgemeinden zur Abstimmung hätten unterbreitet werden müssen. Dies hätte auch ermöglicht, das Mitspracherecht der Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedgemeinden auszubauen. Als Ausgleich wäre vorgesehen gewesen, dass der Vorstand Änderungen ohne die Mitwirkung der Delegiertenversammlung und der Mitgliedgemeinden hätte vornehmen können, wenn das übergeordnete Recht diese Änderungen verlangt, auf das Erfordernis der Genehmigung durch den Kanton wäre jedoch nicht verzichtet worden. An der Unterscheidung zwischen wesentlichen und nicht wesentlichen Statutenänderungen wurde letztlich jedoch festgehalten und von einer besonderen Kompetenz des Vorstands im Statutenbereich wurde abgesehen, da auch keine solche für den Gemeinderat vorgesehen ist. Bei lediglich technischen Änderungen, die z. B. durch kantonale Gesetze bedingt sind und keinen Handlungsspielraum offenlassen, besteht die Möglichkeit, bis zur nächsten Revision mit informativen Anmerkungen zu arbeiten, wie dies auch bei Gemeindereglementen Praxis ist.

### 7.9.3 Möglichkeit der Wahl der Delegierten durch die Gemeindelegislativen

Wie unter Ziff. 7.8 erwähnt, wird neu die Möglichkeit bestehen, dass die Mitglieder der Delegiertenversammlung durch die Gemeindelegislativen gewählt werden, wenn die Statuten dies vorsehen. Dies wirkt sich auch auf eine mögliche Abberufung aus. Eine solche wird durch das Ernennungs- oder Wahlorgan vorgenommen.

### 7.9.4 Initiative und Referendum

Neu muss die Absicht, ein Referendum zu ergreifen, innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung des dem Referendum unterstellten Beschlusses im ABl dem Verband mitgeteilt werden. Dabei sind analog zur Regelung auf kantonaler Ebene gewisse Voraussetzungen (namentlich die Anzahl Unterschriften) erforderlich. Nach unbenutztem Ablauf dieser Frist kann kein Referendumsbegehren mehr eingereicht werden. Das Verfahren für die Initiative und das Referendum ist nun in der Gesetzgebung über die politischen Rechte, die gleichzeitig mit der vorliegenden Revision angepasst wird, abschliessend geregelt. Für das Referendum auf Gemeindeebene ist das gleiche System vorgesehen (Frist für die Ankündigung und Frist für die Einreichung des Referendumsbegehrens, vgl. Ziff. 16.2, durch den Entwurf geänderte Erlasse, darunter das PRG).

## 7.10 Anpassungen bei den Gemeindefusionen

### 7.10.1 Konsultativabstimmung bei Fusionsvorhaben

Zu zahlreichen Fusionsvorhaben wurden bei der Bevölkerung der betroffenen Gemeinden Konsultativabstimmungen durchgeführt. Diese Konsultativabstimmungen ermöglichten es, die gewählten Perimeter zu bestätigen oder zu korrigieren und in Erfahrung zu bringen, ob die Bevölkerung die Fortsetzung der Projekte unterstützt. Die Rechtsprechung des Freiburger Kantonsgerichts scheint jedoch die Rechtmässigkeit solcher Konsultativabstimmungen mangels einer gesetzlichen Grundlage in Frage zu stellen. Angesichts des festgestellten Bedürfnisses, solche Konsultativabstimmungen durchführen zu können, und der Bedeutung solcher Abstimmungen für den Erfolg eines Fusionsvorhabens, wurde im Entwurf daher eine gesetzliche Grundlage dafür eingeführt.

### 7.10.2 Voraussetzungen für die Anordnung einer Fusion

Artikel 135 Abs. 4 KV sieht die Möglichkeit vor, eine Fusion von Gemeinden anzuordnen, wenn es die kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen erfordern. Dies nach Anhörung der betroffenen Gemeinden. Diese Verfassungsbestimmung wurde im Gesetz jedoch bis anhin nicht konkretisiert. Mit Artikel 149 wird im Entwurf nun die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen. So soll ein Gemeindezusammenschluss auf Antrag des Staatsrats vom Grossen Rat angeordnet werden können, wenn eine Gemeinde infolge fehlender personeller oder finanzieller Ressourcen dauerhaft ausserstande ist, die gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen. In Anbetracht dessen,

---

dass die Verfassungsbestimmung eine breitere Anwendung von Zwangsfusionen vorsieht, wurden mehrere weitere Voraussetzungen, die eine solche Fusion hätten ermöglichen können, geprüft, aber letztlich nicht berücksichtigt (siehe Ziff. 8.7).

### 7.10.3 Vereinfachung der Übergangsordnung und Lockerung der entsprechenden Bestimmungen

Die Artikel zur Übergangsordnung wurden umstrukturiert, um den verschiedenen Forderungen nach weniger Vorschriften im Entwurf nachzukommen. Zudem wurde der Mindestinhalt der Fusionsvereinbarung im Entwurf präzisiert. Für die Übergangsordnung beschränkt sich der Gesetzestext nunmehr darauf, festzuhalten, dass die Fusionsvereinbarung die Anzahl der Mitglieder der Behörden der Übergangsperiode und die Wahlkreise für diese Behörden festlegen muss (einschliesslich der Anzahl der Sitze und der Art des Wahlsystems für jeden Wahlkreis). Das Kriterium der zivilrechtlichen Bevölkerung für die Sitzverteilung und die Anforderung, dass jede Gemeinde über mindestens einen Sitz verfügen muss, wurden gestrichen, um den am Fusionsprojekt beteiligten Behörden einen möglichst grossen Spielraum zu lassen, damit sie jeder Situation Rechnung tragen können.

## 7.11 Aufsicht

### 7.11.1 Einführung eines Aufsichtskonzepts

Aus terminologischer Sicht ist nun von Aufsicht über die Gemeinden die Rede und nicht mehr von «Oberaufsicht». Um eine Kontrolle und einheitliche Praxis der Aufsicht über die Gemeinden und Gemeindeverbände zu gewährleisten, und um soweit wie möglich positive oder negative Kompetenzkonflikte in diesem Bereich zu vermeiden, werden die Oberamtspersonenkonferenz und das GemA je ein Konzept für die Aufsicht in ihren jeweiligen Tätigkeitsbereichen ausarbeiten müssen. Dieses Konzept wird vom Staatsrat genehmigt werden müssen.

### 7.11.2 Rolle der Oberamtsperson in den Gemeindeverbänden

Die Rolle der Oberamtsperson in den Gemeindeverbänden hat auf allen Ebenen der Projektorganisation zahlreiche Diskussionen und Debatten ausgelöst. Schon zu Beginn der Arbeiten wurde die Frage der Vermischung ihrer verschiedenen Rollen aufgeworfen. Tatsächlich ist die Oberamtsperson in Bezug auf die Gemeinden und Gemeindeverbände gleichzeitig Beratungs-, Aufsichts- und Beschwerdebehörde. Dieser Interessenkonflikt wird noch weiter akzentuiert, wenn sie Mitglied eines Organs eines Gemeindeverbands ist, und besonders noch, wenn sie den Vorsitz des Verbands innehat. Diese Problematik hatte im Übrigen bereits 2006 zu einer Änderung des GG geführt, insbesondere mit der Einführung seines Artikels 146 Abs. 4 GG über den Oberamtmann: *«Er [der Oberamtmann] kontrolliert den ordnungsgemässen Betrieb der Gemeindeverbände. Hat er im betreffenden Gemeindeverband eine Funktion inne, so wird die Aufsicht von einem anderen, vom Staatsrat bezeichneten Oberamtmann ausgeübt.»*

Im Rahmen der Vorarbeiten wurden verschiedene Optionen für die Einbindung der Oberamtsperson in die Organe von Gemeindeverbänden geprüft. Diese reichten von einem generellen Verbot für die Oberamtsperson, Mitglied der Organe eines Gemeindeverbands zu werden, bis hin zum Status quo. Die für die Vorvernehmlassung als Kompromiss innerhalb der Projektorganisation gewählte Option bestand darin, dass die Oberamtsperson keine Exekutivfunktion innerhalb des Gemeindeverbands mehr übernehmen dürfe, für die allein die Gemeinden zuständig bleiben sollten, die diese Funktion gänzlich autonom ausüben können müssten. Zu diesem Zweck war eine Unvereinbarkeit in das Gesetz über die Oberamtmänner aufgenommen worden. Aufgrund der Rückmeldungen aus der Vorvernehmlassung wurde der VE-GG jedoch abgeändert. Die vorgeschlagene Änderung beschränkt sich auf die Aussage, dass die Statuten keine statutarischen Ernennungen für das Präsidium mehr vorsehen können. Die Wahl muss somit jedes Mal von der Delegiertenversammlung getroffen werden.

Hat die Oberamtsperson eine bestimmte Funktion in einem Gemeindeverband inne, so muss die Aufsicht über diesen Verband natürlich von einer stellvertretenden Oberamtsperson ausgeübt werden.

---

Die oben beschriebenen Stellvertretungsregeln gelten auch für enge Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Oberamtspersonen, insbesondere für ihre Vizeoberamtfrauen oder Vizeoberamt männer. Dieser Grundsatz ist nun ausdrücklich im Gesetz verankert.

### 7.11.3 Keine systematische Genehmigung von Gemeindereglementen mehr

Nach dem geltenden Recht müssen alle von der Legislative verabschiedeten Gemeindereglemente von einer Direktion des Kantons genehmigt werden. Bei der Ausarbeitung des Gesetzesvorentwurfs äusserten die Gemeinden den Wunsch, in diesem Bereich mehr Handlungsspielraum und Autonomie zu erhalten. Zunächst sprachen sie sich für eine generelle Abkehr vom Genehmigungssystem aus, doch nach den Diskussionen im Rahmen der Ausarbeitung dieses Gesetzesentwurfs haben sie ihre Einstellung dazu etwas differenziert. Die Frage einer möglichen obligatorischen oder fakultativen Stellungnahme wurde erörtert. Es wurden auch alle Direktionen konsultiert, die sich in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich dazu äusserten.

Die im VE-GG gewählte Lösung sah einen Paradigmenwechsel vor. Es sollte keine systematische Genehmigung von Gemeindereglementen mehr geben. Wenn eine Genehmigung erforderlich sein sollte, hätte dies in der Spezialgesetzgebung vorgesehen sein müssen (Art. 180 Abs. 1 VE-GG). Mehrere Genehmigungen wurden somit in spezialgesetzlichen Bestimmungen vorgesehen (wobei das Gemeindebaureglement nicht betroffen war und gemäss RPBG genehmigungspflichtig blieb): Organisation, Gründung einer Gemeindeanstalt mit Rechtspersönlichkeit, Trinkwasserversorgung, Abwasserbeseitigung und -reinigung und Abfallbewirtschaftung.

Anlässlich der Vorvernehmlassung bei den betroffenen Einheiten befürworteten gewisse Direktionen die Beibehaltung der Genehmigung in weiteren sieben Bereichen (Polizei, Öffnungszeiten, familienergänzende Betreuung, Schulzahnpflege, Mehrwertsteuer, öffentliche Sachen und Parkplätze). Der FGV hingegen war der Ansicht, dass das OrgR und die Reglemente zur Errichtung von Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit nicht genehmigt werden sollten. Der CoPro und der CoPil hatten von den verschiedenen Stellungnahmen Kenntnis genommen und waren der Meinung, dass Gemeindeautonomie und -verantwortung Priorität haben sollten, wobei ein Minimum an Grenzen gesetzt werden sollte.

Das Vernehmlassungsverfahren hat bestätigt, dass die Meinungen zu dieser Frage geteilt sind. Letztlich wurde für diesen Entwurf die folgende Lösung berücksichtigt: Der VE-GG wird dahingehend geändert, dass die **Genehmigungspflicht abgeschafft wird**, abgesehen von einer Ausnahme, dem **Polizeireglement**. Die Formulierung des Grundsatzes bleibt unverändert (keine Genehmigung, es sei denn, das Gesetz sieht eine solche vor), aber die Bestimmungen des VE-GG, die Genehmigungen vorsahen, wurden alle überarbeitet (vgl. Art. 181 des Entwurfs und der dazugehörige Kommentar). Für das Polizeireglement wurde eine entsprechende rechtliche Grundlage als Übergangsrecht geschaffen (Art. 205 des Entwurfs und entsprechender Kommentar).

Diese Lösung wird durch die folgenden Elemente abgedeckt: 1) die Möglichkeit, für bestimmte Reglemente eine **obligatorische Stellungnahme** vorzusehen und **Leistungen zu definieren**, welche die Gemeinden von den staatlichen Ämtern verlangen können (Beratung und fakultative Gutachten), sowie die Regelung der Vergütung dieser Leistungen, und die Möglichkeit, Modalitäten für die Ausarbeitung von Musterreglementen vorzusehen; 2) der **Verweis auf die Aufsichtsbefugnisse** (d. h. nur im Hinblick auf die Gesetzmässigkeit; Art. 182 des Entwurfs).

Folgende Argumente sprechen für diesen Vorschlag: die Einfachheit, die Gemeindeautonomie und die schnelleren Verfahren. Der Ausarbeitungsprozess der Gesetzgebung der Gemeinde würde tatsächlich beschleunigt, denn es entfällt die Phase der abschliessenden Prüfung und Genehmigung, wie auch die Veröffentlichung der Genehmigung (die derzeit nicht erfolgt, aber in Zukunft gegebenenfalls erfolgen sollte, zwecks Konformität mit dem übergeordneten Recht). Auch die am Ende jedes Erlasses zu veröffentlichenden Elemente würden vereinfacht, wenn die Erwähnung des kantonalen Genehmigungsbeschlusses entfällt.

---

Das Verfahren der obligatorischen Stellungnahme berücksichtigt gleichermaßen die Achtung der Gemeindeautonomie und die Gewährleistung der Gesetzmässigkeit und Rechtssicherheit. Dieses Verfahren ist weniger einschränkend als ein formelles Genehmigungsverfahren, da die Stellungnahme den Charakter einer Empfehlung behält und weder aufschiebende Wirkung noch bindenden Entscheidungscharakter hat (Art. 181 Abs. 2 Bst. b des Entwurfs). Dies ist vergleichbar mit den Stellungnahmen, die bereits heute für bestimmte Gemeindereglemente erforderlich sind, die der Preisüberwachung unterstehen. Die obligatorische Stellungnahme fördert somit eine Zusammenarbeit im Vorfeld anstelle einer nachträglichen Kontrolle und zielt darauf ab, die normative Qualität der Gemeindeerlasse zu verstärken und gleichzeitig den administrativen Aufwand für die Gemeinden zu begrenzen.

Der Vorschlag, in bestimmten, genau umrissenen Bereichen – nämlich bei Organisations- und Schulreglementen, Reglementen über die Abfallbewirtschaftung, das Ab- und Trinkwasser sowie über die öffentlichen Sachen und die Parkplatzordnung – eine obligatorische Stellungnahme einzuführen, ergibt sich aus bestimmten Erwägungen. Diese Bereiche sind nämlich durch das kantonale oder eidgenössische Recht streng geregelt, betreffen wesentliche öffentliche Leistungen oder Grundrechte (z. B. öffentliche Gesundheit, Umwelt, Mobilität, Gemeindeorganisation) und sind häufig Ursache für Schwierigkeiten bei der Auslegung oder für Rechtsstreitigkeiten. In diesen Bereichen kann eine präventive Kontrolle in der Form einer Stellungnahme eine einheitliche Anwendung der übergeordneten Gesetzgebung sicherstellen, für die Gemeinden das Risiko von Beschwerden begrenzen und somit grundsätzlich nachträgliche, belastendere Korrekturmassnahmen vermeiden (beispielsweise eine teilweise Aufhebung eines Gemeindereglements nach seinem Inkrafttreten). Eine ausführliche Darstellung der bereichsspezifischen Gründe für die Einführung eines Genehmigungsverfahrens oder einer obligatorischen Stellungnahme findet sich im Kommentar zu den entsprechenden Artikeln der durch diesen Gesetzesentwurf geänderten Spezialgesetze. Was das OrgR betrifft, so sind die Gründe im Kommentar zu Artikel 14 des Entwurfs dargelegt.

Dieser Ansatz ist Teil eines neuen Verständnisses der Aufsicht, das sich gemäss dem Gesetzesentwurf eher auf Eigenverantwortung, Begleitung und Prävention als auf schwerfällige und zentralistische Genehmigungsmechanismen konzentrieren soll. Es begünstigt zugleich eine bessere Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und den kantonalen Ämtern, indem es die Verwendung von Musterreglementen und die Nutzung von fachlichen Beratungen fördert.

Es schliesst keinesfalls aus, dass im Fall von Unregelmässigkeiten die Aufsichtsbefugnisse wahrgenommen oder Rechtsmittel ergriffen werden können. Sollten trotz allem Unregelmässigkeiten festgestellt werden, stehen den Behörden und den Bürgerinnen und Bürgern die in diesem Entwurf und im gesamten kantonalen öffentlichen Recht vorgesehenen Instrumente zur Verfügung, um diese zu beheben (z. B. die Rechtsmittel), ohne dass die Gemeindeautonomie beeinträchtigt wird.

Schliesslich können bei Bedarf Präzisierungen des normativen Rahmens entweder in Verordnungen des Staatsrats oder gegebenenfalls in den Musterreglementen vorgesehen werden.

Was die Ausarbeitung der verschiedenen Musterreglemente und das Kontroll- und Beratungsangebot der staatlichen Dienststellen betrifft, scheint es sinnvoller, diese Aspekte im Vollzugsreglement zu regeln (siehe Kommentar zu Art. 181 des Entwurfs).

#### 7.11.4 Aufsicht über Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit

Ein interkantonaler Vergleich ergab, dass einige Kantone keine direkte staatliche Aufsicht über die Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit ausüben, sondern dass diese von den Gemeinden, die sie errichtet haben, beaufsichtigt werden. Für diese Lösung haben sich unter anderem die Kantone Bern und Tessin entschieden. Mit Blick auf Art. 54 Abs. 2 KV wurde deutlich, dass sich auch der Kanton Freiburg daran orientieren muss. Der Entwurf schlägt daher vor, dass diese Anstalten nicht mehr einer direkten staatlichen Aufsicht unterstellt sind, sondern dass die Kontrolle und Aufsicht von den Gemeinden ausgeübt wird, welche die Anstalten gegründet haben. Die Spezialgesetzgebung bleibt implizit vorbehalten, z. B. für Anstalten, die berufliche Vorsorgeeinrichtungen sind und einer besonderen Gesetzgebung und Aufsichtsbehörde unterstehen.

---

Der Oberbegriff der gemeinderechtlichen Körperschaften, der die Gemeinden, Gemeindeverbände, Bürgergemeinden und Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit betrifft, wird im Gesetzestext nicht mehr verwendet. Was die Vorschriften zu den Finanzen betrifft, unterstehen diese Anstalten weiterhin dem GFHG, sofern keine anderslautenden Bestimmungen vorliegen (Art. 2 Abs. 2 GFHG), die allgemeine Aufsicht gilt jedoch nicht mehr für sie, da die Anstalten in Abschnitt 8 des Entwurfs nicht mehr erwähnt sind (Aufsicht über die Gemeinden, Gemeindeverbände und Bürgergemeinden). Was die Finanzaufsicht betrifft, so unterstehen die Anstalten dieser nur für die obligatorischen Aufgaben der Gemeinden und sofern keine andere Finanzaufsichtsbehörde eingesetzt wurde (siehe Art. 76 Abs. 2 des durch diesen Entwurf geänderten GFHG).

#### **7.11.5 Präzisierungen der Vorschriften über die Finanzaufsicht**

Das GFHG enthält keine eigentlichen, die Oberaufsicht betreffenden Befugnisse für den finanziellen Bereich. Artikel 75 GFHG verweist lediglich auf das GG und darauf, dass die darin vorgesehenen Befugnisse sinngemäss gelten. In seiner Formulierung überträgt der Entwurf die Rolle der Finanzaufsichtsbehörde ausdrücklicher dem für die Gemeinden zuständigen Amt (GemA) als bisher und präzisiert die Befugnisse des Amts (Art. 76 GFHG). Diese Klärung soll die Aufteilung der Zuständigkeiten im Bereich der Finanzaufsicht präzisieren: Die Oberamtspersonenkonferenz und das GemA werden ein Aufsichtskonzept für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich ausarbeiten müssen, womit eine Koordination und kohärente Anwendung der Vorschriften gewährleistet wird.

### **7.12 Rechtsmittel**

Eine Analyse des Amts für Gesetzgebung ergab, dass bezüglich Rechtsmittel Änderungen erforderlich sind, insbesondere hinsichtlich der Beschwerdebefugnis und der abstrakten Normenkontrolle von Gemeindeerlassen. Da der Grundsatz der Genehmigung der Gemeindereglemente durch den Staat aufgehoben wird, kann zudem vernünftigerweise nicht ausgeschlossen werden, dass diese Art von Gerichtsverfahren immer häufiger vorkommen wird.

Die Beschwerdebefugnis gegen Erlasse von Gemeindebehörden wurde auf jede Person ausgeweitet, die vom angefochtenen Erlass betroffen ist und ein schutzwürdiges Interesse hat.

Auch ohne Rechtsmittel nach kantonalem Recht wäre eine direkte Beschwerde an das Bundesgericht gegen einen Gemeindeerlass bereits möglich (z. B. vom Gemeinderat festgelegte Tarife, die aktuell nicht als solche bei einer kantonalen Instanz angefochten werden können). Daher wurde die Beibehaltung der vorgängigen Beschwerde auf kantonaler Ebene für zweckmässig befunden, wobei die Beschwerdelegitimation an die Anforderungen des Bundesrechts angepasst und auch der Anwendungsbereich notwendigerweise auf die Erlasse der Exekutive erweitert wurde. Was die Beschwerdeinstanz anbelangt, so wird vorgeschlagen, dass die Beschwerde beim Kantonsgericht eingereicht werden soll. Dieses Vorgehen bei Gemeindeerlassen ist mit dem Vorgehen bei kantonalen Erlassen vergleichbar, die beim Bundesgericht angefochten werden können.

### **7.13 Übergangsrecht**

Die vorgeschlagenen Änderungen im Bereich der Reglemente machen Übergangsbestimmungen erforderlich, die in Abschnitt 10 des Entwurfs aufgeführt sind.

### **7.14 Mit dieser Revision geänderte Gesetze**

Siehe Erläuterungen im zweiten Teil der Kommentare zu den einzelnen Artikeln.



---

## 8 Verworfenne Vorschläge

---

Die für die Totalrevision des GG eingesetzte Projektorganisation war bestrebt, alle von den betroffenen Stellen eingebrachten Vorschläge unvoreingenommen zu prüfen. Nach einer eingehenden Prüfung verwarf der Lenkungsausschuss zahlreiche Vorschläge. Neben den oben besprochenen Varianten sind im Folgenden somit auch einige Vorschläge erwähnt, die nicht in den Gesetzestext aufgenommen wurden.

### 8.1 Mindestgrösse der Gemeinden und obligatorischer Generalrat

Es wurde der Vorschlag geprüft, eine Mindestbevölkerungszahl für Gemeinden in das Gesetz aufzunehmen. Dieser war durch die Feststellung begründet, dass bestimmte Gemeindezuständigkeiten Mittel (insbesondere finanzieller oder personeller Art) erfordern, die von den Gemeinden mit geringerer Einwohnerzahl kaum aufgebracht werden können. Mit der Festlegung einer Mindesteinwohnerzahl könnte sichergestellt werden, dass die einzelnen Gemeinden über Mindestkapazitäten (Verwaltung, Budget usw.) verfügen, die langfristig sogar eine Übertragung bestimmter kantonaler Aufgaben ermöglichen würden. Eine Mindestgrösse hätte zudem zu einheitlicheren Gemeindegrössen geführt. Gleichzeitig mit diesem Vorschlag wurde auch die Idee formuliert, der Gemeindelegislative nicht mehr die Form der Gemeindeversammlung zu geben, sondern das Modell des Generalrats vorzuschreiben. Dadurch könnten allen Gemeindebürgerinnen und -bürgern die gleichen politischen Rechte eingeräumt werden, was wiederum zu einer einheitlicheren Funktionsweise der Gemeinden beitragen würde.

Diese Vorschläge wurden vom CoPro geprüft und an den CoPil weitergeleitet, der sie ebenfalls prüfte und ablehnte. Der CoPil war insbesondere der Ansicht, dass die Bevölkerungszahl einer Gemeinde nicht unmittelbar ausschlaggebend für die Beurteilung ihrer Ressourcen und ihrer Fähigkeit zur Erfüllung der ihr durch die Gesetzgebung übertragenen Aufgaben ist. Die Heterogenität der von den Gemeinden gewählten Systeme spiegelt zudem unterschiedliche Sensibilitäten, Realitäten und Bedürfnisse wider, ist aber auch eine Bereicherung der institutionellen Landschaft, und es wäre schade, wenn sie verschwinden würde. Eine solche Bestimmung würde letztlich auch dem allgemeinen Grundsatz widersprechen, der als Leitsatz für die Totalrevision des GG gewählt wurde, nämlich einer grösseren Gemeindeautonomie und der Überzeugung, dass die gewählten Gemeindebehörden am besten in der Lage sind, die lokalen Bedürfnisse festzustellen. Dazu gehört auch die Durchführung von Fusionsprojekten, durch die ihre Gemeinden eine Grösse erreichen würden, die sie selbst als kritisch erachten.

Dies würde zudem sehr viele Fragen in Bezug auf die Umsetzung aufwerfen und Verfassungsänderungen erforderlich machen. Es gibt übrigens auch in keinem anderen Schweizer Kanton eine solche Schwelle.

### 8.2 Gebundene Ausgaben

Gemäss diesem Vorschlag sollten neue Bestimmungen im GG die Gemeinden dazu verpflichten, in ihren Budgets und Jahresrechnungen eine detaillierte Liste der gebundenen Ausgaben vorzulegen. Ausserdem wurde vorgeschlagen, im neuen GG einen Höchstwert für den Anteil der gebundenen Ausgaben an den Gesamtausgaben vorzusehen.

In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die Frage der gebundenen Ausgaben der Gesetzgebung im Bereich Gemeindefinanzen untersteht. Diese wird hauptsächlich durch das GFHG und die GFHV geregelt, zu denen gegebenenfalls die geltenden Bestimmungen der Gesetzgebung der Gemeinden hinzukommen. Die gesetzliche Definition des Begriffs «gebundene Ausgaben» ist übrigens in Artikel 3 Abs. 1 Bst. g GFHG zu finden. Zwar gehört das GFHG zu den Gesetzen, die durch die Totalrevision des GG geändert werden, doch handelt es sich dabei um durch GG-Artikel bedingte Änderungen. Deshalb liegt das Thema der gebundenen Ausgaben ausserhalb des Regelungsbereichs dieser Revision.

---

### 8.3 Vorsitz der Gemeindeversammlung

In Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung führt die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident deren Vorsitz. Die Vertreterinnen und Vertreter des FGV in der Projektorganisation wollten den Status quo in diesem Punkt beibehalten und wiesen darauf hin, dass ein anderer Vorsitz die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative verändern würde, was die Gefahr von Blockaden mit sich brächte (s. Ziff. 7.2.5).

### 8.4 Volkswahl der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten

Wie in einigen anderen Kantonen wurde auch in Freiburg die Möglichkeit einer Volkswahl der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten geprüft. Freiburg schliesst als einziger Schweizer Kanton eine direkte Volkswahl der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten aus. Nur in Genf gibt es einen vergleichbaren Ausschluss. Dreizehn Kantone schreiben eine Volkswahl vor, neun überlassen den Gemeinden die Wahl des Systems mit oder ohne besondere Auflagen. Appenzell Innerrhoden überlässt die Ernennung der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (Hauptleute) der örtlichen Landsgemeinde. Im Kanton Obwalden scheint es keine besonderen Regeln für diese Frage zu geben.

Der CoPil hat bestätigt, dass an der Ernennung der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten durch den Gemeinderat festgehalten wird. Die Chancen für Konsens und Zusammenhalt im Gemeinderat scheinen besser zu sein, wenn dieser von einem von ihm selbst gewählten Mitglied präsidiert wird. Eine Volkswahl hätte zudem eine längere Wahlperiode auf Gemeindeebene zur Folge, was einige Projekte weiter verzögern könnte. Es wurde ausserdem auch kein Antrag auf Änderung des Systems gestellt. Die Motion 2019-GC-217 selbst sprach das Thema an, ohne jedoch weiter darauf einzugehen. Der Staatsrat hat beschlossen, sich dieser Position anzuschliessen.

### 8.5 Schaffung eines öffentlich-rechtlichen Gemeindeverbands auf kantonaler Ebene

Der FGV ist ein privatrechtlicher Verein im Sinne von Artikel 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB), dem alle Gemeinden des Kantons Freiburg angehören. Er ist nicht von der kantonalen Gesetzgebung eingesetzt.

Gelegentlich stellte sich die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, einen öffentlich-rechtlichen Gemeindeverband zu haben, der sich an der für Gemeindeverbände geltenden Regelung orientiert und mehrere öffentliche Aufgaben auf gesamtkantonaler Ebene übernehmen würde. Eine solche Struktur würde von einer solideren Finanzierung und einer Stabilität profitieren, die ein privatrechtlicher Verein nicht haben kann. Gegebenenfalls müsste sie in der kantonalen Gesetzgebung verankert werden.

Nach ersten Diskussionen wurde die Zweckmässigkeit, ein solches Instrument anstelle oder parallel zum derzeitigen FGV einzuführen, jedoch weder aufgezeigt noch stiess es bei den in der Projektorganisation vertretenen Stellen auf Interesse. Es wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass eine Aufgabe, die auf gesamtkantonaler Ebene wahrgenommen werden muss, eigentlich vom Staat selbst übernommen werden müsste.

### 8.6 Volkswahl innerhalb der Gemeindeverbände

Insbesondere in Zusammenhang mit der Prüfung der Anträge der Motion 2023-GC-3 «Mehr Demokratie in den Gemeindeverbänden» wurde die Möglichkeit einer Volkswahl der Mitglieder gewisser Organe der Gemeindeverbände erörtert. Die Projektorganisation entschied sich dagegen, weil die Gemeindeverbände ihrer Ansicht nach von den Gemeinden getragene Gebilde bleiben und keine neue institutionelle Ebene bilden sollten, die die Steuerung der lokalen und regionalen öffentlichen Politik komplizierter machen könnte. Insbesondere wurde festgestellt, dass Gemeindeverbände durch Beiträge der Gemeinden finanziert werden, die daher die Möglichkeit haben müssen, die Entscheidungen der Verbände nach dem steuerlichen Äquivalenzprinzip zu lenken. Die Möglichkeit der Steuerautonomie von Regionalverbänden wurde ebenfalls ausgeschlossen, sowohl wegen ihrer fraglichen Verfassungskonformität als auch wegen der Komplexität, die eine zusätzliche institutionelle Ebene mit Steuererhebungsbefugnis für die Bürgerinnen und Bürger mit sich bringen würde. Es wurde die Auffassung vertreten, dass die neuen Möglichkeiten, die den Verbänden und den Gemeinden durch den

---

vorliegenden Entwurf der Totalrevision des GG bei der Ernennung der Mitglieder der Verbandslegislativen eingeräumt werden, den Bedenken aus demokratischer Sicht Rechnung tragen und gleichzeitig eine enge Verbindung zwischen den Gemeindebehörden und ihren Verbänden erhalten bleibt.

## **8.7 Nach Abstimmung einer Mehrheit der Gemeinden angeordnete Gemeindefusion**

Neben der allgemeinen Bestimmung über die Voraussetzungen, unter denen eine Fusion angeordnet werden kann, prüfte die mit dieser Thematik betraute Arbeitsgruppe die Möglichkeit, im Entwurf zur Totalrevision des GG eine Bestimmung vorzusehen, die die Durchführung eines Fusionsvorhabens ermöglicht, auch wenn nicht alle Gemeinden im Fusionsperimeter dem Zusammenschluss zustimmen. Die Annahme der Fusionsvereinbarung durch eine Mehrheit der Bevölkerung und der Gemeinden des Perimeters sollte genügen. Diese Bestimmung sollte folgenden Wortlaut haben:

[Auf Antrag des Staatsrats und nach Kenntnisnahme des Standpunkts der an der Fusion beteiligten Gemeinden kann der Grosse Rat die Fusion anordnen, wenn] eine oder mehrere Gemeinden den von mindestens der Hälfte der im Perimeter liegenden Gemeinden angenommenen Fusionsvertrag ablehnen, die Einbeziehung der die Fusion ablehnenden Gemeinden aus geografischen Gründen oder für die Erfüllung der Aufgaben der neuen Gemeinde aber unerlässlich ist.

Damit sollten einige Bedenken im Zusammenhang mit grossen Fusionsprojekten ausgeräumt werden, vor dem Hintergrund, dass die Ablehnung einer einzigen Gemeinde umfangreiche und mehrere Jahre dauernde Vorbereitungsarbeiten zunichtemachen kann. Die Einführung dieser Bestimmung wurde vor allem aus zwei Gründen abgelehnt. Zum einen würde sie im Widerspruch zur Gemeindeautonomie stehen, wenn es sich um Gemeinden handelt, die hypothetisch weiter in der Lage wären, ihre gesetzlichen Verpflichtungen zu erfüllen (andernfalls würden die vorgeschlagenen allgemeinen Bestimmungen ausreichen, um sie zur Fusion zu zwingen). Zum anderen würde sie wohl zu grossen Spannungen innerhalb der neuen fusionierten Gemeinde führen, was deren Funktionsfähigkeit gefährden würde. Schliesslich könnte die Verankerung einer solchen Bestimmung im Gesetz Gemeinden davon abhalten, Teil eines Fusionsprojekts zu werden, und somit Gemeindezusammenschlüsse bremsen. Denn es könnte die Befürchtung bestehen, dass eine Gemeinde trotz der Ablehnung der Vereinbarung durch ihre Stimmberechtigten in die Fusion aufgenommen wird.

Allerdings ist zu beachten, dass die Verfassungsbestimmung einen breiteren Rahmen für angeordnete Zusammenschlüsse vorsieht als der vorliegende Entwurf. Gemäss Artikel 135 Abs. 4 KV kann der Staat eine Fusion anordnen, «wenn es die kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen erfordern». Der vorliegende Entwurf schränkt jedoch die Tragweite der Verfassungsbestimmung erheblich ein, indem er auf Gesetzesebene nur zwei Situationen festlegt, in denen eine Fusion angeordnet werden kann (dauerhaft fehlende finanzielle oder personelle Ressourcen). Die beiden beschriebenen Situationen betreffen nämlich nur Interessen einer einzelnen Gemeinde, ohne Bezug zu möglichen regionalen oder kantonalen Interessen. Es ist jedoch festzustellen, dass Vorschläge, die darüber hinausgehen, nicht mehrheitsfähig zu sein scheinen.

## **8.8 Nach der öffentlichen Vernehmlassung verworfene Elemente**

Auch die Vernehmlassung führte dazu, dass gewisse Elemente des in die Vernehmlassung gegebenen Vorentwurfs nicht übernommen wurden. Die meisten davon werden im Kommentar zu den Artikeln erwähnt, entweder weil eine alternative Lösung gewählt wurde oder weil das Gesetz den Gemeinden nun die Möglichkeit lässt, sie in ihrer eigenen Gesetzgebung zu regeln.

---

## 9 Finanzielle und personelle Auswirkungen des Entwurfs für den Staat und die Gemeinden

---

Die Auswirkungen des Entwurfs auf den Staat halten sich in Grenzen. Dass es für eine Reihe von Gemeindereglementen keine Genehmigung mehr braucht, könnte sich positiv auf den Ressourcenbedarf in bestimmten Fachstellen des Staats auswirken. Es ist jedoch zu beachten, dass sich diese Aufgabe auf viele verschiedene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staats verteilt und kein wesentlicher Teil deren Pflichtenhefts ist. Was den Sonderfall des GemA betrifft, so wird die Entlastung in diesem Bereich aller Wahrscheinlichkeit nach durch eine Zunahme des Beratungsbedarfs aufgrund der grösseren Gemeindeautonomie und der daraus resultierenden vielfältigeren Situationen wieder neutralisiert werden. Zudem werden die obligatorischen Stellungnahmen, die für gewisse Kategorien von Reglementen vorgesehen sind, gleich viele Ressourcen beanspruchen wie die Genehmigung, der diese Reglemente zuvor unterstanden.

Die finanziellen und personellen Auswirkungen des Entwurfs auf die Gemeinden sind in diesem Stadium schwer zu beurteilen, da sie hauptsächlich von den Entscheidungen der Gemeindebehörden abhängen werden. Grundsätzlich soll die vorliegende Revision den Gemeinden mehr Freiheit in ihrer Organisation einräumen. Je nachdem, welche Entscheidungen getroffen werden, könnten einige Bestimmungen also finanzielle oder personelle Auswirkungen haben oder auch nicht. Die vorliegende Revision bezieht sich jedoch im Wesentlichen auf die Organisation der Gemeinde und bringt im Allgemeinen keine neuen Verpflichtungen mit sich, die viel kosten oder erhebliche neue Ressourcen beanspruchen würden.

Allerdings ist auch darauf hinzuweisen, dass bei der Umsetzung der vorliegenden Revision viel Arbeit anfallen wird. Selbst wenn es sich um punktuelle Arbeiten handelt, werden dafür sowohl bei den betroffenen staatlichen Stellen (insbesondere dem GemA und den Oberämtern) als auch in den Gemeinden erhebliche Ressourcen benötigt. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Beiträge zur Mitwirkung an der Ausarbeitung möglicher neuer Musterreglemente, die Verabschiedung der erforderlichen neuen Reglemente, die Anpassung der bestehenden Reglemente, sowie, infolgedessen, die Anpassung praktisch aller Informationsbulletins des GemA (info'GemA). Auch die Erarbeitung von Aufsichtskonzepten durch das GemA einerseits und die Oberamtspersonenkonferenz andererseits wird Ressourcen beanspruchen, ganz zu schweigen von deren Umsetzung.

Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte sowie die Arbeit an der Totalrevision des GG haben zudem gezeigt, dass es einige Schwierigkeiten punkto Verständnis und Auslegung dieses Gesetzes gibt, das von Gemeindebehörden mit ganz unterschiedlichen Ressourcen angewendet werden muss, die von spezialisierten Rechtsdiensten bis hin zu fachlich vielseitigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern reichen, die in vielen verschiedenen Bereichen tätig sind, alle unter der Führung von Amtsträgerinnen und Amtsträgern, von denen die meisten ihr Mandat neben ihrer beruflichen Tätigkeit ausüben. Es ist daher vorgesehen, das GemA mit der Ausarbeitung eines Kommentars zum Gemeindegesetz zu beauftragen, der die betroffenen Personen bei der Umsetzung der Gemeindegesetzgebung unterstützen soll. Dies ist einer der Gründe, weshalb diese Botschaft teilweise besonders ins Detail geht, insbesondere, was die Kommentare zu den einzelnen Artikeln betrifft. Diese Wegleitung, die in Zusammenarbeit mit den Oberämtern ausgearbeitet werden soll, soll eine Harmonisierung der Praxis ermöglichen und die Gemeindeautonomie stärken. Sie wird Teil der Ressourcen sein, die langfristig für die Umsetzung dieser Totalrevision bereitgestellt werden.

---

## 10 Einfluss des Entwurfs auf die Aufgabenteilung Staat–Gemeinden

---

Der Entwurf hat keinen negativen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden, sondern trägt im Gegenteil zu mehr Gemeindeautonomie bei, da er mehr Flexibilität für individuelle Entscheidungen der Gemeinden in mehreren Bereichen schaffen will, die bisher durch das kantonale Recht einheitlich geregelt waren oder den Gemeinden wenig Spielraum liessen (z. B. bei der systematischen Bewilligung der Gemeindereglemente).

## 11 Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

---

Der vorgeschlagene Entwurf hat im Hinblick auf die nachhaltige Entwicklung keine negativen Auswirkungen. Es kann davon ausgegangen werden, dass es sich lediglich um eine andere Methode handelt, die Organe und Verfahren einer lokalen öffentlichen Körperschaft zu organisieren, die weder negative Auswirkungen auf die Umwelt noch auf die Gesellschaft oder die Wirtschaft hat. Die Stärkung der Gemeindeautonomie kann sich vielmehr nur positiv auf die nachhaltige Entwicklung auswirken.

Die Analyse des Entwurfs anhand von «Boussole 21» (im Anhang) zeigt seinen Beitrag auf, insbesondere zu den Zielen der öffentlichen Verwaltung, der Governance und der Partnerschaften, der sozialen Kohäsion und der wirtschaftlichen Belastbarkeit. Mehr Gemeindeautonomie bei der Organisation der lokalen Behörden (auf Gemeindeebene oder im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit) ermöglicht es nämlich, die öffentlichen Dienstleistungen an die festgestellten Bedürfnisse der Bevölkerung anzupassen. Die Einführung des OrgR und die in diesem Entwurf enthaltenen Verfahrenspräzisierungen tragen zudem zu einer grösseren Transparenz in der Ausübung der kommunalen Governance bei und stärken damit sowohl das Vertrauen der Bevölkerung in ihre Behörden als auch die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger.

## 12 Verfassungsmässigkeit des Entwurfs

---

Die KV enthält etliche Bestimmungen über die Gemeinden. So betreffen viele öffentliche Aufgaben den Staat wie auch die Gemeinden (z. B. Art. 61: «Staat und Gemeinden fördern die soziale und politische Integration der Jugendlichen.»). Diese Bereiche sind Gegenstand der Spezialgesetzgebung zum betreffenden Bereich. Zahlreiche Bestimmungen der KV werden jedoch durch den vorliegenden Entwurf konkretisiert. Es handelt sich um Bestimmungen institutioneller oder organisatorischer Art, d. h. Kapitel 7 KV und insbesondere die Artikel 129–135 KV. Hinzu kommen die Artikel 48–51 KV über die politischen Rechte in Gemeindeangelegenheiten, die Artikel 52–54 KV mit den Grundsätzen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die sowohl für den Staat als auch für die Gemeinden gelten, sowie Art. 115 KV über die Aufsicht des Staatsrats über die Gemeinden. Der vorliegende Entwurf steht im Einklang mit diesen Verfassungsbestimmungen, wobei daran erinnert sei, dass die Wahl des Entwurfs zu den angeordneten Gemeindegemeinschaften als teilweise Folge von Art. 135 KV betrachtet werden kann (siehe Ziff. 8.7).

---

## 13 Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität des Entwurfs

---

Die Gemeindeorganisation fällt vor allem in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Artikel 50 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) formuliert diesen Grundsatz wie folgt: «Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet.» Diese Verfassungsbestimmung bedeutet, dass das Organisationsrecht des Bundes keine materiellen Vorschriften für die Gemeindeorganisation enthält.

Die Schweiz ratifizierte am 15. Dezember 2004 auch ein internationales Abkommen in Bezug auf die Gemeinden, nämlich die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, die für die Schweiz am 1. Juni 2005 in Kraft trat (SR 0.102). Dieses Übereinkommen des Europarats legt Mindeststandards für die Gemeindeautonomie fest, die sich an den kantonalen Gesetzgeber richten. Der vorliegende Vorentwurf erfüllt diese Standards.

## 14 Referendum

---

Der Entwurf unterliegt dem Gesetzesreferendum. Er unterliegt nicht dem Finanzreferendum, weil die finanziellen Auswirkungen des Entwurfs für den Staat (einmalig oder periodisch über fünf Jahre) den gesetzlichen Schwellenwert für das fakultative Finanzreferendum nicht überschreiten.<sup>9</sup>

## 15 Genehmigung durch den Bund

---

Das GG war vom Bundesrat genehmigt worden. Es stellte sich daher die Frage, ob es für den vorliegenden Gesetzesentwurf nach seiner Annahme durch den Grossen Rat ebenfalls eine Genehmigung des Bundes braucht. Dazu galt es zunächst zu klären, aus welchen Gründen das GG der Genehmigung durch den Bund unterstellt gewesen war.

Der Grund, weshalb die Genehmigung durch den Bund damals erforderlich war, lag darin, dass mit dem Inkrafttreten des GG am 1. Januar 1982 das Ausführungsgesetz vom 22. Mai 1974 zum Bundesgesetz vom 8. Oktober 1971 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (SGF 812.1) geändert wurde (s. Art. 182 GG). Nach dem zuletzt zitierten Bundesgesetz mussten jedoch die Ausführungsbestimmungen des kantonalen Rechts hiezu vom Bund genehmigt werden. Die für die Genehmigung durch den Bund geltenden Normen sind auf einer eigenen Internetseite auf der Website des Bundes zu finden.<sup>10</sup> Eine Genehmigung durch den Bund ist nur dann erforderlich, wenn eine bundesrechtliche Bestimmung sie vorsieht. Der vorliegende Entwurf enthält jedoch keine Bestimmung, die der Genehmigung durch den Bund bedarf. Folglich sieht er keine Genehmigung durch den Bund vor.

---

<sup>9</sup> Diese Schwelle liegt derzeit bei 11 485 046 Franken, d. h. ¼ % der Gesamtausgaben der Staatsrechnung 2024 (Verordnung vom 3. Juni 2025 über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung [SGF 612.21]).

<sup>10</sup> Internetseite aufgerufen am 11. September 2025.

---

## 16 Kommentar zu den einzelnen Artikeln

---

### 16.1 Erster Teil: Artikel des Entwurfs des revidierten Gesetzes über die Gemeinden

#### **Abschnitt 1**    *Allgemeine Bestimmungen*

##### **Artikel 1**        *Gegenstand*

Artikel 1 präzisiert den Gegenstand des Gesetzes und definiert dessen Anwendungsbereich.

Absatz 1 erinnert daran, dass das Gemeindegesetz die allgemeine Rechtsgrundlage für die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden bildet. Es legt auch die Grundsätze für die interkommunale Zusammenarbeit fest, die in vielen Bereichen zu einer unverzichtbaren Organisationsform geworden ist, und präzisiert die Regeln für die staatliche Aufsicht gemäss Artikel 115 KV.

Absatz 2 markiert die nun klare Trennung zwischen dem vorliegenden Gesetz und der Gesetzgebung über die Gemeindefinanzen. Seit Inkrafttreten des GFHG wurden alle Bestimmungen zur Finanzverwaltung in diesen spezifischen Erlass übertragen. Die Totalrevision des GG bestätigt somit diese Aufteilung: Das Gemeindegesetz konzentriert sich auf organisatorische und institutionelle Aspekte, während Finanz- und Rechnungslegungsfragen umfassend im GFHG geregelt werden.

Diese Klarstellung stärkt die Systematik und Lesbarkeit des Gemeinderechts: Jeder Bereich hat sein eigenes Gesetz, was die Anwendung für die Gemeindebehörden, die staatlichen Stellen sowie für die Bürgerinnen und Bürger erleichtert.

##### **Artikel 2**        *Rechtsnatur der Gemeinden und Autonomie*

Artikel 2 definiert die Rechtsnatur der Gemeinden im institutionellen Aufbau des Kantons.

Absatz 1 erinnert daran, dass die Gemeinden öffentliche Körperschaften mit Rechtspersönlichkeit sind. Diese Präzisierung ist zwar eine juristische Selbstverständlichkeit, aber für die Klarheit des Textes wichtig: Sie sagt aus, dass die Gemeinden die Fähigkeit besitzen, Eigentum zu erwerben, Verträge abzuschliessen, vor Gericht aufzutreten und ganz allgemein ihre Rechte auszuüben und ihre Pflichten als juristische Personen des öffentlichen Rechts zu erfüllen.

Absatz 2 verankert die verfassungsmässige Garantie der Gemeindeautonomie, wie sie in Artikel 129 KV vorgesehen ist. Diese Autonomie wird im Rahmen des kantonalen Rechts ausgeübt, was bedeutet, dass der kantonale Gesetzgeber ihren Umfang und ihre Einschränkungen festlegen kann. Die Bestimmung präzisiert zudem, dass sich nicht nur die Gemeinden selbst, sondern auch Gemeindeverbände auf die Autonomie berufen können, sofern sie im Rahmen ihrer gesetzlichen oder statutarischen Kompetenzen handeln.

Die gewählte Formulierung modernisiert zudem die Darstellung gegenüber dem geltenden GG. Der geltende Artikel 1 Abs. 2 GG, wonach die Gemeinde «im örtlichen Bereich für das Gemeinwohl sorgt», wird nicht übernommen, da diese allgemeine und programmatische Regel in den Bestimmungen über die kommunalen Aufgaben (Art. 6 ff.) ihren Platz findet. Die Entscheidung, die Bestimmung nun «Rechtsnatur der Gemeinden und Autonomie» zu nennen, spiegelt den Wunsch wider, gleich zu Beginn des Gesetzes die institutionelle Funktion der Gemeinde und die rechtliche Tragweite ihrer Autonomie hervorzuheben, während die anderen Wesensmerkmale (Bevölkerung, Gebiet, Aufgaben usw.) in den folgenden Artikeln behandelt werden.

##### **Artikel 3**        *Bevölkerung – Allgemeines*

Artikel 3 definiert, was unter der «Bevölkerung» der Gemeinde zu verstehen ist, und legt die Grundsätze fest, die bei der Berücksichtigung ihrer Zahl im Rahmen der vorliegenden Gesetzgebung gelten.

---

Absatz 1 präzisiert, dass die Gemeindebevölkerung der Gesamtheit der natürlichen Personen entspricht, die auf dem Gemeindegebiet niedergelassen sind. Diese Definition stützt sich auf die kantonale Gesetzgebung über die Einwohnerkontrolle: Die Niederlassungsgemeinde ist jene Gemeinde, in welcher eine Person wohnt, und zwar für Dritte erkennbar und mit der Absicht, dort dauerhaft zu leben und den Mittelpunkt ihrer persönlichen Interessen zu haben. Dieser Begriff deckt sich mit demjenigen des «Wohnsitzes» gemäss ZGB (vgl. Art. 23 ff. ZGB): «Der Wohnsitz einer Person befindet sich an dem Ort, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält [...]».

Absatz 2 verankert die Verwendung einer einheitlichen statistischen Referenz, nämlich der sogenannten «zivilrechtlichen» Bevölkerungsstatistik, die vom Staatsrat veröffentlicht wird – früher in Form eines Beschlusses, seit einigen Jahren in Form einer Verordnung (Verordnung über die zivilrechtliche Bevölkerung). Diese Präzisierung, die bereits in der Praxis angewandt wird, gewährleistet Kohärenz und Rechtssicherheit, wenn es darum geht, die Bevölkerungszahl einer Gemeinde im Hinblick auf die Anwendung spezifischer Bestimmungen dieses Gesetzes festzulegen. Sie entspricht auch dem Anliegen, über eine klare und objektive, regelmässig aktualisierte Grundlage zu verfügen, um unterschiedliche Auslegungen zu vermeiden.

Absatz 3 führt eine technische Rundungsregel ein: Wenn das Gesetz einen Quotienten vorsieht, der auf der Grundlage der Bevölkerung oder der Anzahl der stimmberechtigten Gemeindebürgerinnen und -bürger berechnet wird, ist dieser auf die nächsthöhere ganze Zahl aufzurunden. Diese Regel dient der Vereinheitlichung der Praxis und soll Streitigkeiten über knapp verfehlte Schwellenwerte vermeiden.

#### **Artikel 4      Bevölkerung – Politische Rechte**

Artikel 4 bestimmt die Grundlage des kommunalen Wahlkörpers.

Absatz 1 erinnert daran, dass die Ausübung der politischen Rechte auf Gemeindeebene Personen vorbehalten ist, die in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigt sind. Diese Formulierung verweist auf die KV sowie auf das Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG), welche die Voraussetzungen für den Erwerb und die Ausübung dieser Rechte festlegen.

Absatz 2 verankert den Begriff der «Gesamtheit der Stimmberechtigten», die sich aus sämtlichen Inhaberinnen und Inhabern des aktiven Gemeindestimmrechts zusammensetzt. Diese Präzisierung gewährleistet die Kohärenz mit der verfassungsrechtlichen Terminologie und erinnert daran, dass die detaillierten Bestimmungen über die politischen Rechte der Spezialgesetzgebung vorbehalten sind.

#### **Artikel 5      Gebiet**

Artikel 5, der dem Gemeindeterritorium gewidmet ist, übernimmt materiell die geltende Gesetzesregelung. Er sieht vor, dass alle Grenzänderungen genehmigungspflichtig sind. Genehmigungsinstanz ist grundsätzlich der Staatsrat, wenn die Grenzänderung zwischen den betroffenen Gemeinden vereinbart wurde (Abs. 2).

Bei Uneinigkeit zwischen den Gemeinden ist der Grosse Rat die zuständige Instanz und die Grenzänderung kann nur durchgesetzt werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse dies erfordert (Abs. 3).

Grenzänderungen aus vermessungstechnischen Gründen sind in der Spezialgesetzgebung geregelt (Abs. 4). Das Gesetz über die Geoinformation (KGeoIG) verweist für bestimmte Bereiche, darunter die amtliche Vermessung, auf eine Verordnung des Staatsrats (Art. 10 KGeoIG). Die Verordnung über die amtliche Vermessung (KVAV) wurde vom Staatsrat am 20. Februar 2024 erlassen und ist am 1. März 2024 in Kraft getreten. Artikel 27 KVAV sieht vor, dass Änderungen von Gemeindegrenzen aus vermessungstechnischen Gründen von der für die Geoinformation zuständigen Direktion auf Antrag des für denselben Bereich zuständigen Amts genehmigt werden. Die Genehmigungsinstanz ist jedoch der Staatsrat, wenn sich die Gemeinden nicht über Grenzänderungen aus vermessungstechnischen Gründen einig sind (Art. 27 Abs. 3 KVAV).

#### **Artikel 6      Aufgaben – Grundsätze**

Absatz 1 unterscheidet zwischen den Aufgaben, welche die Gemeinde unmittelbar durch das Gesetz erhält, und jenen, die sie freiwillig übernimmt, sofern der rechtliche Rahmen dies zulässt.



---

Absatz 2 führt qualitative Kriterien ein, welche die Weiterentwicklung des Verständnisses staatlichen Handelns widerspiegeln: das Wohlergehen der Bevölkerung, die Nachhaltigkeit, bürgernahe Dienste sowie die Berücksichtigung von Nutzerinnen und Nutzern, die nicht auf dem Gemeindegebiet wohnen. Diese Elemente haben zwar programmatischen Charakter, geben jedoch den Gemeindebehörden und der Bevölkerung eine klare Orientierung.

Absatz 3 erinnert an das Prinzip der freien Wahl der Organisationsform bei der Aufgabenerfüllung: Die Gemeinde verfügt über einen weiten Handlungsspielraum zwischen direkter Erledigung, interkommunaler Zusammenarbeit oder Übertragung an Dritte, vorbehaltlich spezialgesetzlicher Bestimmungen.

## **Artikel 7      Aufgaben – Übertragung an Dritte**

Artikel 7 übernimmt – unter Aktualisierung und Klarstellung – die Bestimmungen des geltenden Rechts über die Delegation kommunaler Aufgaben an Dritte.

Absatz 1 verankert den Grundsatz, wonach jede Delegation auf einer formellen gesetzlichen Grundlage (Gemeindereglement) beruhen muss, gemäss Artikel 54 Abs. 1 KV. Dieser Grundsatz ergibt sich daraus, dass die Delegation in der Regel eine kommunale Aufgabe in ihrer Gesamtheit betrifft – etwa die Abfallbewirtschaftung (Sammlung, Entsorgung, Erhebung von Gebühren). In einem solchen Fall ist es notwendig, dass die Gemeinde einen klaren und demokratisch legitimierten Rahmen für die Aufgabenerfüllung sowie für eine allfällige Gebührenerhebung festlegt. Der Staatsrat wird beauftragt, den Mindestinhalt dieser Reglemente zu bestimmen, um eine minimale Harmonisierung im Kanton sicherzustellen.

Vorbemerkungsweise ist klarzustellen, dass ein wesentlicher Unterschied zwischen der **Delegation einer Aufgabe** und der **Inanspruchnahme von Hilfspersonen** besteht. Überträgt die Gemeinde lediglich eine bestimmte Tätigkeit innerhalb einer Aufgabe, die sie weiterhin selbst definiert und steuert (z. B. ein Auftrag an ein Transportunternehmen für die wöchentliche Abfallsammlung gemäss den von der Gemeinde festgelegten Modalitäten), handelt es sich nicht um eine Delegation im Sinne des Gesetzes, sondern um eine punktuelle Auslagerung. In diesem Fall ist keine spezifische reglementarische Grundlage erforderlich, da der Dritte als Hilfsperson der Gemeinde tätig wird und nicht als selbständiger Delegationsträger.

Absatz 2 betrifft Situationen, in denen die Gemeinde eine Aufgabe an eine mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete Einrichtung **delegiert** (Gemeindeanstalt mit Rechtspersönlichkeit, privatrechtliche Gesellschaft, Stiftung usw.), die sie selbst geschaffen hat oder an der sie beteiligt ist. In solchen Fällen muss das Prinzip der Errichtung oder Beteiligung der Gemeinde in einem Gemeindereglement vorgesehen sein. Diese Anforderung ergibt sich aus der strategischen und finanziellen Bedeutung solcher Entscheidungen, die nicht ohne Legitimierung durch die Gemeindelegislative getroffen werden dürfen. Dieser Absatz ermächtigt den Staatsrat, besondere Anforderungen für die Errichtung und Organisation von Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit festzulegen, insbesondere wenn Abweichungen von den allgemeinen Grundsätzen der kommunalen Organisation vorgesehen sind. Die Anforderungen sind bereits im ARGG festgelegt (vgl. Art. 1a), doch bestand bisher keine Möglichkeit für Ausnahmen, etwa von den Rechnungslegungsvorschriften. Einige Anstalten unterstehen jedoch besonderen Gesetzgebungen und spezifischen Aufsichtsbehörden. Ein interkantonaler Vergleich hat gezeigt, dass gewisse Kantone solche Ausnahmen ausdrücklich vorsehen. Es ist wichtig, dieselbe Möglichkeit im Kanton Freiburg zu schaffen, um eine gute Koordination zu gewährleisten und Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Absatz 3 sieht vor, dass das Verhältnis zwischen Gemeinde und Delegationsträger in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag festzuhalten ist, sofern dieses nicht bereits aus dem Reglement hervorgeht. Diese Pflicht soll sicherstellen, dass die jeweiligen Rechte und Pflichten klar definiert sind, was sowohl für die Gemeinde als auch für den Delegationsträger Rechtssicherheit schafft.

Absatz 4 erinnert daran, dass die Aufsicht über die mit einer Delegation betrauten Einheiten bei der Gemeinde verbleibt, welche sie erteilt hat, gemäss Artikel 54 Abs. 2 KV. Diese Regel stellt das Korrelat der Gemeindeautonomie dar: Eine Gemeinde kann ihre Verantwortung nicht auf Dritte übertragen. Zudem wird – wie bereits im allgemeinen Teil der Botschaft erläutert (vgl. Ziff. 7.11.4) – daran erinnert, dass Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit nicht mehr der direkten staatlichen Aufsicht unterstehen. Vorbehalten bleiben Fälle, in denen

---

eine bestimmte Tätigkeit einer besonderen, durch Spezialgesetzgebung vorgesehenen Aufsichtsbehörde untersteht.

Schliesslich ist zu beachten, dass bei der Schaffung eines neuen Rechtsträgers für die Delegation einer Aufgabe der Errichtungsentscheid und die Delegation gleichzeitig erfolgen. Die Delegation kann jedoch ebenso einen bereits bestehenden oder von der Gemeinde unabhängigen Dritten betreffen.

### **Artikel 8      *Verwaltung der Daten zu kommunalen Einheiten***

Artikel 8 führt eine neue Verpflichtung ein, die darauf abzielt, die Transparenz und die Zuverlässigkeit der Informationen über kommunale Einheiten zu stärken.

Absatz 1 verpflichtet die Gemeinden, die von ihnen geschaffenen Einheiten oder jene Einheiten, an denen sie beteiligt sind (Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit, Gemeindeverbände, privatrechtliche Gesellschaften, Stiftungen usw.), korrekt zu identifizieren und für die Richtigkeit der sie betreffenden Daten zu sorgen. Es handelt sich um eine wesentliche Anforderung guter Governance, die es ermöglicht, jederzeit über ein vollständiges und verlässliches Inventar zu verfügen.

Absatz 2 verpflichtet die Gemeinden, jede Gründung oder jede relevante Änderung dieser Einheiten unverzüglich dem kantonalen Bezugssystem zu melden. Der Staatsrat legt die Modalitäten dieser Meldepflicht fest. Das kantonale Bezugssystem wird damit zum zentralen Referenzinstrument für sämtliche Daten über kommunale und interkommunale Einheiten.

Diese Neuerung reagiert auf in der Praxis festgestellte Mängel: Bislang sind die Informationen über von den Gemeinden geschaffene Einheiten häufig unvollständig oder verstreut, was die kantonale Aufsicht erschwert und die Transparenz gegenüber der Bevölkerung beeinträchtigt. Durch die Zentralisierung dieser Daten erhält der Kanton ein wirksameres Steuerungs- und Kontrollinstrument, das zugleich den Zugang zu öffentlichen Informationen erleichtert.

Die Bestimmung ergänzt die Regeln von Artikel 7 über die Delegation von Aufgaben. Während Artikel 7 die materiellen Bedingungen der Delegation festlegt, schafft Artikel 8 einen Informations- und Nachverfolgungsmechanismus, der gewährleistet, dass die kantonalen Behörden sowie die Bürgerinnen und Bürger die Struktur und die Entwicklung der von den Gemeinden geschaffenen Einheiten kennen können.

### **Artikel 9      *Ausdruck des Gemeindewillens***

Artikel 9 regelt die Formen, in denen die Willensäusserung der Gemeindeorgane erfolgt.

Absatz 1 stellt den allgemeinen Grundsatz auf: Der Wille der Gemeindebehörden muss in den vom Gesetz vorgesehenen Formen ausgedrückt werden. Dieser Hinweis formalisiert die Pflicht zur Beachtung des Legalitätsprinzips und gewährleistet die Rechtssicherheit.

Absatz 2 führt gegenüber dem geltenden GG eine Neuerung ein: Die konsultative Abstimmung wird rechtlich zulässig in denjenigen Bereichen, die in die Zuständigkeit der Gemeindelegislative oder der Gesamtheit der Stimmberechtigten fallen, sofern ein Gesetz oder ein Gemeindereglement sie vorsieht. Diese Weiterentwicklung, die im allgemeinen Teil der Botschaft erläutert wird (Ziff. 7.1.2), soll den Gemeinden ein flexibles Instrument bieten, um die Meinung der Bevölkerung ohne verbindliche Rechtswirkung einzuholen. Die konsultative Abstimmung ergibt lediglich einen Richtwert; sie kann eine formelle Entscheidung eines zuständigen Organs nicht ersetzen.

Die Durchführung einer konsultativen Abstimmung über einen Gegenstand, der in die Zuständigkeit des Gemeinderats fällt, bleibt verboten, um eine Umgehung der gesetzlichen Kompetenzverteilung zwischen Exekutive und Legislative zu verhindern. Insbesondere bleiben konsultative Abstimmungen im Bereich der Raumplanung untersagt, da dieses Sachgebiet ausschliesslich in die Zuständigkeit des Gemeinderats fällt (vgl. die wiederholte Ablehnung des Grossen Rates, diese Kompetenz der Gemeindelegislative zu übertragen, namentlich 2023-DIME-305, TGR 2024 S. 3361–3376). Dies hat unter anderem zur Folge, dass eine Gemeinde keine konsultative Abstimmung über Themen wie die Windenergie (vgl. Ziff. 7.1.2 und 2.2.8), über die Mobilität oder

---

über die Verkehrsplanung durchführen darf (z. B. Tempo-30-Zonen, Geschwindigkeitsbeschränkungen oder Verkehrseinschränkungen; vgl. Urteil des Kantonsgerichts Freiburg 601 2011 133 vom 12.07.2012).

Absatz 3 erinnert daran, dass sich die Gesamtheit der Stimmberechtigten in den gesetzlich vorgesehenen Fällen durch Volksabstimmung äussert (z. B. bei Entscheidungen über Gemeindefusionen). Diese Präzisierung bestätigt die zentrale Rolle dieses Organs bei wichtigen Entscheiden, im Einklang mit der KV.

Insgesamt wahrt die Bestimmung das Prinzip der formellen Gesetzmässigkeit, lockert jedoch das Verbot der konsultativen Abstimmung. Sie ermöglicht damit die Förderung des demokratischen Dialogs und der Bürgerbeteiligung, während sie gleichzeitig eine *möglichst* klare Trennung zwischen Konsultation und Entscheid aufrechterhält.

### **Artikel 10      Gemeindeorgane und Legislaturperiode**

Artikel 10 legt fest, über welche Organe jede Gemeinde verfügen muss, und regelt die Dauer der Legislaturperiode.

Absatz 1 übernimmt die verfassungsrechtliche Garantie, wonach jede Gemeinde über ein gesetzgebendes Organ – Gemeindeversammlung oder Generalrat – und ein ausführendes Organ – Gemeinderat (Art. 131 Abs. 2 KV) – verfügt. Die Formulierung verdeutlicht somit die Grundstruktur der Freiburger Gemeinden und gewährleistet die Kohärenz mit dem Verfassungstext.

Absatz 2 eröffnet die Möglichkeit, weitere Organe einzusetzen, sofern diese ihre Grundlage im kantonalen Recht oder in einem Gemeindereglement finden. Diese Präzisierung systematisiert und klärt das geltende Recht: Sie ermöglicht es den Gemeinden, ihre Organisation ihren besonderen Bedürfnissen anzupassen, unter Wahrung des durch die kantonale Gesetzgebung vorgegebenen Rahmens. Dieser Mechanismus bietet Flexibilität, ohne eine Vermehrung von Organen mit mangelnder gesetzlicher Grundlage zuzulassen.

Absatz 3 belässt die Dauer der Legislaturperiode bei fünf Jahren wie das geltende Recht. Er präzisiert jedoch, dass die Legislaturperiode am 1. Juni beginnt, der auf die Gesamterneuerungswahlen der Gemeindebehörden folgt. Diese Regelung gewährleistet einen geordneten Übergang zwischen den abtretenden und den neu eintretenden Behörden und ermöglicht eine Harmonisierung des Wahlkalenders auf kantonaler Ebene. Sie trägt zudem zur Stabilität der kommunalen Institutionen bei.

Im Vergleich zum geltenden GG fasst diese neue Bestimmung die Regeln betreffend die Gemeindebehörden und die Legislaturperiode in einem einzigen Artikel zusammen und klärt diese, was die Lesbarkeit des Textes verbessert und die zentrale Bedeutung dieser Grundsätze in der Gemeindestruktur unterstreicht.

### **Artikel 11      Name**

Artikel 7 des geltenden GG, der sich mit dem Namen der Gemeinde befasst, wurde 2015 im Rahmen der Anpassung der damaligen freiburgischen Gesetzgebung an die Bundesgesetzgebung über die Geoinformation (ASF 2015\_029) revidiert. Das Bundesrecht enthält nämlich Vorschriften über die Namen von Gemeinden, die im Sinne des Bundesrechts geografische Namen sind. Angesichts der Tatsache, dass diese Revision erst kürzlich erfolgt ist, kann der Artikel über den Namen ohne inhaltliche Änderungen übernommen werden. Es ist zu beachten, dass die Namen der Freiburger Gemeinden Gegenstand einer spezifischen Verordnung des Staatsrats sind: der Verordnung über die Namen der Gemeinden und ihre Zugehörigkeit zu den Verwaltungsbezirken.

Der VE-GG sah vor (Abs. 4 des betreffenden Artikels), dass der Name gemäss der Spezialgesetzgebung geschützt ist, wie dies in Artikel 7 Abs. 4 des geltenden GG der Fall ist. Das Gesetzgebungsamt hat darauf hingewiesen, dass diese Bestimmung wenig Sinn macht, wenn es sich bei der betreffenden Gesetzgebung um das Zivilgesetzbuch handelt, was tatsächlich der Fall ist. Die Namen der Gemeinden sind wie die Namen natürlicher Personen gemäss Artikel 29 ZGB geschützt (z. B. BGE 128 III 353). Die Streichung von Absatz 4 bedeutet daher keineswegs, dass die Namen der Gemeinden nicht mehr geschützt wären, sondern dass sie wie bisher durch das Bundesrecht geschützt sind.

---

## **Artikel 12      Wappen**

Das Gemeindewappen ist Gegenstand von Artikel 7a des geltenden GG. Wie der Artikel über den Gemeindennamen stammt auch dieser Artikel aus dem Gesetz vom 17. März 2015 zur Anpassung der freiburgischen Gesetzgebung an die Bundesgesetzgebung über die Geoinformation (ASF 2015\_029). Das Wappen war materiell nicht von der Gesetzgebung über die Geoinformation betroffen, aber da der Name und das Wappen ursprünglich im selben Artikel des GG enthalten waren, mussten bei der Revision von 2015 auch diese Bestimmungen überarbeitet werden.

Das Wappen und seine Änderungen unterliegen der Genehmigung durch den Staatsrat, wobei bei jeder Änderung die für Archivierungsfragen zuständige Stelle (derzeit: das Staatsarchiv) konsultiert wird (Abs. 2). Meistens werden Wappen im Rahmen einer Fusion geändert. Da die Fusionsvereinbarungen durch den Staatsrat dem Grossen Rat vorgelegt werden und immer einer Vorprüfung unterzogen werden, ist die Prüfung durch den Staatsrat auch in diesem Zusammenhang gewährleistet.

Die Form des Wappens war bisher nicht einheitlich festgelegt. Seine Annahme erfolgte entweder durch einen Beschluss der Gemeindelegislative, welcher der Genehmigung durch den Staatsrat unterlag, oder durch eine Klausel in der Fusionsvereinbarung, die vom Grossen Rat genehmigt wurde. Auf kantonaler Ebene ist das Wappen des Kantons in der Verfassung festgelegt (Art. 2 Abs. 3 KV), was rechtfertigt, dass das Gemeindewappen in ein grundlegendes Gesetz, in diesem Fall in das OrgR (Abs. 4), aufgenommen werden kann. Dieses Reglement unterliegt in Zukunft der obligatorischen Stellungnahme durch die ILFD.

Das Wappen besteht aus der Blasonierung (Beschreibung in heraldischer Sprache) und der Zeichnung (grafische Darstellung des Wappens, d. h. dem Hoheitszeichen). Diese Unterscheidung wird nun ausdrücklich festgelegt. Die Gemeinden können ihre visuelle Identität zudem durch ein vom Hoheitszeichen getrenntes Zeichen ergänzen (Abs. 3). Wappen und weitere Zeichen des Corporate Designs geniessen rechtlichen Schutz (Abs. 5).

Mit der in diesem Artikel erwähnten Spezialgesetzgebung ist insbesondere das Bundesgesetz über den Schutz des Schweizerwappens und anderer öffentlicher Zeichen (WSchG) gemeint, das Schutzvorschriften für Wappen, Flaggen und andere Embleme der Kantone, Gemeinden und anderer durch das kantonale Recht anerkannter öffentlicher Körperschaften enthält.

## **Artikel 13      Gesetzgebung der Gemeinde – Allgemeines**

Artikel 13 leitet den Abschnitt über die Gesetzgebung der Gemeinde ein und legt die allgemeinen Grundsätze für deren Ausübung fest.

Absatz 1 bestätigt, dass die Gemeinde über eine begrenzte Normativbefugnis verfügt: Sie erlässt die für ihre Organisation und die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Vorschriften unter Einhaltung des durch das übergeordnete Recht festgelegten Rahmens. Diese Formulierung greift den Geist des geltenden Gesetzes auf und systematisiert ihn.

Absatz 2 definiert die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Legislative und der Exekutive der Gemeinde. Es gilt weiterhin der Grundsatz, dass die Gesetzgebungsbefugnis bei der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat liegt. Der Gemeinderat behält jedoch die Zuständigkeit für den Erlass bestimmter Vorschriften:

- > die Regeln, die das kantonale Recht ausdrücklich in seine Zuständigkeit stellt (z. B. Bestimmungen über die Verwaltung oder die interne Geschäftsführung),
- > die Ausführungsbestimmungen zu den Reglementen, die lediglich die Anwendung der von der Gemeindelegislative verabschiedeten Normen präzisieren,
- > und die Bestimmungen, deren Verabschiedung ihm durch ein Gemeindereglement übertragen wird.

Diese Regelung verdeutlicht die Grenze zwischen der normativen Zuständigkeit der Legislative und den verbleibenden Zuständigkeiten der Exekutive.

Absatz 3 unterscheidet zwischen verschiedenen Formen der kommunalen Gesetzgebung:

- 
- > Gemeindereglemente, die von der Gemeindeversammlung oder vom Generalrat verabschiedet werden,
  - > Gemeindeverordnungen, die vom Gemeinderat verabschiedet werden.

Diese Unterscheidung ist ausdrücklich im Gesetz vorgesehen, um dessen Kohärenz und Verständlichkeit zu gewährleisten.

Absatz 4 schliesslich hält fest, dass wichtige Vorschriften die Form eines Gemeindereglements haben müssen. Diese Anforderung ergibt sich aus dem Legalitätsprinzip und soll gewährleisten, dass grundlegende Entscheidungen der Legislative vorgelegt werden, und gegebenenfalls, wenn das Legislativorgan ein Generalrat ist, der Kontrolle durch das Volk – auf dem Weg eines Referendums – unterliegen.

Im Vergleich zum geltenden GG besteht die wichtigste Neuerung in der systematischen Unterscheidung zwischen Reglementen und Verordnungen sowie in der Präzisierung der Fälle, in denen der Gemeinderat über eine eigene normative Zuständigkeit verfügt.

### **Artikel 14      Gesetzgebung der Gemeinde – Organisationsreglement**

Artikel 14 verankert die zentrale Rolle des OrgR und präzisiert dessen Mindestinhalt sowie das anwendbare kantonale Verfahren.

Absatz 1 verpflichtet jede Gemeinde, sich ein OrgR zu geben, das die wesentlichen Elemente ihrer Organisation festlegt. Dieses Reglement bildet die grundlegende «Charta» der Gemeinde: Es regelt die Zusammensetzung, die Organisation und die Arbeitsweise der Behörden und bildet die Grundlage für die Legitimität der kommunalen Entscheide.

Absatz 2 zählt die Gegenstände auf, die das OrgR zwingend definieren muss:

#### **a) Art der Einberufung der Gemeindeversammlung**

Das OrgR muss festlegen, ob die Einberufung der Gemeindeversammlung pro Haushalt oder persönlich erfolgt. Diese Entscheidung, die früher grundsätzlich zu Beginn jeder Legislaturperiode getroffen wurde, ist nun integraler Bestandteil des OrgR: Sie muss nicht mehr nach jeder Wahl erneuert werden, kann jedoch angepasst werden, wenn die Bedürfnisse der Gemeinde dies erfordern.

#### **b) Anzahl der Mitglieder des Generalrats**

Für Gemeinden mit einem Generalrat legt das OrgR die Anzahl seiner Mitglieder fest. Dieser Entscheid bestimmt das demokratische Funktionieren des legislativen Organs und ermöglicht es, dessen Grösse gegebenenfalls an diejenige der Gemeinde und an ihre Bedürfnisse anzupassen.

#### **c) Anzahl der Mitglieder des Gemeinderats und Wahl des Wahlsystems**

Das Organisationsreglement legt die Anzahl der Mitglieder der Exekutive fest. Aus den im allgemeinen Teil (Ziff. 7.4.2) dargelegten Gründen muss diese Festlegung neu mit der Wahl zwischen den zwei zur Verfügung stehenden Wahlsystemen – Majorz oder Proporz – verbunden werden. Das PRG wird entsprechend angepasst.

#### **d) Status und Entschädigung der Mitglieder des Gemeinderats**

Das OrgR muss Bestimmungen über den Status der Mitglieder der Exekutive enthalten, insbesondere den Grad der allfälligen Professionalisierung (Milizsystem oder teilweise bzw. vollständige Professionalisierung) sowie die Grundsätze ihrer Entschädigung. Diese grundlegenden Regeln stärken Transparenz und Fairness in der Organisation der Exekutive.

#### **e) Weitere gesetzlich vorgeschriebene Elemente**

Das Organisationsreglement muss zudem bestimmte grundlegende Entscheide enthalten, wenn das Gesetz die Möglichkeit dazu ausdrücklich vorsieht und die Gemeinde davon Gebrauch machen will, namentlich:

- > die Einteilung des Gemeindegebiets in Wahlkreise (Art. 46a PRG) oder in Verwaltungskreise (Art. 94) für Gemeinden mit Generalrat;

- 
- > allfällige strengere Unvereinbarkeitsregeln als jene des Gesetzes;
  - > eine mögliche Herabsetzung der Zahl der Unterschriften, die für die Ergreifung eines kommunalen Referendums erforderlich sind;
  - > das Gemeindewappen, das in das OrgR aufgenommen werden kann (vgl. Kommentar zu Art. 12).

Diese Aufzählung fasst somit sämtliche grundlegenden Elemente der Organisation und der Funktionsweise der Gemeinde in einem einzigen, zugänglichen und transparenten Dokument zusammen.

Absatz 3 unterstellt das OrgR und dessen Änderungen der **obligatorischen Stellungnahme** der ILFD. Dieser Mechanismus, der die im früheren Recht vorgesehene formelle Genehmigung ersetzt, bezweckt eine Verfahrensvereinfachung, während gleichzeitig eine Kontrolle der Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht (Legalitätskontrolle) gewährleistet bleibt. Die obligatorische Stellungnahme, wie sie in Artikel 181 Abs. 2 definiert ist, wird somit als ein flexibles Koordinationsinstrument verstanden: Der Dialog zwischen den Gemeinden und dem Kanton wird bereits vor der Verabschiedung des Reglements durch den kommunalen Gesetzgeber gefördert, ohne die Gemeindeautonomie einzuschränken. Dieses Verfahren garantiert zudem eine bessere Homogenität der Praxis, da die für die Gemeinden zuständige Dienststelle Musterreglemente zur Verfügung stellen, Empfehlungen abgeben und allfällige Rechtswidrigkeiten vor Inkrafttreten des Texts aufzeigen kann (vgl. auch Kommentar zu Art. 181 Abs. 2).

Diese präventive Kontrolle erweist sich insbesondere für das OrgR als sinnvoll, da es eine zentrale Rolle für die kommunale Governance spielt und zahlreiche Schnittstellen zum kantonalen Recht aufweist. Wie oben erwähnt, legt das OrgR grundlegende Elemente für das Gleichgewicht innerhalb der Gemeinde fest: die Zusammensetzung und Funktionsweise der Organe, die Modalitäten der Einberufung und Beschlussfassung, die Grösse und Struktur des Gemeinderats sowie das anwendbare Wahlsystem. Diese Entscheidungen bestimmen die Ordnungsmässigkeit zahlreicher Verfahren und beeinflussen die Kompetenzverteilung zwischen Exekutive und Legislative auf Gemeindeebene.

Fehler oder Unklarheiten können in diesem Bereich Kettenreaktionen auslösen: Sie können etwa die Gültigkeit kommunaler Beschlüsse beeinträchtigen, Rechtsmittelverfahren auslösen oder die kantonale Aufsicht, die grundsätzlich von der Oberamtsperson wahrgenommen wird, erheblich erschweren. Durch die Sicherstellung einer vorgängigen Überprüfung soll die obligatorische Stellungnahme ermöglichen, allfällige Unvereinbarkeiten mit übergeordnetem Recht frühzeitig zu erkennen und den Gemeinden vorschlagen zu können, entsprechende Anpassungen vorzunehmen – mit dem Ziel, spätere Streitigkeiten nach Möglichkeit zu vermeiden.

Die Übergangsbestimmungen legen die Frist für das Inkrafttreten des OrgR fest: Es muss spätestens ein Jahr vor Beginn der ersten Legislatur, die auf das Inkrafttreten des Gesetzes folgt, angenommen und in Kraft gesetzt werden. Geschieht dies nicht, werden die im OrgR zu regelnden Elemente vorläufig durch die jüngsten Entscheide oder Reglemente – gegebenenfalls auch durch die Fusionsvereinbarung – bestimmt, und das Wahlsystem bleibt bis zur Annahme des OrgR durch die bisherige Fassung des PRG geregelt.

## **Artikel 15      Gesetzgebung der Gemeinde – Chronologische Veröffentlichung**

Artikel 15 legt die Regeln für die Veröffentlichung der kommunalen Rechtserlasse fest und folgt dabei dem Grundsatz der Transparenz und der Rechtssicherheit.

Absatz 1 schreibt eine doppelte Publikation innerhalb von zwanzig Tagen vor:

- > Der Beschluss über die Annahme muss im ABl veröffentlicht werden;
- > Der vollständige Text des Erlasses muss auf der Website der Gemeinde aufgeschaltet werden.

Beide Publikationen müssen am gleichen Tag erfolgen, um die Übereinstimmung zwischen der amtlichen Information und dem Zugang zum Text sicherzustellen. Diese Pflicht stellt eine Modernisierung gegenüber dem geltenden Recht dar, welches für die Online-Publikation nicht systematisch Fristen vorschrieb.

---

Absatz 2 führt ein ergänzendes Informationssystem ein: Jeder auf der Website der Gemeinde veröffentlichte Erlass muss mit Hinweisen zu dessen Rechtsstatus versehen sein. Es ist insbesondere anzugeben, ob der Erlass dem fakultativen Referendum, einer Volksabstimmung, einer Genehmigung untersteht oder ob das Inkrafttreten aussteht. Im Falle eines Referendums sind die von der Gesetzgebung über die politischen Rechte vorgeschriebenen Angaben zu veröffentlichen. Die Gemeinde hat diese Informationen laufend zu aktualisieren. Dieses System verbessert die Verständlichkeit für die Bürgerinnen und Bürger, welche damit über klare und vollständige Angaben zum Annahmeverfahren und zum Geltungsstand der Erlasse verfügen.

Absatz 3 regelt die Festlegung des Inkrafttretens. Wird das Datum weder vom Erlass selbst noch durch eine Spezialgesetzgebung bestimmt, so setzt es der Gemeinderat fest. Diese Zuständigkeit der Exekutive entspricht der bisherigen Praxis und gewährleistet eine effiziente Umsetzung.

Im Vergleich zum geltenden Recht besteht die wesentliche Neuerung somit in der Systematisierung der Publikationen und in der Verpflichtung, vollständige und aktualisierte Informationen online bereitzustellen. Diese Entwicklung trägt den im Rahmen der Vernehmlassung geäusserten Erwartungen Rechnung, die insbesondere eine bessere Zugänglichkeit des kommunalen Rechts verlangen.

### **Artikel 16      Gesetzgebung der Gemeinde – Systematische Veröffentlichung**

Artikel 16 ergänzt die Regeln über die Veröffentlichung der Erlasse, indem er eine systematische Online-Sammlung und eine dokumentierte Historie für jeden Erlass sowie einen physischen Zugang bei der Gemeindeschreiberei vorsieht.

Absatz 1 verpflichtet jede Gemeinde, auf ihrer Internetseite eine stets **aktualisierte Sammlung der geltenden kommunalen Erlasse nach Sachgebieten** zu führen. Diese Konsolidierung folgt der Logik der systematischen Rechtssammlungen auf anderen Staatsebenen (Bund und Kantone), bei denen die thematische Gliederung und die kontinuierliche Aktualisierung der Klarheit und Zugänglichkeit des Rechts dienen.

Absatz 2 verlangt für jeden geltenden Erlass eine Tabelle, welche den Werdegang sowohl des ursprünglichen Textes als auch jeder Änderung ausweist:

- a) Datum der Annahme und der Veröffentlichung;
- b) Datum einer allfälligen Volksabstimmung sowie das Datum der Veröffentlichung ihres Ergebnisses;
- c) Datum einer allfälligen Genehmigung sowie das Datum ihrer Veröffentlichung;
- d) Datum des Inkrafttretens.

Dies sind die vier relevanten Etappen des Lebenszyklus eines Erlasses (Beschluss, (direkt)demokratische Kontrolle, allfällige kantonale Genehmigung, Inkrafttreten), welche den klassischen Anforderungen der in der Gesetzgebungswissenschaft empfohlenen Nachvollziehbarkeit entsprechen, um die Überprüfbarkeit der anwendbaren Rechtsgrundlagen zu gewährleisten.

Absatz 3 schreibt einen doppelten Zugangsweg vor: digital (Website der Gemeinde) und physisch (Gemeindeschreiberei), einschliesslich für aufgehobene Erlasse. Diese Redundanz stärkt die Zugänglichkeit für alle (digitale Inklusion, Sicherstellung der Dienstleistungskontinuität) und entspricht den bewährten Praktiken der amtlichen Publikation auf kantonaler und eidgenössischer Ebene.

### **Abschnitt 2      Organe der Gemeinde**

#### **Hinweis zur Erinnerung: Gesamtheit der Stimmberechtigten**

Artikel 8 des geltenden GG («Gesamtheit der Stimmberechtigten») wird aus den zu Artikel 9 dargelegten Gründen nicht übernommen. Der Unterabschnitt 2.1 über die Gesamtheit der Stimmberechtigten im geltenden GG wird damit ebenfalls gegenstandslos und die Nummern der nachfolgenden Unterabschnitte werden entsprechend angepasst.

---

## **Unterabschnitt 2.1 Gemeindeversammlung**

### **Artikel 17 Funktion**

Dieser Artikel verankert die grundlegende Rolle der Gemeindeversammlung in unserem institutionellen System, wonach die Gemeindeversammlung das oberste gesetzgebende und beschlussfassende Organ der Gemeinde ist. Diese Formulierung nimmt die Tradition auf, wonach die Gemeindeversammlung den unmittelbarsten Ausdruck der lokalen Demokratie darstellt. Sie verfügt über die allgemeine Zuständigkeit zum Erlass des kommunalen Rechts (vgl. Art. 13 ff.) sowie zur Beschlussfassung über die grundsätzlichen Entscheidungen betreffend die Führung der Gemeinde.

Der Vorbehalt zugunsten der Gesamtheit der Stimmberechtigten erinnert daran, dass in bestimmten Fällen die KV, die Gesetzgebung über die politischen Rechte oder andere Gesetze die endgültige Entscheidung der Gesamtheit der Stimmberechtigten in Form einer Volksabstimmung vorbehalten (z. B. bei Gemeindefusionen, vgl. unten). Die Gemeindeversammlung ist daher als oberste Behörde unter Vorbehalt dieser Volksrechte zu verstehen.

Im Vergleich zum geltenden Recht stellt diese Bestimmung eher eine Präzisierung als eine Neuerung dar: Sie hebt die hierarchisch übergeordnete Stellung der Gemeindeversammlung in Gemeinden hervor, die keinen Generalrat eingesetzt haben.

### **Artikel 18 Zusammensetzung**

Dieser Artikel entspricht Artikel 9 des geltenden GG. Er bestätigt, dass die Gemeindeversammlung aus sämtlichen Personen besteht, die über das aktive Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten verfügen. Die physische Anwesenheit ist erforderlich, aufgrund der Bedeutung der Debatten und zur Gewährleistung der Sicherheit der Abstimmungen.

### **Artikel 19 Befugnisse**

Dieser Artikel entspricht Artikel 10a des geltenden GG, wird jedoch mit mehreren materiellen und formellen Anpassungen übernommen. Er führt die abschliessende Liste der Zuständigkeiten der Gemeindeversammlung auf; alle übrigen Kompetenzen fallen gemäss Artikel 73 Abs. 1 (Art. 60 Abs. 2 des geltenden GG) dem Gemeinderat zu.

- a) Die Zuständigkeit, über die Änderung des Gemeindenamens oder des Gemeindewappens zu entscheiden, bleibt erhalten. Die Revision führt jedoch eine Neuerung ein: Eine Änderung des Wappens erfolgt in der Regel im OrgR (vgl. Art. 12 und 14) und nicht mehr mittels eines separaten Beschlusses.
- b) Die Änderungen der Gemeindegrenzen fallen in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung; jedoch bleibt Artikel 5 Abs. 4 (rein vermessungstechnische Anpassungen) nun ausdrücklich vorbehalten.
- c) Zur klaren Unterscheidung der normativen Erlasse bezeichnet der Entwurf neu die Erlasse des kommunalen Gesetzgebers als «Reglemente» und jene der kommunalen Exekutive als «Verordnungen». Diese terminologische Präzisierung erhöht die Verständlichkeit und die Rechtssicherheit.
- d) Die Gemeindeversammlung erlässt die Statuten der Gemeindeverbände sowie deren wesentliche Änderungen und entscheidet über den Austritt der Gemeinde aus einem Verband oder die Auflösung desselben. Diese Regel gilt für sämtliche institutionalisierten interkommunalen Zusammenarbeitsformen.
- e) Die Zuständigkeit nach Bst. e bestand bereits, ohne jedoch ausdrücklich genannt zu werden. Sie wird nun klar formuliert und umfasst ebenfalls die Statuten der im Artikel 11 des Gesetzes über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen vorgesehenen Betriebseinheiten seit dessen Revision, die am 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist.
- f) Die Verleihung des Ehrenbürgerrechts bleibt in ihrer Zuständigkeit. Es handelt sich um eine rein honorarische Auszeichnung ohne Auswirkungen auf das ordentliche Gemeindebürgerrecht.



- 
- g) Die Gemeindeversammlung wählt die Mitglieder der Kommissionen, die in ihre Zuständigkeit fallen, und kann – sofern ein Gemeindereglement dies vorsieht – Ersatzmitglieder bestimmen. Diese neue Möglichkeit dient dem praktischen Bedürfnis nach Kontinuität und Flexibilität.
  - h) Die finanzpolitische Zuständigkeit der Gemeindeversammlung ergibt sich aus dem GFHG, das die Fälle nennt, in denen das gesetzgebende Organ zwingend zu entscheiden hat (Budget, Jahresrechnung, Verpflichtungskredite usw.).
  - i) Die Gemeindeversammlung übt eine Oberaufsicht über die Verwaltung der Gemeinde aus – als Korrelat ihrer Stellung als oberste Legislativbehörde.
  - j) Generalklausel: umfasst alle weiteren Zuständigkeiten, die dieses Gesetz der Gemeindeversammlung ausdrücklich zuweist.

Bezüglich Absatz 1 Bst. i ist klarzustellen, dass die Zuständigkeit zur «Aufsicht über die Verwaltung der Gemeinde» als **politische Aufsicht** zu verstehen ist und nicht als Eingriff in das operative Verwaltungshandeln, welches ausschliesslich in der Kompetenz des Gemeinderats liegt. Die Gewaltenteilung gilt auch auf Gemeindeebene: Die Legislative erlässt die grundlegenden Normen und übt politische Kontrolle aus, während die Exekutive die Verwaltung führt und Vollzugsentscheide trifft. Die Gemeindeversammlung kann sich daher weder in das Tagesgeschäft einmischen noch dem Gemeinderat verbindliche Weisungen in Einzelfällen erteilen.

Die politische Aufsicht erfolgt insbesondere durch folgende Instrumente:

- > Den Geschäftsbericht des Gemeinderats erhalten und davon Kenntnis nehmen.
- > Möglichkeit, Fragen an den Gemeinderat zu stellen;
- > Möglichkeit, in schwerwiegenden Fällen an die kantonalen Aufsichtsbehörden (Oberamtsperson, GemA oder ILFD) zu gelangen.

Hingegen kann die Gemeindeversammlung nicht eingreifen in:

- > die interne Organisation der Verwaltung (Aufgabenzuweisung, Personalführung);
- > Entscheide, die in die Zuständigkeit der Exekutive fallen (Baubewilligungen, Vergaben);
- > die operative Führung von Verbänden oder juristischen Einheiten, an denen die Gemeinde beteiligt ist – dies liegt in der Kompetenz der jeweiligen statutarischen Organe.

Zusammenfassend verleiht Absatz 1 Bst. i der Gemeindeversammlung eine demokratische Kontrolle über die Tätigkeit der Exekutive, wobei die Exekutive weiterhin allein für die Führung der Verwaltung verantwortlich bleibt. Diese Aufgabenteilung gewährleistet ein Gleichgewicht zwischen Transparenz und politischer Verantwortung einerseits und der notwendigen operativen Autonomie der Exekutive andererseits.

Absatz 2 orientiert sich an einer bernischen Lösung (Art. 12 Abs. 3 des Gemeindegesetzes des Kantons Bern). Er erlaubt ausnahmsweise anstelle einer Gemeindeversammlung eine Urnenabstimmung anzusetzen, sofern die Oberamtsperson dies auf Antrag des Gemeinderats anordnet und die Durchführung der Versammlung nicht zumutbar ist (z. B. aufgrund gesundheitspolizeilicher Umstände). Diese Möglichkeit ist restriktiv auszulegen, da sie eine Abweichung vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Ausübung der politischen Rechte innerhalb der Gemeindeversammlung darstellt (Art. 50 Abs. 1 KV).

## **Artikel 20 bis 22      Kommissionen**

Diese Artikel werden gegenüber Artikel 15<sup>bis</sup> des geltenden GG präzisiert und ergänzt.

Art. 20 Abs. 1: Neu soll auch die Gemeindeversammlung fakultative Kommissionen einsetzen können, um eine Gleichbehandlung mit dem Generalrat sicherzustellen, der bereits über diese Kompetenz verfügt. Diese Massnahme steht im Einklang mit der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985, die für die Schweiz am 1. Juni 2005 in Kraft getreten ist. Es wird daran erinnert, dass diese Kommissionen über keinerlei Entscheidkompetenzen verfügen. Sie dürfen zudem keine Zuständigkeiten ausüben, die dem Gemeinderat vorbehalten sind.

---

Art. 20 Abs. 2: Vorbehaltlich besonderer Bestimmungen in einem Gemeindereglement ist die Wählbarkeit der Kommissionsmitglieder auf Personen mit aktivem Gemeindestimmrecht beschränkt, was bereits heute für die Finanzkommission eine Voraussetzung darstellt. Darüber hinaus führt der Entwurf eine Regel über die Unvereinbarkeit mit Mitgliedern des Gemeinderats ein (Art. 66 Abs. 3 sinngemäss anwendbar). So könnte beispielsweise ein Bruder oder eine Schwester der für die Finanzen verantwortlichen Person nicht in der Finanzkommission Einsitz nehmen.

Art. 21: Die Möglichkeit, Ersatzmitglieder einzusetzen, ist neu im Vergleich zum geltenden Recht (Abs. 2). Zudem sind die für den Gemeinderat geltenden Regeln über die Beschlussfassung, die Wahlen, den Ausstand und das Protokoll nun auch für die Kommissionen obligatorisch, nicht mehr nur fakultativ, mit Ausnahme des Kollegialitätsprinzips, das keine Anwendung findet (Abs. 3). Weiter wird die Möglichkeit der Berichterstattung der Minderheit, die derzeit in Artikel 14<sup>ter</sup> ARGG verankert ist, auf Gesetzesstufe aufgenommen (Abs. 4).

Art. 22 Abs. 1: Es wird klargestellt, dass dieser Absatz Rücktritte während der laufenden Legislaturperiode nicht ausschliesst. Sofern ein Rücktritt oder ein anderer Beendigungsgrund nicht früher wirksam wird, bleiben die Kommissionsmitglieder – wie nach geltendem Recht und Praxis – bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolgerinnen oder Nachfolger im Amt.

Art. 22 Abs. 2: Absatz 2 sieht vor, dass die Gemeindeversammlung ein Kommissionsmitglied abberufen kann, das wiederholt und ohne triftigen Grund den Sitzungen fernbleibt. Diese Regel dient der Gewährleistung eines ordnungsgemässen Funktionierens der Kommissionen, die auf die aktive Mitwirkung ihrer Mitglieder angewiesen sind. Unentschuldigte Absenzen beeinträchtigen ihre Effizienz und können die Erfüllung ihrer Aufgaben blockieren. Die Abberufung durch die Gemeindeversammlung stellt ein Instrument der internen Disziplin dar, ist jedoch auf einen genau definierten, objektiven Tatbestand beschränkt: die wiederholte Teilnahmeverweigerung ohne triftigen Grund. Die Zuständigkeit wird der Gemeindeversammlung als Wahlbehörde übertragen, was der institutionellen Logik und der Gewaltenteilung entspricht. Der Begriff des **triftigen Grundes** ist streng und verhältnismässig auszulegen. Als solche Gründe gelten etwa: Krankheit, schwerwiegende berufliche oder familiäre Verhinderungen, Militärdienst; hingegen zählen wiederholte unbegründete oder rein persönliche Absenzen nicht dazu.

### **Artikel 23      Festsetzung der Sitzungen**

Artikel 11 Abs. 2 Bst. b des geltenden GG, der vorsieht, dass die Oberamtsperson eine Gemeindeversammlung einberufen kann, wird in diesem Artikel 23 nicht übernommen, da er sich mit den Bestimmungen des Unterabschnitts 8.4 «Eingreifen der Aufsichtsbehörden» überschneidet, welche diese Möglichkeit bereits implizit vorsehen. In der Praxis wurde diese Möglichkeit bislang nur wenig oder gar nicht genutzt.

Absatz 3 ist lediglich eine Klarstellung, die im aktuellen Gesetz nicht ausdrücklich ersichtlich ist.

### **Artikel 24      Öffentlichkeit**

Dieser Artikel übernimmt Artikel 9<sup>bis</sup> des geltenden GG, welcher das Prinzip der Öffentlichkeit der Gemeindeversammlungen verankert. Er bekräftigt den offenen Charakter der Beratungen, ein wesentliches Element der demokratischen Kontrolle und der Transparenz der vom kommunalen Gesetzgeber gefällten Entscheide. Der Ausschluss der Öffentlichkeit ist ausdrücklich untersagt, im Gegensatz zu den Sitzungen des Gemeinderats, die nicht öffentlich sind (vgl. Art. 76 Abs. 3).

Absatz 2 beauftragt den Staatsrat, die praktischen Modalitäten der Öffentlichkeit zu präzisieren, insbesondere hinsichtlich der Übertragung der Debatten, der Online-Kommunikation oder audiovisueller Formen, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Offenheit, Persönlichkeitsschutz und einem geordneten Ablauf der Versammlung zu gewährleisten.

### **Artikel 25      Einberufung**

Dieser Artikel entspricht inhaltlich Artikel 12 des geltenden GG, jedoch mit folgenden Abweichungen:

- 
- > Die Anforderung der Veröffentlichung auf der Website, die in Artikel 42b Abs. 2 Bst. b ARGG vorgesehen ist, wird hinzugefügt.
  - > Absatz 4 entspricht inhaltlich Artikel 5a ARGG, welcher analog zu Artikel 38 Abs. 4 des geltenden GG, der für den Generalrat dieselbe Regel festlegt, in das Gesetz aufzunehmen ist. Bei den beizulegenden Dokumenten handelt es sich insbesondere um Reglementsentwürfe, das Budget, die Jahresrechnung und gegebenenfalls die Botschaften zu den zu behandelnden Geschäften, wie sie beispielsweise von Artikel 73 Abs. 3 GFHG für bestimmte Finanzgeschäfte verlangt werden.
  - > Artikel 12 Abs. 3 des geltenden GG, der bestimmt, dass die Nichtbeachtung dieser Formvorschriften die Anfechtbarkeit der Beschlüsse nach sich zieht, wird nicht übernommen, da dies für jeden Gesetzesverstoss grundsätzlich gilt (vgl. Abschnitt 9 über die Rechtsmittel). Bis zur Revision des GG im Jahr 1989 stellte die Verletzung der Einberufungsvorschriften sogar einen Nichtigkeitsgrund dar.

### **Artikel 26      Vorsitz**

Dieser Artikel übernimmt Artikel 13 des geltenden GG und präzisiert ihn in formeller Hinsicht. Er bestätigt die Rolle des Präsidiums bei der Leitung der Gemeindeversammlung und bekräftigt zugleich, dass diese Funktion im Wesentlichen verfahrensbezogen und nicht politisch ist (vgl. Ziff. 7.2.5 für weitere Erläuterungen).

Absatz 2 präzisiert seine Aufgaben, ohne jedoch eine materielle Neuerung einzuführen: Das Präsidium achtet auf einen geordneten Ablauf der Beratungen, auf die Ordnung der Sitzung sowie auf die Einhaltung der gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen. Diese Klarstellung erfolgt im Sinne der Transparenz und hebt hervor, dass das Präsidium – obwohl es in der Regel von einem Mitglied der Exekutive ausgeübt wird, grundsätzlich von der Gemeindepräsidentenschaft – im Namen der Versammlung handelt und nicht als Exekutivbehörde.

In diesem Rahmen hat das Präsidium eine verfahrensmässige Neutralität zu verkörpern und die freie und geordnete Meinungsäusserung der in der Versammlung zusammengetretenen Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten.

Hervorzuheben ist eine Kohärenz zwischen den für die Gemeindeversammlung geltenden Regeln und jenen für den Generalrat (Art. 49), was den Willen widerspiegelt, die Leitung der Beratungen in beiden Formen der kommunalen Legislative zu vereinheitlichen.

### **Artikel 27      Stimmenzählerinnen oder Stimmenzähler**

Art. 14 Abs. 3 des geltenden GG, der vorsieht, dass die Ernennung der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler «endgültig» ist, wird nicht übernommen, da jeder Entscheid anfechtbar sein muss. Eine Anfechtung führt in diesem Fall jedoch nicht zur Sistierung der Versammlung; ein allfälliger Mangel kann aber mit den zulässigen Rechtsmitteln geltend gemacht werden (unter der Voraussetzung, dass der Mangel angezeigt wurde, sofern eine Anzeige vernünftigerweise erwartet werden konnte). Hingegen wird klargestellt, dass die Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler, was selbstverständlich erscheint, aus der Mitte der Versammlung gewählt werden.

### **Artikel 28      Büro**

Der Inhalt von Artikel 6 ARGG wird in diesen Artikel 28 integriert, da es sich um die Zuweisung von Aufgaben mit Gesetzesrang handelt, nicht um Regeln mit Verordnungsrang.

Er präzisiert die Rolle des Büros in seiner Funktion als Organ, das den ordnungsgemässen Ablauf der Gemeindeversammlungen gewährleisten soll. Seine Zusammensetzung, welche Mitglieder der Exekutive mit Stimmenzählerinnen und Stimmenzählern vereint, die von der Versammlung gewählt wurden, bringt das Bemühen um ein Gleichgewicht zwischen administrativem Fachwissen und demokratischer Kontrolle zum Ausdruck.

Das Büro nimmt eine Rolle als verfahrensrechtliche Schlichtungsstelle wahr: Es entscheidet über Beanstandungen betreffend die Ordnungsmässigkeit von Abstimmungen, Wahlen oder die Reihenfolge der zur Abstimmung gestellten Fragen. Diese Aufgaben dienen der Rechtssicherheit der von der Versammlung gefassten Beschlüsse und gleichzeitig dem reibungslosen Ablauf der Versammlung ohne unmittelbare externe Intervention.

---

Die Möglichkeit, über Ausstandsbegehren oder die Wiederholung einer Abstimmung zu entscheiden, verdeutlicht eine Logik der Selbstregulierung der Versammlung, die vor allem auf Flexibilität und Schnelligkeit beruht. Bei offensichtlichem Missbrauch oder anhaltenden Zweifeln unterliegen die Entscheidungen des Büros jedoch weiterhin der Aufsicht durch das Oberamt oder der gerichtlichen Überprüfung im Rahmen der ordentlichen Rechtsmittel.

### **Artikel 29      Ausstand**

Dieser Artikel wird gegenüber den Artikeln 21 und 65 des geltenden GG lediglich präzisiert, um dem bereits gelebten Vorgehen zu entsprechen. Zudem wird aus systematischen Gründen die Regel von Anfang an, im ersten Artikel des Gesetzesentwurfs, der sich zur Ausstandspflicht äussert, festgelegt.

Die wichtigste Änderung betrifft die Terminologie: Der Begriff des «besonderen Interesses» wird durch jenen des «persönlichen direkten Interesses» ersetzt – in Übereinstimmung mit Artikel 15 Absatz 2 des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung (SVOG) sowie den Artikeln 21 ff. des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG). Zudem wird die Bestimmung, wonach das Fehlen eines Ausstands zur Nichtigkeit des Beschlusses führt (Art. 65 Abs. 4 des geltenden GG), nicht übernommen, da sie sich als mit der Rechtssicherheit unvereinbar erweisen kann, sobald die ordentliche Anfechtungsfrist von 30 Tagen abgelaufen ist. Das Risiko einer Aufhebung besteht jedoch im Rahmen eines Beschwerde- oder Aufsichtsverfahrens.

«Direkt» ist ein Interesse, welches das Mitglied in eine persönliche, konkrete und besondere Situation in Bezug auf die betreffende Angelegenheit versetzt, die sich von jener der Allgemeinheit oder eines bloss politischen Interesses unterscheidet:

- > Bst. a: Der Entscheid betrifft das Mitglied selbst.
- > Bst. b: Der Entscheid betrifft nahestehende Personen (Ehegatte/eingetragene Partnerin oder Partner, Verwandte in gerader Linie, Geschwister): Diese Bindungen schaffen ein objektiv wahrnehmbares Risiko der Befangenheit, das den Ausstand rechtfertigt.
- > Bst. c: Der Entscheid betrifft eine Person, die mit dem Mitglied in einer dauerhaften Lebensgemeinschaft (Konkubinat oder vergleichbare Beziehung) lebt: Die Nähe ist derart, dass ein direktes persönliches Interesse vermutet wird.

Nicht ausreichend sind daher das allgemeine Interesse der Einwohnerinnen und Einwohner oder eine ideologische Verbundenheit. Zusammenfassend klärt also die Kodifizierung des Begriffs des «persönlichen direkten Interesses» auf Gemeindeebene die Praxis und stärkt die Rechtssicherheit: Sie erfasst jene Fälle, in denen die Beeinträchtigung der Unparteilichkeit **persönlich und unmittelbar** ist, und schliesst zugleich diffuse oder politische Interessen aus.

Im Streitfall entscheidet die Versammlung ohne Mitwirkung der betroffenen Person. Diese Lösung entspricht der Logik des Verwaltungsrechtspflegegesetzes für kollegiale Behörden. Schliesslich wird der Staatsrat die Ausstandsgründe und das Verfahren im Ausführungsreglement zu diesem Gesetz präzisieren.

### **Artikel 30      Sitzungen – Traktandenliste**

Dieser Artikel präzisiert die Regeln zur Präsentation und zur Änderung der Reihenfolge der auf die Traktandenliste gesetzten Geschäfte. Die Reihenfolge der zu behandelnden Gegenstände wird vom Gemeinderat bei der Einberufung festgelegt und zu Beginn der Sitzung vorgestellt.

Jedes Mitglied der Versammlung kann mittels eines sogenannten *Ordnungsantrags* eine Anpassung des Ablaufs der Sitzung vorschlagen. Dieses Instrument, das vom Funktionieren des Grossen Rates inspiriert ist (Art. 85 GRG), ermöglicht die Klärung von Verfahrensfragen, die unmittelbar nach ihrer Einreichung behandelt werden. Im vorliegenden Artikel dient der Ordnungsantrag einzig dazu, die Reihenfolge der Traktanden zu ändern. Ein solcher Antrag muss klar formuliert, begründet und der Versammlung zur Abstimmung unterbreitet werden, bevor

---

die einzelnen Punkte der Traktandenliste behandelt werden; deshalb spricht der Text von einer «direkten» Behandlung.

Schliesslich wird präzisiert, dass ein Ordnungsantrag gemäss Artikel 32 Abs. 2 Bst. c auch darauf abzielen kann, die Redezeit zu beschränken, die Diskussion zu schliessen oder die Reihenfolge der zu behandelnden Geschäfte zu ändern (vgl. den entsprechenden Kommentar).

### **Artikel 31      Sitzungen – Vorstellung der Traktanden**

Dieser Artikel übernimmt die Praxis, wonach der Gemeinderat jedes auf die Traktandenliste gesetzte Geschäft einführt und der Reihe nach präsentiert. Er formalisiert zudem die vorbereitende Rolle der Kommissionen, die ihre Stellungnahmen vorstellen, wenn ein Geschäft vorgängig geprüft wurde. Dieser Schritt dient dazu, den Mitgliedern der Versammlung vor der Diskussion und dem Entscheid eine umfassende Information zu gewährleisten.

Absatz 1 erinnert daran, dass nur jene Geschäfte behandelt werden dürfen, die in der Einladung aufgeführt sind. Dies dient der Transparenz des Verfahrens, der Wahrung des Informationsrechts der Bürgerinnen und Bürger sowie der Möglichkeit, während der Einberufungsfrist die zur Diskussion stehenden Geschäfte zu prüfen. Ein Geschäft, das nicht auf der Traktandenliste erscheint, kann folglich nicht behandelt werden, da ansonsten demokratische Rechte verletzt würden.

Absatz 2 überträgt dem Staatsrat die Kompetenz, die Reihenfolge der Wortmeldungen zu präzisieren (vgl. Art. 14<sup>bis</sup> ARGG). Dadurch können die kommunalen Praktiken harmonisiert werden, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Grössen und Organisationsformen der Gemeinden.

### **Artikel 32      Sitzungen – Beratung**

Der Artikel übernimmt und präzisiert die für den Ablauf der Diskussionen an der Gemeindeversammlung geltenden Regeln.

Absatz 1 führt ausdrücklich die Pflicht ein, dass jedes Mitglied, das das Wort ergreift, der Versammlung allfällige besondere private oder öffentliche Interessen mitzuteilen hat, die es mit dem diskutierten Geschäft verbinden, sofern ein Gemeindereglement dies vorsieht. Diese Anforderung ergibt sich aus dem Transparenzprinzip und soll Interessenkonflikte verhindern, ohne jedoch ein formelles Interessenbindungsregister einzuführen, da Artikel 88 KV und Artikel 13 des Gesetzes vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) auf die kommunalen Legislativen nicht anwendbar sind.

Absatz 2 zählt *abschliessend* die Instrumente auf, die den Mitgliedern der Versammlung zur Steuerung der Debatte zur Verfügung stehen:

- > das Begehren auf Nichteintreten oder Rückweisung;
- > der Gegenantrag;
- > sowie der *Ordnungsantrag*, mit dem die Redezeit beschränkt oder die Diskussion geschlossen werden kann. Diese Begrenzung stärkt die Rechtssicherheit und verhindert die Vermehrung verfahrensrechtlicher Instrumente. Es handelt sich um ein einfaches und effizientes Instrument, das einen flüssigen Ablauf der Debatten gewährleistet und gleichzeitig das Teilnahmerecht aller Mitglieder wahrt.

Schliesslich ermächtigt Absatz 3 den Staatsrat, die Reihenfolge der Abstimmungen zu präzisieren (vgl. Art. 15 ARGG), wodurch eine einheitliche Praxis unter den Gemeinden ermöglicht wird, unter Wahrung des Grundsatzes der Mündlichkeit, der die Diskussionen an der Gemeindeversammlung prägt.

### **Artikel 33      Sitzungen – Informationen**

Dieser Artikel übernimmt in klarerer Form den Grundsatz, wonach der Gemeinderat die Versammlung über die kommunalen und interkommunalen Angelegenheiten zu informieren hat. Diese Bestimmung steht in Kontinuität mit den Artikeln 96 und 97, welche die Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit sowie die Durchführung von Informationsveranstaltungen festschreiben. Sie ergänzt zudem die allgemeine Transparenzpflicht, die in

---

Artikel 110 über das Archiv und in Artikel 111 über das Einsichtsrecht vorgesehen ist. Die der Versammlung vermittelte Information gewährleistet Transparenz innerhalb der Gemeinde und stärkt somit das Verständnis der kommunalen öffentlichen Politik, insbesondere im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit.

#### **Artikel 34      Sitzungen – Verschiedenes**

Dieser Artikel übernimmt, in präziser Form, die Regeln von Artikel 17 des geltenden GG. Er bestätigt die Möglichkeit, dass die Mitglieder der Versammlung unter der Rubrik «Verschiedenes» der Traktandenliste Anträge einbringen (Abs. 1 Bst. a) oder Fragen stellen können (Abs. 1 Bst. b), die jeweils in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung bzw. des Gemeinderats fallen. Dieser Dialograum soll die direkte Bürgerbeteiligung fördern, ohne jedoch Entscheidungen über nicht auf die Traktandenliste gesetzte Geschäfte zu ermöglichen.

Was den Antrag betrifft (Abs. 1 Bst. a), wird daran erinnert, dass einzig über die *Überweisung* des Antrags an den Gemeinderat unmittelbar abgestimmt wird. Kann dieser Entscheid über die Überweisung nicht vernünftigerweise sofort getroffen werden (zu lange Sitzung, notwendige Ergänzungen, fehlende Dringlichkeit usw.), kann er auf die nächste Sitzung verschoben werden. Es handelt sich in diesem Stadium noch nicht um die Abstimmung über den Antrag selbst. Über diesen wird erst abgestimmt, wenn die Überweisung angenommen wurde und der Gemeinderat daraufhin den Antrag prüfen, ein Projekt ausarbeiten und ihn gemäss dem ordentlichen Verfahren innerhalb eines Jahres mit einer Botschaft und den erforderlichen Stellungnahmen auf die Traktandenliste einer nächsten Sitzung setzen konnte.

Die wichtigsten Neuerungen bestehen in der Pflicht des Gemeinderats, die Liste der Interventionen zu veröffentlichen und laufend zu aktualisieren (Abs. 4), sowie die Versammlung zu informieren, wenn die Fristen für die Umsetzung der gefassten Beschlüsse nicht eingehalten werden können. Diese Ergänzungen stärken die Nachvollziehbarkeit der Bürgerinterventionen und die Verantwortung des Gemeinderats bei der Nachverfolgung der Beschlüsse.

#### **Artikel 35      Sitzungen – Abstimmungen**

Artikel 18 des geltenden GG wird unverändert übernommen. Das Stimmrecht der Mitglieder des Gemeinderats an der Gemeindeversammlung erscheint auf den ersten Blick nur schwer mit dem Kollegialitätsprinzip vereinbar, wird jedoch vom Gesetzgeber toleriert und ergibt sich aus dem Fehlen einer strikten Gewaltentrennung auf dieser Ebene. Eine Verordnung des Gemeinderats, die seine Mitglieder verpflichten würde, auf dieses Recht zu verzichten, hätte keine bindende Wirkung.

#### **Artikel 36      Sitzungen – Wahlen**

Dieser Artikel entspricht inhaltlich Artikel 19 des geltenden GG, wurde jedoch für mehr Klarheit neu formuliert.

Absatz 1 legt das Wesentliche fest: die Listenwahl in zwei Wahlgängen, mit absolutem Mehr im ersten und relativem Mehr im zweiten Wahlgang. Dieser Mechanismus gewährleistet zunächst die Legitimität des Ergebnisses durch das Erfordernis einer unbestrittenen Mehrheit und ermöglicht anschliessend eine rasche Entscheidfindung im zweiten Wahlgang. Das Losverfahren bei Stimmengleichheit ist eine seit Langem praktizierte pragmatische Lösung, um Blockaden zu vermeiden.

Absatz 2 bietet eine weitere pragmatische Ausnahme: Wenn die Zahl der Kandidierenden der Zahl der zu besetzenden Sitze entspricht oder geringer ist, gilt die stille Wahl – es sei denn, ein Fünftel der anwesenden Mitglieder verlangt einen formellen Wahlgang. Diese Bestimmung schützt die Minderheit und vermeidet gleichzeitig unnötige Abstimmungen.

Schliesslich überträgt Absatz 3 dem Staatsrat die Aufgabe, die Anwendungsmodalitäten (z. B. Berechnung der Mehrheiten, Ablauf des Wahlgangs) zu präzisieren, um eine Harmonisierung solcher Verfahren auf kantonaler Ebene sicherzustellen (vgl. Art. 9–10 ARGG).

---

## **Artikel 37      Sitzungen – Aufrechterhaltung der Ordnung**

Dieser Artikel entspricht materiell Artikel 23 des geltenden GG. Allerdings wurde im Vergleich zu Absatz 1 die Formulierung vereinfacht, indem nur noch der allgemeine Grund von einer «Störung der Sitzung» genannt wird und auf die gleichzeitige Erwähnung des «Verstosses gegen die Anstandsregeln» verzichtet wird (Art. 37 Abs. 1).

Die Gemeinde kann die Kantonspolizei direkt anfordern, ohne den Weg über das Oberamt nehmen zu müssen (Art. 4 Abs. 2 Bst. e des Gesetzes vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei [PolG]).

Der Inhalt von Artikel 23 Absatz 4 des geltenden GG, der einen Teil des Inhalts des Protokolls betrifft, ist nun in Artikel 38 über das Protokoll enthalten.

## **Artikel 38      Protokoll**

Dieser Artikel übernimmt und harmonisiert mehrere verstreute Bestimmungen des geltenden Rechts (Art. 17 Abs. 3, Art. 22 und Art. 23 Abs. 4 des geltenden GG). Er bezweckt, die Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Entscheidungen der Gemeindeversammlung zu gewährleisten, indem er den Mindestinhalt des Protokolls und die Fristen für dessen Veröffentlichung präzisiert.

Die Pflicht, die in den Ausstand tretenden Mitglieder und die Gründe für den Ausstand zu erwähnen (Bst. b), stärkt die Rechtssicherheit und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Ordnungsmässigkeit der gefassten Beschlüsse. Die Zusammenfassung der Diskussionen (Bst. c) sowie die Festhaltung der Anträge und Abstimmungsergebnisse (Bst. d und e) sichern die sogenannte «Beweisfunktion» des Protokolls, das ein amtliches Dokument darstellt.

Die Pflicht zur Online-Publikation innert zwanzig Tagen modernisiert die Informationsverbreitung und entspricht den Transparenzanforderungen von Artikel 96. Sie erleichtert zudem den Aufsichtsbehörden sowie den Bürgerinnen und Bürgern die Ausübung ihres Kontrollrechts.

Der Staatsrat wird beauftragt, die Modalitäten zu präzisieren (Abs. 3), insbesondere um eine einheitliche Darstellung sicherzustellen und den Schutz personenbezogener Daten bei der Veröffentlichung zu gewährleisten.

## **Artikel 39      Rückkommen**

Dieser Artikel übernimmt Artikel 20 des geltenden GG und präzisiert den Rahmen der Wiedererwägung eines Beschlusses der Gemeindeversammlung. Er erinnert daran, dass ein bereits gefasster Beschluss nur auf Antrag des Gemeinderats erneut zur Diskussion gestellt werden kann – und nicht auf Initiative von Mitgliedern der Versammlung (mittels eines Antrags gemäss Art. 34 Abs. 1 Bst. a). Diese Regel soll die Stabilität demokratisch gefasster Beschlüsse gewährleisten und verhindern, dass bereits entschiedene Geschäfte zu häufig infrage gestellt werden. Dies würde der Rechtssicherheit und einer guten Verwaltung der Gemeinde schaden.

Die Dreijahresfrist stellt eine angemessene zeitliche Grenze dar: Sie verhindert, dass identische Geschäfte an jeder Versammlung erneut auftauchen, lässt jedoch die Möglichkeit einer mittel- bis längerfristigen Neubewertung offen, insbesondere bei einer erheblichen Veränderung der wirtschaftlichen oder politischen Rahmenbedingungen. Die in Absatz 2 vorgesehenen Ausnahmen für Steuern und Gemeindefusionen tragen der Besonderheit dieser Bereiche Rechnung: Erstere betreffen die jährliche Haushaltsplanung und müssen bei Bedarf jederzeit angepasst werden können; Letztere hängen von politischen und institutionellen Prozessen ab, die sich rasch entwickeln können.

Diese Bestimmung begründet somit einen Unzulässigkeitsgrund, der die Kohärenz kommunaler Entscheidungen sicherstellen soll, gleichzeitig aber Flexibilität für Bereiche belässt, in denen sich eine periodische Überprüfung als notwendig erweisen kann.

## **Artikel 40      Ausführungsbestimmungen**

Dieser Artikel entspricht Artikel 24 des geltenden GG. Die Terminologie «Ausführungsreglement» wurde jedoch nicht übernommen. Aufgrund der Änderung der Terminologie der kommunalen Erlasse (Reglemente der Legislative und Verordnungen der Exekutive) könnte die Erwähnung eines Ausführungsreglements in bestimmten Artikeln zu Verwirrung führen, insbesondere wenn derselbe Artikel sowohl eine Verordnung [des Gemeinderats]

---

als auch ein Ausführungsreglement [des Staatsrats] erwähnen würde – während die Gemeinderäte gegenwärtig ebenfalls gewohnt sind, Ausführungsbestimmungen in «Ausführungsreglementen» vorzusehen. Aus diesem einzigen Grund wurde die terminologische Änderung (Ersatz des Begriffs «Ausführungsreglement» durch die blosser Bezugnahme auf den Staatsrat) im gesamten Gesetzesentwurf vorgenommen.

## **Unterabschnitt 2.2    Generalrat**

### **Artikel 41    Einführung**

Im Vergleich zu Artikel 26 des geltenden GG wird die Mindestschwelle beibehalten, jedoch von 600 Einwohnerinnen und Einwohnern (was im Jahr 1980 rund 76% der Gemeinden diese Möglichkeit eröffnete) auf 1000 erhöht (was heute etwa 70 % der Gemeinden betrifft). Seit dem 1. Januar 2025 verfügt keine Gemeinde mit weniger als 1900 Einwohnerinnen und Einwohnern über einen Generalrat. Der Inhalt von Absatz 4 stellt eine blosser Neuformulierung des geltenden Rechts dar, ohne materielle Änderung. Zudem wird Artikel 25 des geltenden GG nicht übernommen. Dieser verpflichtete die folgenden acht Gemeinden, einen Generalrat zu haben: Freiburg, Bulle, Murten, Romont, Estavayer-le-Lac (heute: Estavayer, nach der Fusion), Châtel-Saint-Denis, Marly und Villars-sur-Glâne (vgl. Ziff. 7.3.2 und 7.3.3).

### **Artikel 42    Aufhebung**

Dieser Artikel entspricht Artikel 53 des geltenden GG, ohne materielle Änderungen. Er erhält die Möglichkeit, dass ein Zehntel der Stimmberechtigten mittels Volksabstimmung die Aufhebung des Generalrats und die Rückkehr zur Gemeindeversammlung verlangen kann, was eine gewisse institutionelle Flexibilität gewährleistet.

Die Aufhebung tritt zudem von Gesetzes wegen ein, wenn die Einwohnerzahl unter 1000 sinkt, eine Schwelle, die als Mindestvoraussetzung für ein repräsentatives Organ gilt. Schliesslich stellt das Inkrafttreten auf Ende der Legislaturperiode (Abs. 3) die Kontinuität des kommunalen Funktionierens sicher.

### **Artikel 43    Zusammensetzung**

Artikel 27 des geltenden GG legt in Absatz 1 die Anzahl Mitglieder des Generalrats in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl fest, während Absatz 2 den Gemeinden Ausnahmen erlaubt. Artikel 43 dieses Entwurfs hebt dieses Regime auf: Die Gemeinden bestimmen künftig frei die Anzahl Mitglieder ihres Generalrats, welche bis zu einer Änderung im Organisationsreglement (OrgR) gültig bleibt – unabhängig vom Bevölkerungswachstum. Das Übergangsrecht sieht vor, dass die bestehende Anzahl Mitglieder bis zu einer allfälligen Änderung im OrgR weitergilt. Die gesetzliche Bandbreite zwischen 30 und 80 Mitgliedern wird aus Gründen der Effizienz und der politischen Repräsentativität beibehalten.

Zur Erinnerung: Gemäss Artikel 46a PRG (in Kraft seit 1. Juli 2016) können Gemeinden mit Generalrat ihr Gebiet per Reglement in mehrere Wahlkreise aufteilen – unabhängig von einer Fusion oder über die Übergangsphase nach einer Fusion hinaus. Die Revision schlägt vor, die Festlegung allfälliger dauerhafter Wahlkreise künftig im OrgR vorzunehmen (vgl. vorgeschlagene Änderung von Art. 46a PRG).

### **Artikel 44    Wählbarkeit und Unvereinbarkeit**

Dieser Artikel entspricht Artikel 28 des geltenden GG und wird ohne materielle Änderungen übernommen. Die Erweiterung der Unvereinbarkeiten (siehe den Inhalt von Bst. c) ist identisch mit jener, die zwischen dem Gemeindepersonal und dem Gemeinderat vorgesehen ist. Das OrgR kann – wie bisher – strengere Unvereinbarkeitsregeln festlegen.

### **Artikel 45    Wahl**

Dieser Artikel entspricht Artikel 29 des geltenden GG, ohne materielle Änderungen. Ein wesentlicher Punkt besteht darin, dass künftig die Legislaturperiode im ganzen Kanton einheitlich am 1. Juni beginnt.



---

## **Artikel 46 Vereidigung**

Dieser Artikel entspricht materiell Artikel 29a des geltenden GG, mit der Änderung, dass nunmehr lediglich auf die Vereidigungsformel der Mitglieder des Gemeinderats verwiesen wird – die identisch ist mit jener der Mitglieder des Generalrats. Zudem wird die Pflicht aufgehoben, die Vereidigung innert 30 Tagen nach der Wahl vorzunehmen, da der Amtsantritt künftig auf den 1. Juni festgelegt ist und nicht mehr auf den Tag der Vereidigung. Die Vereidigung muss jedoch, wie es bereits aktuell der Fall ist, vor dem Amtsantritt der gewählten Ratsmitglieder erfolgen.

Die Motion 2019-GC-218 (später zurückgezogen) verlangte, dass die Vereidigung nicht nur durch die Oberamtsperson vorgenommen werde, sondern dass auch der Generalrat diese Möglichkeit haben solle, mit dem Argument, dass gewisse Gewählte mangels Vereidigung nicht hätten Einsitz nehmen können. Eine Vereidigung durch die Legislative würde das Verfahren beschleunigen. Mit dieser Revision wird vorgeschlagen, die Vereidigung weiterhin durch die Oberamtsperson vorzunehmen, wie dies seit der GG-Revision von 2006 gilt, welche im Zusammenhang mit der Klärung der Gemeindeaufsicht nach Annahme der KV von 2004 stand. Die Vereidigung der Gewählten entfaltet nur dann ihre Wirkung, wenn sie vor der Aufsichtsbehörde erfolgt, die allein befugt ist, eine allfällige Verletzung des Eides festzustellen. Diese Logik gilt ebenso für Mitglieder des Gemeinderats, des Staatsrats sowie für die Oberamtspersonen, die alle vor ihren jeweiligen Aufsichtsbehörden vereidigt werden.

## **Artikel 47 Befugnisse**

Dieser Artikel entspricht Artikel 51<sup>bis</sup> des geltenden GG, der für bestimmte Bereiche eine analoge Anwendung der Vorschriften zur Gemeindeversammlung vorsieht, insbesondere hinsichtlich der Zuständigkeiten des Legislativorgans. Der vorliegende Text verankert dieses Prinzip in einem eigenständigen Artikel.

Die Zuständigkeiten des Generalrats **entsprechen jenen der Gemeindeversammlung** gemäss Artikel 19 Abs. 1: Es handelt sich somit um eine **abschliessende** Liste grundlegender gesetzgeberischer und beschlussfassender Kompetenzen (Genehmigung des Budgets, der Jahresrechnung, der Gemeindereglemente, Festsetzung des Steuerfusses usw.).

Diese Gleichbehandlung gewährleistet eine institutionelle Kohärenz zwischen den beiden Organisationsmodellen der Gemeinden: Beide Legislativorgane verfügen über dieselben grundlegenden Kompetenzen, die entsprechend der jeweiligen Struktur ausgeübt werden.

## **Artikel 48 Konstituierende Sitzung**

Dieser Artikel übernimmt weitgehend das bisher in Artikel 30 des geltenden GG geregelte System, modernisiert und präzisiert jedoch gewisse Aspekte.

Absatz 1 regelt die Einberufung der konstituierenden Sitzung des Generalrats: Diese findet künftig einheitlich zu Beginn jeder Legislaturperiode (nach dem 1. Juni) und auf Einladung des Gemeinderats statt.

Absatz 2 erklärt Artikel 57 Abs. 2 über die Teilnahme auf Distanz analog anwendbar, sofern ausserordentliche Umstände vorliegen (siehe Kommentar zu Art. 57).

Absatz 3 regelt die provisorische Präsidentschaft: Das älteste Mitglied übernimmt dieses Amt und bezeichnet vier Stimmzählende, die zusammen mit ihm oder ihr das provisorische Büro bilden. Dieses bereits praktizierte Verfahren garantiert Neutralität, bis die definitiven Organe gewählt sind.

Absatz 4 zählt die Wahlen auf, die an der konstituierenden Sitzung vorzunehmen sind: Präsident oder Präsidentin, Vizepräsident oder Vizepräsidentin sowie mindestens drei Stimmzählende mit ihren Stellvertretungen. Der Generalrat wählt zudem die Kommissionen, die in seine Zuständigkeit fallen, gegebenenfalls mit der Wahl von Stellvertretungen. Die ausdrückliche fakultative Einführung der Stellvertretung in Kommissionen stellt die wichtigste Neuerung dar: Sie dient der Sicherstellung der Kontinuität der Kommissionsarbeit und dem effizienteren Ausgleich punktueller Abwesenheiten.

---

Zusammenfassend klärt und komplettiert Artikel 48 das System der konstituierenden Sitzung des Generalrats. Er erhält die bestehenden Grundsätze bei und passt die Gesetzgebung gleichzeitig den heutigen Gegebenheiten an (Teilnahme auf Distanz, mögliche Stellvertretungen in Kommissionen).

#### **Artikel 49      Vorsitz**

Dieser Artikel entspricht Artikel 32 des geltenden GG und wird ohne materielle Änderungen übernommen.

Absatz 1 bestätigt, dass Präsidium und Vizepräsidium des Generalrats für ein Jahr gewählt werden, ohne Möglichkeit der Wiederwahl in derselben Funktion innerhalb derselben Legislatur. Die Rotation soll eine ausgewogene Verteilung der Verantwortung gewährleisten und eine Machtkonzentration vermeiden.

Absatz 2 präzisiert die Aufgaben des Präsidiums. Diese Aufgaben entsprechen der aktuellen Praxis und spiegeln die institutionelle Rolle der Koordination und Vertretung wider.

Absatz 3 regelt die Stellvertretung: Bei Verhinderung des Präsidenten oder der Präsidentin übernimmt der Vizepräsident oder die Vizepräsidentin; andernfalls wird ein Stimmenzählender oder eine Stimmenzählende beigezogen. Diese Bestimmung stellt die Kontinuität der Arbeit sicher und verhindert eine allfällige Lähmung des Generalrats.

Zusammengefasst hält dieser Artikel das bewährte System aufrecht, das als angemessen erachtet wird.

#### **Artikel 50      Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler**

Dieser Artikel entspricht Artikel 33 des geltenden GG und wird ohne materielle Änderungen übernommen.

Er bestätigt, dass der Generalrat aus seiner Mitte mindestens drei Stimmenzählerinnen oder Stimmenzähler bestimmt, welche an den Abstimmungs- und Auszählungsvorgängen sowie an der Erstellung der entsprechenden Protokolle mitwirken. Ihre Aufgabe besteht darin, die Ordnungsmässigkeit der Abstimmungsverfahren zu gewährleisten und die Transparenz der Ergebnisse sicherzustellen.

Durch die Beibehaltung der bestehenden Regeln wird ein bewährtes System weitergeführt; im Rahmen der Vernehmlassung wurden hierzu keine besonderen Kritikpunkte geäussert.

#### **Artikel 51      Büro**

Dieser Artikel entspricht Artikel 34 des geltenden GG, wird jedoch um eine Neuerung ergänzt: die Möglichkeit, Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen in das Büro einzubeziehen.

Absatz 1 bestätigt, dass das Büro aus der Präsidentin oder dem Präsidenten, der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten sowie den Stimmenzählerinnen oder Stimmenzählern besteht. Dies gewährleistet Kontinuität und Effizienz in der internen Organisation des Generalrats. Wie bereits erwähnt, wird jedoch eine neue Möglichkeit eingeführt: Das Büro kann durch Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen erweitert werden, sofern dies in einem Gemeindereglement vorgesehen ist. Diese Neuerung bezweckt, die politische Repräsentativität des Organs zu stärken, das für die Festlegung der Traktandenliste und die Behandlung laufender Geschäfte zuständig ist. Sie nähert die Funktionsweise der Generalräte jener des Grossen Rates an, wo eine solche Praxis gesetzlich verankert ist (Art. 3 Abs. 1 Bst. d GRG).

Absatz 2 regelt die Zuständigkeit des Büros, insbesondere die Festlegung der Traktandenliste. Bei Uneinigkeit kann die Oberamtsperson einschreiten und die Frage als Verwaltungsstreitigkeit im Sinne von Artikel 198 entscheiden. Dieser bereits in Artikel 157 des geltenden GG vorgesehene Mechanismus der Streitbeilegung wird bestätigt und präzisiert.

#### **Artikel 52      Sekretariat**

Dieser Artikel übernimmt den Inhalt von Artikel 35 des geltenden GG, führt jedoch eine wesentliche Neuerung ein.

---

Absatz 1 bestätigt, dass das Sekretariat des Generalrats und seines Büros grundsätzlich durch das Gemeindesekretariat wahrgenommen wird. Diese Regel gewährleistet institutionelle Kontinuität und fördert die administrative Effizienz, indem Doppelspurigkeiten vermieden werden.

Absatz 2 eröffnet neu die Möglichkeit, im Organisationsreglement ein eigenes Sekretariat für den Generalrat und dessen Büro vorzusehen, das vom Gemeindesekretariat getrennt ist (vgl. Motion 2019-GC-217). Diese Neuerung entspricht einem Bedürfnis, das in den Vorarbeiten und in der Vernehmlassung geäußert wurde. Sie richtet sich insbesondere an grosse Gemeinden mit einem Generalrat, in denen ein Bedarf nach Unabhängigkeit gegenüber dem Gemeinderat bestehen kann, um die funktionelle Autonomie des Legislativorgans zu stärken.

Diese Öffnung soll den Gemeinden mehr Flexibilität in ihrer Organisation (Gemeindeautonomie) bieten und gleichzeitig Transparenz und Good Governance sicherstellen.

### **Artikel 53      Fraktionen**

Dieser Artikel ist neu. Er ermöglicht es den Mitgliedern des Generalrats, sich gestützt auf ihre Zugehörigkeit zu derselben politischen Partei zu Fraktionen zusammenzuschliessen. Gleiches gilt für Mitglieder, die auf derselben Liste einer Wählergruppe gewählt wurden (sinngemäss wie Art. 25 GRG).

Absatz 1 überträgt dem OrgR die Festlegung der Mindestmitgliederzahl, die für die Bildung einer Fraktion erforderlich ist; Absatz 2 setzt jedoch eine zwingende Grenze. Die Schwelle zur Fraktionsbildung darf 10 % des Gesamtbestands des Generalrats nicht überschreiten. Diese Einschränkung soll gewährleisten, dass die Fraktionsbildung zugänglich bleibt und Minderheiten vertreten sein können.

Absatz 3 und 4 präzisieren die anwendbaren Regeln: Jede gewählte Person kann nur einer einzigen Fraktion angehören; Bildung und Auflösung einer Fraktion ist möglich, jedoch darf während der Legislaturperiode keine neue Fraktion geschaffen werden. Die so gewährleistete Stabilität soll insbesondere die Kontinuität bei der Sitzverteilung im Büro und in den Kommissionen sichern.

Im selben Sinne sieht Absatz 5 vor, dass ein Mitglied, das seine Fraktion verlässt oder aus dieser ausgeschlossen wird, von Gesetzes wegen die Mandate und Funktionen verliert, die ihm aufgrund dieser Zugehörigkeit übertragen wurden. Gemeint sind insbesondere Sitze im Büro, Funktionen als Stimmenzählerin oder Stimmenzähler oder Plätze in Kommissionen, die nach Fraktionsstärke verteilt werden. Die Regel soll verhindern, dass individuelle Fraktionswechsel das zu Beginn der Legislaturperiode festgelegte politische Gleichgewicht infrage stellen. Sie gewährleistet zudem Transparenz und Rechtssicherheit, indem sie eine automatische Wirkung vorsieht, ohne dass ein zusätzlicher Beschluss erforderlich wäre.

### **Artikel 54      Kommissionen**

Für die Wahl der Mitglieder machen die Fraktionen Vorschläge. Diese Regel, die derzeit in Artikel 16 ARGG zum Gemeindegesetz enthalten ist, wird ins Gesetz übernommen (Abs. 1). Darüber hinaus ist die Wahl unter angemessener Berücksichtigung der Fraktionen vorzunehmen, wie ausdrücklich festgehalten wird (Art. 60); dieselbe Regel gilt auch für die Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler (Art. 50 Abs. 1). Es ist zu beachten, dass die angemessene Vertretung der Fraktionen nicht für jede einzelne Kommission arithmetisch gilt, sondern dass die Kommissionen insgesamt die zahlenmässige Stärke der im Generalrat gebildeten Fraktionen angemessen widerspiegeln müssen.

Die Kommissionen des Generalrats werden derzeit in Artikel 36 und Artikel 46 Abs. 2 des geltenden GG geregelt. Artikel 54 Abs. 2 sieht nun vor, dass die Kommissionen des Generalrats neu durch Verweis auf die Artikel 20 bis 22 geregelt werden, die sinngemäss anwendbar sind. Diese Lösung soll Doppelspurigkeiten vermeiden und ein kohärentes Regime zwischen Gemeinden mit Gemeindeversammlung und solchen mit Generalrat sicherstellen. Das Ausführungsreglement wird jedoch das Verfahren für die Aufstellung der Kandidatinnen und Kandidaten präzisieren, um den Besonderheiten eines Generalrats gegenüber einer Gemeindeversammlung Rechnung zu tragen.

Wie im geltenden Recht kann es sich um ständige Kommissionen handeln oder um solche, die für eine begrenzte Zeit eingesetzt werden.

---

Die Voraussetzungen für die Wählbarkeit (kommunales Stimmrecht, Einhaltung der Unvereinbarkeiten gemäss Art. 66 Abs. 3), die interne Organisation (Bestimmung von Präsidium und Sekretariat, Möglichkeit von Stellvertretungen) sowie die Funktionsregeln (obligatorische Anwendung der Bestimmungen über Sitzungen, Protokollführung, Möglichkeit eines Minderheitsberichts ab zwei Fünfteln der Mitglieder) gelten allesamt für die Kommissionen des Generalrats.

Die Amtsdauer erstreckt sich bis zum Ende der Legislaturperiode; die ausscheidenden Mitglieder bleiben im Amt, bis ihre Nachfolgerinnen oder Nachfolger bestimmt sind. Wie bei den Kommissionen der Gemeindeversammlung ist eine Abberufung bei wiederholten unentschuldigten Absenzen möglich, um die Effizienz sicherzustellen.

### **Artikel 55      Sitzungen – Allgemeines**

Dieser Artikel entspricht im Wesentlichen Artikel 37 des geltenden GG, klärt jedoch bestimmte Elemente und vereinfacht sie.

Absatz 1 verpflichtet den Generalrat, sich mindestens zweimal pro Jahr zu versammeln. Diese Vorgabe ergibt sich aus den Fristen für die Genehmigung des Budgets und der Jahresrechnung gemäss Finanzhaushaltsrecht, welche mindestens zwei Sitzungen bedingen. Darüber hinaus richten sich Anzahl und Häufigkeit der Sitzungen nach den vom Legislativorgan zu behandelnden Geschäften.

Absatz 2 sieht vor, dass der Generalrat zudem einberufen werden muss, wenn ein schriftliches Begehren entweder vom Gemeinderat oder von einem Fünftel der Mitglieder des Generalrats gestellt wird. Diese Regel stärkt die Minderheitsrechte und stellt sicher, dass wichtige Geschäfte behandelt werden können, selbst wenn die Mehrheit sie nicht spontan traktandieren möchte.

Gemäss Absatz 3 findet Artikel 24 über die Öffentlichkeit der Gemeindeversammlung sinngemäss Anwendung. Die Sitzungen des Generalrats sind somit öffentlich, vorbehaltlich der gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen, insbesondere zum Schutz der Privatsphäre oder überwiegender öffentlicher Interessen. Diese Übernahme stammt aus Artikel 51<sup>bis</sup> des geltenden GG; sie vereinfacht die Struktur des Gesetzes, indem sie das Regime für beide Formen der Gemeindelegislative vereinheitlicht.

### **Artikel 56      Sitzungen – Einberufung**

Dieser Artikel übernimmt die aktuelle Regel der persönlichen Einberufung der Mitglieder des Generalrats mindestens zehn Tage vor der Sitzung. Das Gesetz schreibt keine bestimmte Form vor; die kommunale Gesetzgebung bestimmt die konkreten Modalitäten, sofern die individuelle Mitteilung gewährleistet ist.

Nach geltendem Recht werden Gemeindeversammlungen über das ABl einberufen (Art. 12 des geltenden GG), während Einberufungen des Generalrats wahlweise über das ABl oder das Gemeindeblatt erfolgen können.

Artikel 56 Abs. 2 verweist nun auf Artikel 25 über die Einberufung der Gemeindeversammlung, der sinngemäss anwendbar ist. Dieser Verweis stellt sicher, dass dieselben Grundsätze hinsichtlich des Inhalts der Einberufung auch für den Generalrat gelten: Die Traktandenliste muss vollständig kommuniziert werden, die notwendigen Unterlagen sind rechtzeitig zugänglich zu machen, und die Publizität der Einberufung muss gewährleistet sein. Die Bestimmung harmonisiert somit die verfahrensrechtlichen Garantien, unter Berücksichtigung dessen, dass die Einberufung beim Generalrat primär auf einer individuellen Mitteilung beruht.

### **Artikel 57      Sitzungen – Teilnahme**

Dieser Artikel übernimmt im Wesentlichen die Bestimmungen der Artikel 39 und 40 des geltenden GG und integriert gleichzeitig mehrere Neuerungen.

Der Verlust des Mandats ist nun bei längerer Abwesenheit vorgesehen, analog zu den bestehenden Regeln für Kommissionsmitglieder (Art. 22 Abs. 2) und für die Mitglieder des Gemeinderats (Art. 78 Abs. 3). Diese Regel soll den ordnungsgemässen Betrieb des Generalrats sicherstellen und Situationen vermeiden, die aufgrund einer langandauernden Inaktivität eines Mitglieds zu einer Lähmung führen könnten. Aus anderen Gründen, die die Arbeiten beeinträchtigen können, hat die Präsidentin oder der Präsident die erforderlichen Massnahmen nach Artikel 173 zu treffen.

---

Absatz 2 führt zudem die Möglichkeit der Teilnahme auf Distanz ein, sofern ausserordentliche Umstände im Sinne von Artikel 117 KV vorliegen. Die physische Präsenz bleibt die allgemeine Regel, was durch die Bedeutung der parlamentarischen Debatten und die direkten Kontakte mit Öffentlichkeit und Medien gerechtfertigt ist. Eine Ausnahme ist jedoch für besondere Situationen vorgesehen, unter der Bedingung, dass die Identifizierung der Teilnehmenden sowie die Sicherheit der Abstimmungen vollständig gewährleistet sind. Diese Lösung lehnt sich an das System des Grossen Rates an.

Schliesslich lockert die Bestimmung die Pflicht der Gemeinderatsmitglieder, an den Sitzungen des Generalrats teilzunehmen. Ihre Präsenz wird nicht mehr systematisch verlangt, was dem oft intensiven Sitzungsrhythmus und der Heterogenität der zu behandelnden Geschäfte Rechnung trägt. Sie bleibt jedoch ausdrücklich empfohlen, um eine effiziente Geschäftsbearbeitung sicherzustellen und dem Exekutivorgan zu ermöglichen, auf die Bedürfnisse der Legislative zu reagieren.

Zusammengefasst modernisiert Artikel 57 die Regeln zur Teilnahme am Generalrat, indem er sowohl eine Sanktion bei längerer Abwesenheit wie auch eine begrenzte Möglichkeit der Fernteilnahme einführt und die Pflichtpräsenz des Gesamtgemeinderats lockert.

### **Artikel 58      Sitzungen – Traktanden und Ausstand**

Dieser Artikel übernimmt im Wesentlichen das geltende Regime (Art. 42 des geltenden GG), aktualisiert jedoch zwei Aspekte: die ausdrückliche Einführung der Ausstandspflicht durch Verweis auf Artikel 29 sowie die Klärung der im Generalrat zulässigen parlamentarischen Instrumente, einschliesslich der Pflicht zur Schriftform für bestimmte Änderungsanträge.

Absatz 1 bestätigt, dass – mit Ausnahme der internen Angelegenheiten des Generalrats (z. B. Wahl des Büros, Kommissionsbestellungen, interne Organisation) – die traktandierten Geschäfte durch den Gemeinderat vorgetragen werden. Diese Regel erinnert an die vorbereitende Rolle der Exekutive und stellt eine einheitliche Präsentation der dem Legislativorgan vorgelegten Geschäfte sicher.

Absatz 2 übernimmt zunächst sinngemäss die Ausstandsregel der Gemeindeversammlung (Art. 29). Diese Vereinheitlichung der Unparteilichkeitssicherung soll Interessenkonflikte bei Beschlussfassungen vermeiden. Danach erklärt dieser Absatz die Artikel 30 bis 34 für die Beratungen des Generalrats sinngemäss anwendbar (Ordnungsantrag; Nichteintreten, Rückweisung, Gegenanträge, Begrenzung der Redezeit, Schluss der Debatte; Anträge und Fragen), mit zwei Einschränkungen:

- > Bst. a: Änderungsanträge zu Reglementsbestimmungen müssen schriftlich eingereicht werden; dies entspricht geltendem Recht und dient der Nachvollziehbarkeit und Rechtssicherheit.
- > Bst. b: Der Generalrat kann auf reglementarischer Grundlage weitere Interventionsmöglichkeiten vorsehen (z. B. ein Postulat analog zum Grossen Rat), mit Ausnahme eines Instruments, das dem Auftrag (Art. 59 Abs. 1 Bst. d GRG) gleichkäme oder jeglicher Bestimmung, die den Gemeinderat verpflichten würde, ihm ein Geschäft zur Entscheidung zu unterbreiten, das in die Zuständigkeit der Exekutive fällt. Diese Klausel dient der Kompetenzwahrung und verhindert die Übertragung von Mechanismen, die für eine andere institutionelle Stufe geschaffen wurden.

Zur Erinnerung lautet die konsolidierte Liste der Interventionsmöglichkeiten im kommunalen Legislativorgan nun wie folgt: Ordnungsantrag (Art. 30 Abs. 2), Anträge zum Verfahren (Art. 32 Abs. 2), Anträge und Fragen unter «Verschiedenes» (Art. 34 Abs. 1 Bst. a und b) sowie – ausschliesslich im Generalrat – eventuelle zusätzliche, durch Reglement zugelassene Instrumente im Rahmen von Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe b (unter Ausschluss des Auftrags).

Abschliessend wird darauf hingewiesen, dass die Regeln zur Aufrechterhaltung der Ordnung (Art. 37), zum Protokoll (Art. 38), zum Rückkommen (Art. 39) sowie der Verweis auf die Ausführungsbestimmungen (Art. 40) hier nicht ausdrücklich erwähnt sind: Sie gelten jedoch durch den Verweis von Artikel 61 auch für den Generalrat. Dies erleichtert und klärt die Gesetzessystematik.

---

## **Artikel 59      Sitzungen – Entscheide**

Wie Artikel 44 des geltenden GG sieht Absatz 1 ein Präsenzquorum vor: Der Generalrat kann nur beschliessen, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist. Diese Voraussetzung gewährleistet die Repräsentativität der Entscheidungen und ergänzt die Regeln zur Teilnahme und zum Mandatsverlust (Art. 57).

Absatz 2 erklärt Artikel 35 Abs. 1 und 3 (Gemeindeversammlung) für sinngemäss anwendbar: Abgestimmt wird offen durch Handerheben, es sei denn, eine geheime Abstimmung wird verlangt und von einem Fünftel der anwesenden Mitglieder gutgeheissen; Beschlüsse werden mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefasst, wobei Enthaltungen sowie leere und ungültige Stimmzettel nicht gezählt werden; bei Stimmengleichheit entscheidet die Präsidentin oder der Präsident. Der Text präzisiert zudem, dass die Mitglieder des Gemeinderats im Generalrat nicht abstimmen; dies bestätigt ihren Status als nicht stimmberechtigte, nicht obligatorisch anwesende Eingeladene mit beratender Stimme (Art. 57 Abs. 1 Bst. b) und beseitigt jede Unklarheit über ihre Teilnahme an Abstimmungen.

Absatz 3 erlaubt die Einführung der elektronischen Abstimmung im Generalrat, sofern die Gemeinde dies in einem Reglement vorsieht; die Modalitäten werden durch den Staatsrat festgelegt. Diese Möglichkeit soll die Abstimmungen – insbesondere bei wiederholten oder knappen Entscheiden – sicherer und effizienter gestalten und gleichzeitig Nachvollziehbarkeit, Vertraulichkeit und Überprüfbarkeit gewährleisten. Die Gemeinde wählt das System und legt die Bedingungen seiner Nutzung fest (z. B. Identitätskontrolle, Handhabung geheimer Abstimmungen) sowie die technischen Garantien im Rahmen der kantonalen Vorgaben.

## **Artikel 60      Sitzungen – Wahlen**

Dieser Artikel entspricht materiell Artikel 46 des geltenden GG. Er stimmt die vom Generalrat durchgeführten Wahlen auf das Regime der Gemeindeversammlung ab, indem er auf Artikel 36 verweist. Daraus folgt, dass die Wahlen mit Listenwahl durchgeführt werden, im ersten Wahlgang mit absoluter Mehrheit der gültigen Stimmzettel und im zweiten Wahlgang mit relativer Mehrheit, wobei bei Stimmengleichheit die Präsidentin bzw. der Präsidenten die Losziehung vornimmt. Ist die Zahl der Kandidierenden gleich oder geringer als die Anzahl der zu besetzenden Sitze, kann die Wahl still erfolgen, ausser wenn ein Fünftel der anwesenden Mitglieder eine Listenwahl verlangt.

Im Unterschied zum Modell der Gemeindeversammlung wird ergänzt, dass bei Wahlen den Fraktionen angemessen Rechnung zu tragen ist. Diese Anforderung bezweckt, die politische Ausgewogenheit des Wahlergebnisses auch in der Verteilung von Funktionen – namentlich bei der konstituierenden Sitzung zur Wahl der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler sowie der Kommissionsmitglieder – abzubilden, ohne jedoch einen Anspruch auf eine strikt proportionale Vertretung bei jeder Einzelwahl zu begründen. Diese Vorgabe steht im Zusammenhang mit bereits bestehenden Bestimmungen über die angemessene Berücksichtigung der Fraktionen bei den Stimmenzählern (Art. 50) sowie der Möglichkeit, bei entsprechender reglementarischer Grundlage ein Mitglied pro Fraktion in das Büro zu wählen (Art. 51). Das Gemeindereglement wird die praktischen Modalitäten präzisieren (z. B. Verteilschlüssel oder Rotation bei Mehrpersonenwahlen), unter Wahrung der oben beschriebenen Wahlmechanismen.

## **Artikel 61      Weitere Bestimmungen**

Dieser Artikel enthält Generalklauseln, die verschiedene bereits für die Gemeindeversammlung geltende Regeln auch auf den Generalrat anwendbar erklären: Aufrechterhaltung der Ordnung (Art. 37), Protokoll (Art. 38), Rückkommen (Art. 39) sowie die Ausführungsbestimmungen (Art. 40). Damit wird eine Vereinheitlichung der verfahrensrechtlichen Garantien zwischen den beiden Formen der Gemeindelegislativen erreicht und zugleich Wiederholungen im Gesetz vermieden.

Der Verweis auf Artikel 37 bestätigt, dass die Präsidentin bzw. der Präsident des Generalrats über dieselben Ordnungsbefugnisse in den Debatten verfügt wie das Präsidium der Gemeindeversammlung, was die ordnungsgemässe Durchführung der Sitzungen und die Kontinuität der Ratsarbeiten sicherstellt. Der Verweis auf Artikel 38 sorgt dafür, dass das Protokoll des Generalrats denselben Anforderungen entspricht wie jenes der Gemeindeversammlung und somit Rückverfolgbarkeit und Rechtssicherheit gewährleistet sind. Die analoge

---

Anwendung von Artikel 39 stellt klar, dass das Rückkommen auf einen Beschluss des Generalrats denselben Bedingungen unterliegt wie bei der Gemeindeversammlung, während Artikel 40 die Kohärenz in Bezug auf die Ausführungsbestimmungen gewährleistet.

Im Vergleich zum geltenden Recht übernimmt die Bestimmung den Inhalt von Artikel 51<sup>bis</sup> des geltenden GG, reduziert jedoch dessen Umfang: der Verweis auf die Kommissionen steht neu direkt in Artikel 54, und jener betreffend die Öffentlichkeit der Sitzungen ist in Artikel 55 integriert. Die Systematik wird dadurch verbessert und die spezifischen Regeln werden in den entsprechenden Fachartikeln behandelt.

## **Artikel 62      Initiative**

Dieser Artikel entspricht Artikel 51<sup>ter</sup> des geltenden GG, mit Ausnahme von Absatz 1, wo zwei Punkte angepasst wurden:

- > Abs. 1 Bst. c des geltenden GG (Gründung oder Beitritt zu einem Gemeindeverband): Der Entwurf schlägt vor, die Möglichkeit einzuführen, eine Initiative zur wesentlichen Änderung bestehender Statuten sowie zum Austritt aus einem Verband zu verlangen. Vgl. Kommentar unten.
- > Abs. 1 Bst. e des geltenden GG (Änderung der Anzahl Mitglieder des Generalrats): Der Inhalt dieser Bestimmung wird nicht übernommen, da die Festlegung der Anzahl neu ins OrgR (Art. 43) fällt und nicht mehr Gegenstand eines besonderen Beschlusses ist.

Das Initiativrecht besteht nur in Gemeinden mit Generalrat. Es ist vom Petitionsrecht – geregelt durch das Gesetz über das Petitionsrecht – zu unterscheiden: Während die Petition lediglich eine Pflicht zur begründeten Antwort auslöst, kann eine zulässige Initiative zu einem verbindlichen Entscheid des Stimmvolkes führen.

Absatz 1 präzisiert die Gegenstände, über welche eine Initiative eingereicht werden kann:

- > **Bst. a:** eine **Ausgabe, die den im Finanzreglement festgelegten Referendumsbetrag übersteigt, oder die Gewährung einer Sicherheitsleistung an Dritte**, die eine solche Ausgabe auslösen kann. Gemäss Absatz 2 kann die Initiative in diesen Fällen nur auf ein allgemein formuliertes politisches Prinzip lauten, während der Gemeinderat den detaillierten Projektentwurf ausarbeitet. Beispiele: Grundsatzentscheid über einen Verpflichtungskredit oberhalb der Referendumsschwelle; Gewährung einer Bürgschaft zugunsten einer gemeinnützigen Wohnbauorganisation oder eines lokalen Vereins für eine grössere Infrastruktur.
- > **Bst. b:** ein **Gemeindereglement**. Die Initiative kann allgemein formuliert oder in der Form eines vollständig ausformulierten Entwurfs eingereicht werden. Beispiele: Erlass eines neuen Polizeireglements, Änderung des Einbürgerungsreglements oder Aufhebung eines obsolet gewordenen Reglements.
- > **Bst. c: wesentliche Akte im Zusammenhang mit einem Gemeindeverband** (Gründung, Beitritt, Austritt oder wesentliche Statutenänderungen). Die beiden letztgenannten Gegenstände waren bisher nicht im Gesetz enthalten, erscheinen jedoch sachlich gerechtfertigt. Wie unter Bst. a gilt auch hier: die Initiative gilt als allgemein formuliert, da eine Konkretisierung Verhandlungen und parallele Entscheide mit dem Verband und/oder anderen Gemeinden erfordert. Beispiel: Initiative für den Beitritt zu einem Verband zur Abfallbewirtschaftung oder für die Gründung eines neuen Verbands für Sportinfrastrukturen. Die Annahme einer kommunalen Initiative verpflichtet den Gemeinderat lediglich dazu, die nötigen Schritte beim Verband und/oder den betroffenen Gemeinden einzuleiten; sie kann den Verband nicht zwingen, seine Statuten zu ändern (Art. 127). Zu diesem Zweck besteht das Initiativrecht auf Verbandsebene (Art. 140).

Absatz 2 schreibt die schriftliche Einreichung vor. Für Buchstabe b kann sie als allgemeine Anregung oder als vollständig ausformulierter Entwurf erfolgen; für Bst. a und c muss sie allgemein formuliert sein. Dies stellt sicher, dass finanzielle oder interkommunale Vorhaben zunächst auf ihre Grundsatzfrage reduziert und erst danach im Detail erarbeitet werden.

Absatz 3 verweist auf das PRG, welches das Verfahren regelt (Gültigkeitsprüfung, Publikation, Möglichkeit eines Gegenvorschlags des Generalrats und ggf. Volksabstimmung).

---

Schliesslich wird die Terminologie vereinheitlicht: Die Erlasse der Gemeindelegislative werden neu einheitlich als «Reglemente» bezeichnet; der Begriff «allgemeinverbindliche Reglemente» entfällt.

### **Artikel 63      Referendum**

Dieser Artikel übernimmt die Materie von Artikel 52 des geltenden GG, passt sie jedoch der neuen Systematik an, indem die Gegenstände gemäss bisherigem Abs. 1 Bst. b, f und g nicht mehr aufgeführt werden. So wird die Zahl der Mitglieder des Generalrats und des Gemeinderats neu im OrgR geregelt, und gebührenrechtliche Beschlüsse erfolgen im Rahmen von Reglementen (Bst. c), sodass sie nicht mehr gesondert aufgeführt werden müssen.

Zu Absatz 1:

- > Bst. a: referendumsfähig sind Beschlüsse über neue Ausgaben, die den im Finanzreglement festgelegten Schwellenwert übersteigen, sowie die Gewährung einer Sicherheitsleistung an Dritte, die eine solche Ausgabe bewirken kann. Als neue Ausgabe gilt jede Ausgabe, die nicht bereits durch einen gültigen Verpflichtungskredit oder eine gleichwertige Rechtsgrundlage autorisiert wurde und der Gemeinde bezüglich Betrag, Zeitpunkt oder wesentlichen Modalitäten noch einen erheblichen Handlungsspielraum belässt. Hingegen gelten zwingende Ausgaben, die vom übergeordneten Recht oder früheren Verpflichtungen auferlegt werden, als gebundene Ausgaben und unterliegen nicht dem Referendum.
- > Bst. b: bestätigt wird die demokratische Kontrolle über die wesentlichen Elemente der kommunalen Besteuerung (Steuern), während andere Finanzaspekte (z. B. Gebühren) in Reglementen geregelt werden und daher unter Bst. c fallen.
- > Bst. c: alle vom Generalrat erlassenen Reglemente unterstehen dem Referendum. Die Terminologie ist vereinheitlicht: Es wird nur noch von «Reglementen» gesprochen. Dazu gehören sowohl obligatorische Reglemente (durch übergeordnetes Recht verlangt, z. B. Abfall, Wasser, Finanzen) als auch fakultative Reglemente (z. B. Polizeireglement, Subventionsreglement). Reglemente der Exekutive sind dem Referendum nicht unterstellt.
- > Bst. d: referendumpflichtig sind ebenfalls Beschlüsse der Legislative im Zusammenhang mit Gemeindeverbänden. Inhaltlich entspricht dies der Regelung für die Initiative. Als «wesentliche» Änderung (Art. 127) gelten beispielsweise Änderungen, die Gegenstand, Gebiet, Verteilschlüssel der Kosten oder Stimmen, Kompetenzen oder finanzielle Verpflichtungen betreffen.

Absatz 2 stellt klar, dass das Referendum nicht gegen einen negativen Entscheid ergriffen werden kann (Ablehnung eines Kredits, Verweigerung des Beitritts etc.). Damit wird verhindert, dass eine Ablehnung allein durch den Mechanismus der Volksabstimmung in eine Zustimmung umgewandelt wird, und Blockaden werden vermieden.

Absatz 3 bestimmt, dass das Referendum von einem Zehntel der stimmberechtigten Gemeindebürgerinnen und -bürger verlangt werden kann. Das OrgR kann diese Schwelle senken (aber nicht erhöhen), um das Instrument an die Grösse und die Gepflogenheiten der Gemeinde anzupassen.

Schliesslich entfällt die Bezeichnung «fakultatives» Referendum, da sie überflüssig ist.

## **Kapitel 2.3      Gemeinderat**

### **Artikel 64      Funktion**

Absatz 1 unterstreicht, dass der Gemeinderat die oberste Exekutiv- und Verwaltungsbehörde der Gemeinde ist. Es handelt sich um eine systematische Präzisierung: Die Bestimmung verortet die Exekutive klar an der Spitze der Gemeindeverwaltung und erinnert an ihre Gesamtverantwortung für die Führung und Koordination des öffentlichen Handelns auf Gemeindeebene. Sie stellt eine Klarstellung gegenüber dem geltenden Recht dar.

Absatz 2 legt den kollegialen Charakter des Gemeinderats fest. Diese Erwähnung übernimmt die bereits in Artikel 61 Abs. 1 des geltenden GG verankerte Regel. Zur Erinnerung: **Kollegialität** bedeutet, dass Entscheidungen gemeinsam getroffen werden und für alle Mitglieder verbindlich sind, die sie nach aussen mittragen müssen; einmal gefasst, sind die Entscheide von allen Mitgliedern zu vertreten oder zumindest



---

öffentlich nicht zu unterlaufen. Die ständige Rechtsprechung anerkennt, dass zur Gewährleistung des ordnungsgemässen Funktionierens eines Kollegialorgans und zur Wahrung des öffentlichen Vertrauens die Meinungsäusserungsfreiheit seiner Mitglieder verhältnismässig eingeschränkt werden kann: Politische Kritik bleibt grundsätzlich zulässig, darf jedoch weder die Umsetzung der Beschlüsse gefährden noch das Beratungsgeheimnis verletzen. Konkret ist politische Kritik zulässig, wenn sie sich in loyaler und respektvoller Weise auf den Inhalt einer Debatte bezieht, ohne die Legitimität des Organs oder die Redlichkeit seiner Mitglieder infrage zu stellen. Sie kann sich auf die allgemeine Ausrichtung, öffentliche Politiken oder grundsätzliche Entscheidungen beziehen, jedoch nicht auf die Gültigkeit oder Zweckmässigkeit eines vom Kollegium gefassten Beschlusses oder auf individuelle Positionen, die in internen Beratungen vertreten wurden. Eine Kommunikation, welche die Kohäsion des Gemeinderats beeinträchtigt oder eine persönliche Distanzierung von einem kollektiv gefassten Entscheid nahelegt, verstösst gegen das Kollegialitätsprinzip.

#### **Artikel 65      Zusammensetzung**

Absatz 1 sieht vor, dass der Gemeinderat aus einer ungeraden Zahl von Mitgliedern besteht, mindestens fünf, die im OrgR festgelegt wird. Dieses System ersetzt die Regelung von Artikel 54 des geltenden GG (Abstufungen nach Bevölkerungszahl mit Ausnahmemöglichkeiten) und überlässt es neu den Gemeinden, diese Zahl in ihrem Reglement festzulegen, ähnlich wie bereits beim Generalrat. Die gewählte Lösung geht aus der Vernehmlassung hervor: Der VE-GG sah ein Minimum von drei Mitgliedern vor (anstelle der heute geltenden fünf), doch wurde die Mindestzahl von fünf im vorliegenden Entwurf beibehalten. Die Anforderung einer ungeraden Mitgliederzahl soll verhindern, dass es innerhalb der Exekutive zu Stimmengleichheiten kommt.

Das Gesetz verzichtet darauf, eine maximale Mitgliederzahl festzulegen (derzeit maximal neun Mitglieder, beziehungsweise bis zu elf Mitglieder während einer Übergangsphase nach Fusion). Eine Obergrenze erscheint nicht notwendig, da die Gemeinden diese im OrgR nach ihren lokalen Gegebenheiten festlegen können. Bei der Bestimmung der Mitgliederzahl sind auch die Regeln über den Status und die Entschädigung der Mitglieder zu berücksichtigen oder parallel festzulegen. Die heutige Praxis, die sich häufig auf eine Obergrenze von neun stützt, dürfte weiterhin als Orientierung dienen.

Gemäss Absatz 2 muss jede Änderung der Mitgliederzahl des Gemeinderats durch eine Revision des OrgR erfolgen, die spätestens sechs Monate vor den Gesamterneuerungswahlen der Gemeindebehörden in Kraft tritt. Die einzige «formelle» Abweichung zur bisherigen Regel besteht darin, dass diese Änderung nicht mehr auf einem einfachen Beschluss des Generalrats oder der Gemeindeversammlung beruht, sondern auf einer Anpassung des OrgR. Die Sechsmonatsfrist dient in erster Linie dazu, sicherzustellen, dass die Gegebenheiten für die Wahlen mit ausreichend Vorlauf vorhersehbar sind (Listenbildung, Organisation der Urnengänge); eine nach Ablauf dieser Frist vorgenommene Änderung würde daher erst für die nächste Legislaturperiode gelten.

Das Übergangsrecht bestimmt, dass die bestehende Mitgliederzahl gilt, bis sie gegebenenfalls im OrgR geändert wird.

#### **Artikel 66      Wählbarkeit und Unvereinbarkeit**

Absatz 1 verweist bezüglich der Wählbarkeit in den Gemeinderat auf das PRG. Die allgemeinen Bedingungen entsprechen somit jenen für alle kommunalen Wahlen.

Absatz 2 zählt die beruflichen Unvereinbarkeiten auf, vorbehaltlich strengerer Regeln im OrgR:

- > **Bst. a:** Gemeindeangestellte, deren Beschäftigungsgrad 50 % oder mehr beträgt, können nicht dem Gemeinderat angehören. Dieser Schwellenwert verhindert, dass eine Person, deren Tätigkeit weitgehend vom Gemeinderat abhängt, zugleich Teil der Exekutive ist.
- > **Bst. b:** Die Gemeindeschreiberin oder der Gemeindeschreiber unterliegt einer absoluten Unvereinbarkeit, aufgrund ihrer bzw. seiner zentralen Rolle der Beratung und Unterstützung des Gemeinderats sowie der Sicherstellung der Rechtmässigkeit seiner Handlungen. Auch die Finanzverwalterin oder der Finanzverwalter ist ausgeschlossen, um die Trennung zwischen Finanzverwaltung und politischer Entscheidungsfindung zu gewährleisten. Die Unvereinbarkeit bezüglich dieser Funktionen besteht bereits im geltenden Recht.

- 
- > **Bst. c:** Ebenfalls betroffen sind weitere Mitglieder des Personals, die an der Ausübung der Exekutivgewalt mitwirken oder stark in die Vorbereitung der Grundlagen eingebunden sind, auf die der kommunale Gesetzgeber seine Entscheidungen stützt. Diese Klausel ermöglicht die Erfassung besonderer Situationen, etwa einer oder eines Dienstleitenden, die bzw. der für die Vorbereitung des Budgets oder eines Reglementsentwurfs zuständig ist, der hauptsächlich den eigenen Aufgabenbereich betrifft. Dies entspricht einer bereits auf kantonaler Ebene bestehenden Lösung für den Grossen Rat (Art. 49 Abs. 1 Bst. e PRG).

Absatz 3 regelt die familiären Unvereinbarkeiten. Nicht gleichzeitig im Gemeinderat sitzen dürfen Verwandte in gerader Linie, Ehegatten, eingetragene Partnerinnen und Partner oder Personen in faktischer Lebensgemeinschaft sowie Schwiegereltern oder Stiefkinder und Geschwister der genannten Personen. Gegenüber dem geltenden Recht sind zwei Änderungen hervorzuheben: die ausdrückliche Erwähnung faktischer Lebensgemeinschaften sowie die Streichung der Präzisierung «voll- und halbbürtig» für Geschwister, die als überflüssig erachtet wurde.

Absätze 4 und 5 bedürfen keines besonderen Kommentars.

Zusammengefasst modernisiert und klärt Artikel 66 die Regeln zu Wählbarkeit und Unvereinbarkeiten.

Gegenüber Artikel 55 des geltenden GG sind drei Entwicklungen hervorzuheben: die Einbeziehung faktischer Lebensgemeinschaften, die vereinfachte Formulierung für Geschwister sowie die Ausdehnung der Unvereinbarkeiten auf leitende Funktionen innerhalb der Gemeindeverwaltung.

#### **Artikel 67      Wahl**

Dieser Artikel entspricht Art. 56 des geltenden GG, jedoch mit zwei wesentlichen Anpassungen.

Absatz 1 verweist für die allgemeinen Modalitäten der Wahl des Gemeinderats auf das PRG, präzisiert jedoch, dass das Wahlsystem (Majorz- oder Proporzsystem) neu im OrgR festgelegt werden muss. Diese Änderung ergibt sich aus der mit diesem Entwurf vorgeschlagenen Anpassung der Art. 62 und 83 Abs. 2 PRG. Bislang galt das Majorzsystem grundsätzlich, mit der Möglichkeit – auf Antrag einer bestimmten Zahl von Stimmberechtigten – zum Proporzsystem überzugehen. Dieses System einer „Default-Lösung“ soll aufgegeben werden, da es vor jeder Wahl eine Unsicherheit schafft und den Stimmberechtigten keine klare und dauerhafte Grundlage bietet. In der Lehre wurde es zudem als potenziell nicht vereinbar mit übergeordnetem Recht kritisiert, insbesondere im Hinblick auf den Grundsatz der Gleichheit der Stimmberechtigten sowie die Vorhersehbarkeit der Wahlregeln (vgl. Ziff. 7.4.2, Fn. 8). Nach dem vorliegenden Entwurf wird die Festlegung des Wahlsystems im Organisationsreglement verankert, was eine stabilere, transparentere und rechtssichere Lösung gewährleistet, ohne die Gemeindeautonomie zu beeinträchtigen.

Absatz 2 bestätigt, dass die Gesamterneuerungswahlen des Gemeinderats in allen Gemeinden am gleichen Datum stattfinden, entsprechend dem PRG. Er bedarf keiner besonderen Erläuterung.

Absatz 3 führt eine wichtige Harmonisierung ein: Die Amtsdauer beträgt fünf Jahre und beginnt neu einheitlich am 1. Juni, der auf die Gesamterneuerungswahlen folgt. Diese Massnahme soll die administrative Organisation erleichtern, namentlich die Genehmigung der Jahresrechnung des Vorjahres durch die Legislative in Anwesenheit des Gemeinderats, der das entsprechende Budget erstellt hat. Im Fall einer Vakanz endet das Mandat der neu gewählten Mitglieder mit der laufenden Legislaturperiode, womit die Einheit der Wahlperiode gewahrt bleibt.

Schliesslich behält Absatz 4 die besonderen Bestimmungen vor, die im Fall von Gemeindefusionen gelten.

#### **Artikel 68      Vereidigung und Amtsantritt**

Dieser Artikel wird gegenüber Artikel 57 des geltenden GG neu formuliert, jedoch ohne materielle Änderung. Er hält fest, dass die Mitglieder des Gemeinderats nach ihrer Wahl – sei es im Rahmen der Gesamterneuerungswahlen oder einer Ersatzwahl – von der Oberamtsperson vereidigt werden müssen. Die Form des Eides bleibt wie bisher wählbar zwischen zwei Varianten, einer religiösen mit Bezug auf Gott und einer säkularen ohne einen solchen Bezug.

---

Die Bestimmung präzisiert sodann die Regeln für den Amtsantritt: Bei Gesamterneuerungswahlen erfolgt dieser zu Beginn der Legislaturperiode, bei Ersatzwahlen mit der Vereidigung. Schliesslich bleiben die bisherigen Mitglieder aus Gründen der Kontinuität bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolgerinnen und Nachfolger im Amt, ausser bei einem vorzeitigen Rücktritt oder einem anderen Grund für die Beendigung des Mandats, der vorher wirksam wird (z. B. einer Abberufung).

#### **Artikel 69      *Pflicht zur Offenlegung der Interessenbindungen***

Dieser Artikel entspricht Art. 57a des geltenden GG und wird inhaltlich unverändert übernommen. Er verpflichtet die Mitglieder des Gemeinderats, ihren besonderen Bezug zu privaten oder öffentlichen Interessen offenzulegen und sieht die Eintragung dieser Angaben in ein öffentliches Register vor, das gemäss der Gesetzgebung über die Information und den Zugang zu Dokumenten eingesehen werden kann.

Erfasst werden insbesondere Fälle, in denen ein Mitglied des Gemeinderats eine Tätigkeit ausübt oder eine Funktion innehat, die mit Entscheiden der Gemeinde in Berührung kommen kann. Beispiele hierfür sind:

- > eine leitende Funktion in einem von der Gemeinde subventionierten Verein (z. B. Kultur- oder Sportverein);
- > die Mitgliedschaft in einem Leitungsorgan eines Gemeindeverbands oder einer Aktiengesellschaft;
- > die Zugehörigkeit zum Leitungsorgan einer Stiftung, die eine von der Gemeinde subventionierte Kindertagesstätte betreibt.

Ziel ist es nicht, solche Engagements zu verhindern – sie sind im lokalen Leben häufig –, sondern Transparenz sicherzustellen und gegebenenfalls die Anwendung der in Art. 58 Abs. 2 i. V. m. Art. 29 vorgesehenen Ausstandsregeln zu ermöglichen. Die Offenlegung der Interessenbindungen stellt ein ergänzendes Instrument dar, welches das Vertrauen in die Tätigkeit des Gemeinderats stärkt.

#### **Artikel 70      *Endgültige Konstituierung des Gemeinderats***

Dieser Artikel übernimmt Artikel 58 des geltenden GG, jedoch ohne dessen Absatz 4, der den Gemeinderat verpflichtete, die vollamtlich tätigen Mitglieder zu bestimmen. Diese Frage gehört neu in die Gemeindeordnung (OrgR), um den Gemeinden mehr Flexibilität einzuräumen und die Trennung zwischen Gesetz (Rahmensetzung) und interner Regelung (praktische Organisation) zu klären.

Die Rolle der Alterspräsidentin bzw. des Alterspräsidenten, die oder der zur konstituierenden Sitzung einlädt, geht auf eine langjährige Tradition zurück, die nie infrage gestellt wurde. Sie ermöglicht die Einrichtung der Exekutive ohne Abhängigkeit von einer externen Behörde. Die Wahl des Präsidiums und die Zuteilung der Ressorts anlässlich dieser Sitzung bilden die Grundlage einer «organisierten Kollegialität», da jedes Mitglied von Beginn an eine klar definierte Verantwortung für die Legislaturperiode erhält. Das System der Wahl in mehreren Wahlgängen, mit Losentscheid bei Stimmengleichheit, verhindert Blockaden.

Die Streichung von Absatz 4 im Vergleich zum bisherigen Recht zeigt den Willen, das Gesetz von organisatorischen Detailfragen zu entlasten und diese der kommunalen Regelungsautonomie zu überlassen.

Schliesslich ist dieser Artikel eng mit Artikel 71 verknüpft, der die provisorische Konstituierung des Gemeinderats regelt, wenn nach den Gesamterneuerungswahlen noch Sitze vakant bleiben. Zusammen gewährleisten beide Bestimmungen die Kontinuität der Gemeindebehörden: Artikel 70 regelt die definitive Konstituierung, Artikel 71 die Übergangslösung zur Vermeidung einer institutionellen Blockade.

#### **Artikel 71      *Provisorische Konstituierung des Gemeinderats***

Dieser Artikel entspricht Art. 58a des geltenden GG und wird ohne materielle Änderungen übernommen. Er regelt den Sonderfall, dass der Gemeinderat nach den Gesamterneuerungswahlen nicht vollständig besetzt ist. Ziel ist es, eine institutionelle Lähmung zu vermeiden.

Die provisorische Bezeichnung des Präsidiums durch den Alterspräsidenten bzw. die Alterspräsidentin sowie die vorläufige Zuteilung der Ressorts garantieren, dass die Gemeinde unverzüglich über eine handlungsfähige Exekutive verfügt, um dringende Geschäfte zu behandeln. Dass die in dieser Zeit getroffenen Entscheide gültig

---

bleiben – mit Ausnahme der Entscheide, die ausschliesslich die provisorische Konstituierung selbst betreffen –, erhöht die Rechtssicherheit und gewährleistet Kontinuität auf administrativer Ebene.

### **Artikel 72      Amtsübergabe**

Dieser Artikel entspricht Artikel 59 des geltenden GG und bedarf keines besonderen Kommentars.

### **Artikel 73      Befugnisse**

Absatz 1 übernimmt die allgemeine Generalklausel: Der Gemeinderat übt alle Befugnisse aus, die ihm gesetzlich übertragen sind, sowie jene, die keinem anderen Organ vorbehalten sind.

Absatz 2 zählt die wichtigsten Aufgaben des Gemeinderats auf. Gegenüber Art. 60 des geltenden GG werden die Buchstaben a, b, f und g formell ergänzt; diese Kompetenzen bestanden faktisch bereits, ihre ausdrückliche Nennung dient der besseren Verständlichkeit und Rechtssicherheit. Einige Aufgaben verdienen besondere Beachtung:

- > Bst. b (Vertretung gegenüber Dritten): Diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit den Unterschriftenregeln und unter Beachtung der Kollegialität zu verstehen.
- > Bst. f (Erlass der in seine Zuständigkeit fallenden Rechtsakte) und g (Publikation): Diese Bestimmungen stärken die Transparenz und die Greifbarkeit der gemeinderechtlichen Normen.
- > Bst. h (Aufrechterhaltung von Ruhe und öffentlicher Sicherheit): Sie bestätigt die Rolle der Gemeinden als Partner der Kantonspolizei. Die Pflicht, die Kantonspolizei über jede Störung von Ruhe oder öffentlicher Sicherheit auf dem Gemeindegebiet zu informieren, dient der bereichsübergreifenden Information und der Erfüllung der Präventionsaufgaben der Kantonspolizei (Art. 2 Abs. 1 Bst. a PolG). Sie geht über die heute geltenden Meldepflichten hinaus (Art. 15a PolG; Art. 30i PolG).

Die weiteren Buchstaben bedürfen keiner besonderen Erläuterung.

### **Artikel 74      Organisation**

Dieser Artikel entspricht inhaltlich Art. 61 des geltenden GG, wird jedoch strukturell neu geordnet und ergänzt, um Klarheit und Kohärenz zu stärken.

Absatz 1 verpflichtet alle Gemeinden, in ihrer Gemeindeordnung den Status und die Grundsätze der Entschädigung der Mitglieder des Gemeinderats festzulegen. Dies erhöht die Transparenz, lässt den Gemeinden aber volle Autonomie bei der konkreten Ausgestaltung, auch hinsichtlich der Fragen, die sich im Fall von Krankheit, Amtsenthebung, Nichtwiederwahl oder Vorsorge stellen.

Absatz 2 verpflichtet den Gemeinderat, eine Verordnung über seine interne Organisation zu erlassen, in welcher insbesondere die Aufgabenverteilung, der Ablauf der Sitzungen, die Geschäftsführung sowie die Dokumentenverwaltung geregelt werden. Diese Verordnung und ihre Änderungen sind der Oberamtsperson sowie dem für die Gemeinden zuständigen Amt zu übermitteln, was eine Rechtskontrolle und administrative Begleitung ermöglicht. Der Staatsrat legt den Mindestinhalt fest, um einen gemeinsamen Grundstandard sicherzustellen.

Absatz 3 erlaubt die Bildung interner Delegationen aus Mitgliedern des Gemeinderats zur Vorbereitung bestimmter Geschäfte. Damit das Kollegialprinzip gewahrt bleibt und verhindert wird, dass eine Delegation faktisch die Exekutive ersetzt, darf eine Delegation nicht die Mehrheit der Ratsmitglieder umfassen. Diese Regel orientiert sich an Artikel 31 des Gesetzes über die Organisation des Staates und der Verwaltung (SVOG).

Absatz 4 übernimmt Artikel 61 Abs. 5 des geltenden GG in angepasster Terminologie. Der Ausdruck «nichtstrategische Geschäfte» ersetzt den als zu eng erachteten Begriff der «Geschäften zweitrangiger Bedeutung». Die neue Formulierung ist funktionaler, anerkennt den Ermessensspielraum des Gemeinderats, verlangt aber klar definierte und begrenzte Kompetenzdelegationen. Sie können nur Entscheidungs- und keine Gesetzgebungskompetenzen betreffen und müssen auf einer formellen Grundlage beruhen – entweder einer

---

spezialgesetzlichen Ausführungsverordnung oder, bei deren Fehlen, der Organisationsverordnung des Gemeinderats (Art. 74 Abs. 2).

### **Artikel 75      Gemeindepräsidentin oder Gemeindepräsident**

Dieser Artikel entspricht Artikel 61a des geltenden GG und wird ohne materielle Änderungen übernommen. Er legt die Hauptaufgaben des Präsidiums fest: Leitung der Sitzungen, Überwachung des ordnungsgemässen Funktionierens des Gemeinderats und der Verwaltung sowie Ergreifen von Massnahmen bei Unregelmässigkeiten gemäss Artikel 173 und 174.

Die Gemeindepräsidentin bzw. der Gemeindepräsident verkörpert das Präsidium der Kollegialbehörde: Sie oder er führt die Sitzungen und sorgt für die Effizienz der Exekutivarbeit, ohne über eine hierarchische Stellung gegenüber den übrigen Mitgliedern zu verfügen.

Absatz 2 regelt die Stellvertretung bei Abwesenheit oder Ausstand durch die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten oder – in deren bzw. dessen Abwesenheit – durch ein vom Gemeinderat bezeichnetes anderes Mitglied. Dies verhindert Unterbrechungen in der Führung der Exekutive.

In der deutschen Fassung ersetzen die Begriffe «Gemeindepräsident» und «Gemeindepräsidentin» die bisher verwendete Bezeichnung «Ammann», um sich der heute in den meisten Kantonen üblichen Terminologie anzupassen. Entsprechend wird «Vizeammann» durch «Vizepräsidentin der Gemeinde» oder «Vizepräsident der Gemeinde» ersetzt.

### **Artikel 76      Sitzungen – Einberufung**

Diese Bestimmung entspricht Art. 62 GG in der geltenden Fassung ohne materielle Änderungen.

Gemäss Art. 76 Abs. 1 legt der Gemeinderat Zeit und Ort seiner Sitzungen fest. Dies setzt seine interne Organisationsverordnung um (Art. 74 Abs. 2), welche insbesondere Fristen, Kommunikationskanäle und Mindestinhalt der Einberufung regeln sollte, damit die Mitglieder genügend Zeit und Unterlagen zur Vorbereitung erhalten.

Zu Absatz 2:

- a) **Einberufung «wenn die Geschäfte es erfordern»:** Diese Klausel ermöglicht zusätzliche Sitzungen bei Dringlichkeit oder Opportunität. Sie muss jedoch mit dem Anspruch der Mitglieder auf angemessene Vorbereitung vereinbar bleiben.
- b) **Einberufung «wenn zwei Mitglieder es schriftlich verlangen»:** Ein Minderheitenrecht, das einer **Untätigkeit** des Präsidiums vorbeugt. Die interne Organisationsverordnung sollte Form und Modalitäten präzisieren.
- c) **Einberufung «auf Anordnung der Oberamtsperson»:** Ein Instrument der Aufsicht, um beispielsweise eine **Blockade** der Exekutive zu verhindern (etwa bei unbearbeiteten dringlichen Geschäften). Die Oberamtsperson legt die Sitzung fest, doch bleibt der Gemeinderat für die Beschlussfassung zuständig.

Die Modalitäten der Durchführung und Beschlussfassung (physische Präsenz, Fernteilnahme, Zirkulationsbeschluss im Notfall) ergeben sich aus Artikel 77; die Einberufung kann solche Modalitäten vorsehen, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind.

Absatz 3 bestätigt den nichtöffentlichen Charakter der Sitzungen, was der exekutiven Natur und dem Vertraulichkeitsgrundsatz der Beratungen (Art. 98) entspricht. Der Vorbehalt zugunsten des Informationsgesetzes bedeutet, dass der Zugang zu Dokumenten – und der dort definierte Ausschluss der Öffentlichkeit – durch diese Spezialnormen geregelt ist: Die Geheimhaltung betrifft ausschliesslich den Ablauf und die Beratungen. Verwaltungsunterlagen unterstehen weiterhin den allgemeinen Zugangs- und Datenschutzbestimmungen.

---

## **Artikel 77      Sitzungen – Teilnahme**

Dieser Artikel übernimmt die geltende Regelung über die Teilnahme an den Sitzungen des Gemeinderats und passt sie den aktuellen Entwicklungen an. Er ermöglicht ausnahmsweise die Teilnahme oder die Durchführung einer Sitzung auf Distanz, sofern die Authentifizierung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die Sicherheit und die Vertraulichkeit der Beratungen gewährleistet sind und sich die Natur der zu behandelnden Geschäfte dafür eignet. Zu beachten ist, dass dies für die Sitzungen der Gemeindelegislative nicht gilt, da dort der direkte Austausch zwischen den Mitgliedern sowie mit der Öffentlichkeit als unerlässlich für die freie und qualitativ hochwertige Meinungsbildung erachtet wird.

Die Durchführung einer Fernsitzung bezweckt, die Kontinuität des Funktionierens der Gemeinde unter besonderen Umständen sicherzustellen, etwa bei höherer Gewalt oder bei einer vorübergehenden kollektiven Verhinderung. Sie darf jedoch nicht zu einer ordentlichen Modalität der Teilnahme werden.

Es wird klargestellt, dass der Begriff «ausnahmsweise» beispielsweise keine personenbezogene besondere Situation meint, die dauerhaft andauert; gemeint sind objektive Umstände, welche die physische Durchführung oder Teilnahme an einer Sitzung verunmöglichen.

Die Bestimmung ist flexibler als jene, die für den Staatsrat gilt (Art. 34 SVOG), und orientiert sich an der Regelung für die Kommissionen und das Büro des Grossen Rates (Art. 21a GRG). Sie trägt dem Bedürfnis Rechnung, die Gemeindeverwaltung an moderne technische Mittel anzupassen, wobei die wesentlichen Garantien der Kollegialität und der Beratung in physischer Anwesenheit aufrechterhalten bleiben. Dieselbe Regel gilt sinngemäss für die Gemeindekommissionen (Art. 21 Abs. 3).

Der Staatsrat kann gestützt auf Absatz 3 beispielsweise festlegen, welche technischen Kanäle oder Hilfsmittel für Zirkulationsbeschlüsse zulässig sind. Dies würde gegebenenfalls eine kantonal einheitliche Praxis und insbesondere die allgemeine Verwendung eines sicheren elektronischen Rahmens ermöglichen.

## **Artikel 78      Sitzungen – Teilnahmepflicht**

Dieser Artikel entspricht Artikel 63 des geltenden GG, ergänzt um eine Präzisierung zur Amtsenthebung wegen länger dauernder Abwesenheit. Er erinnert zunächst an das grundlegende Prinzip, wonach die Mitglieder des Gemeinderats verpflichtet sind, aktiv an den Sitzungen teilzunehmen. Diese Pflicht ergibt sich aus der Treue zur öffentlichen Aufgabe und aus dem Erfordernis eines ordnungsgemässen Funktionierens des Exekutivorgans.

Absatz 2 führt ein abgestuftes Verfahren bei unentschuldigten Absenzen ein: Nach drei Absenzen ohne «triftigen Grund» innerhalb eines Jahres wird das betreffende Mitglied der Oberamtsperson gemeldet, welche nach Anhörung eine schriftliche Verwarnung aussprechen kann. Als triftige Gründe gelten etwa Krankheit oder Unfall, die eine Teilnahme verunmöglichen, zwingende berufliche Verpflichtungen, ein Trauerfall in der Familie, ein bereits aus familiären Gründen geplanter Urlaub oder ein erheblicher Hinderungsgrund infolge höherer Gewalt (z. B. schwere Unwetter oder Ausfall der Verkehrswege). Hingegen gelten rein persönliche Gründe der Bequemlichkeit, eine gewöhnliche berufliche Überlastung, nicht angekündigte Ferien oder die Nichtteilnahme an einzelnen Sitzungen aus Gründen politischer oder persönlicher Meinungsverschiedenheiten nicht als triftig.

Absatz 3 ermöglicht der Oberamtsperson, die Amtsenthebung in zwei Fällen auszusprechen: entweder bei einer weiteren unentschuldigten Absenz innerhalb des Jahres nach der Verwarnung oder bei einer durchgehenden Abwesenheit von mehr als sechs Monaten, selbst wenn ein triftiger Grund vorliegt.

Die Teilnahme auf Distanz, die gemäss Artikel 77 ausnahmsweise zulässig ist, gilt im Sinne des vorliegenden Artikels nicht als Absenz. Bei anderen Verhaltensweisen, die das Funktionieren des Gemeinderats beeinträchtigen können, hat die Präsidialperson des Rats die erforderlichen Massnahmen zu treffen, gestützt auf Artikel 174.

## **Artikel 79      Beschlüsse und Ernennungen**

Dieser Artikel entspricht Artikel 64 des geltenden GG. Er erinnert zunächst daran, dass die Gültigkeit der Beschlüsse und Ernennungen des Gemeinderats eine ordnungsgemässe Einberufung und die Anwesenheit der Mehrheit seiner Mitglieder voraussetzt; dies entspricht dem klassischen Quorumprinzip in kollegialen Behörden.

---

Die Mitglieder sind verpflichtet, sich zu äussern; die Präsidialperson nimmt ebenfalls an der Abstimmung teil, was den kollegialen Charakter des Organs unterstreicht.

Die Beschlüsse werden offen durch Handaufheben gefasst, sofern der Gemeinderat nicht die Durchführung einer geheimen Abstimmung beschliesst. Sie werden mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder gefasst. Diese Präzisierung gegenüber dem geltenden Recht soll jede Unklarheit zur Berechnungsmethode ausschliessen. Bei Stimmengleichheit verfügt die Präsidialperson über die Kompetenz des Stichentscheids, was Blockaden verhindert.

Für Ernennungen gilt die Regel der geheimen Wahl, sofern ein Mitglied dies verlangt. Diese Garantie dient insbesondere dem Schutz der freien Wahl in personellen Entscheiden. Die Ernennungen erfolgen im ersten Wahlgang mit absoluter Mehrheit, im zweiten mit relativer Mehrheit und bei Stimmengleichheit durch Losentscheid durch die Präsidialperson. Dieses Verfahren entspricht einer im kommunalen und kantonalen Recht weit verbreiteten Praxis, welche die Suche nach Konsens mit der Notwendigkeit verbindet, zu einem Entscheid zu gelangen.

Bei geheimer Abstimmung erfolgt die Stimmenzählung durch die Gemeindeschreiberin oder den Gemeindeschreiber, was Neutralität und Vertraulichkeit gewährleistet.

#### **Artikel 80      *Ausstand***

Dieser Artikel übernimmt im Wesentlichen die geltende kommunalrechtliche Regelung zur Ausstandspflicht, mittels eines Verweises auf Artikel 29, der bereits die Regeln für die Gemeindeversammlungen festlegt. Ein Mitglied des Gemeinderats hat in den Ausstand zu treten, wenn ein persönliches direktes Interesse an der betreffenden Angelegenheit besteht, sei es für die oder den Betroffenen selbst, für die Ehegattin oder den Ehegatten, die eingetragene Partnerin oder den eingetragenen Partner oder die faktische Lebenspartnerin bzw. den faktischen Lebenspartner oder für eine nahe stehende Person, zu der ein enges Verhältnis der Verwandtschaft, Schwägerschaft, Verpflichtung oder Abhängigkeit besteht. Der Begriff des «persönlichen direkten Interesses», der den bisherigen Begriff des «besonderen Interesses» ersetzt, richtet sich nach kantonalem Recht (Art. 15 Abs. 2 SVOG). Er stellt klar, dass bloss politische Nähe oder diffuse Interessen aufgrund des Wohnsitzes in der Gemeinde nicht für einen Ausstand genügen. Einmal mehr ist daran zu erinnern, dass die Mitglieder des Gemeinderats verpflichtet sind, ihre Meinung kundzutun, und dass ein «Ausstand aus Bequemlichkeit» zu vermeiden ist.

Die Lösung entspricht jener für die Gemeindeversammlung, ist jedoch an das Funktionieren des Gemeinderats angepasst. Bei Streitigkeiten entscheidet der Gemeinderat ohne das betroffene Mitglied, entsprechend der Logik kollegialer Behörden. Kann wegen Ausständen das Quorum nicht erreicht werden, entscheidet die Oberamtsperson. Diese Regel wird aus dem geltenden GG übernommen, da sie eine Lähmung der Exekutive verhindert, wenn mehrere Mitglieder verhindert sind, und gleichzeitig dank des Eingreifens der Aufsichtsbehörde eine unparteiische Lösung sicherstellt.

#### **Artikel 81      *Protokoll***

Dieser Artikel übernimmt materiell Artikel 66 des geltenden GG und präzisiert, dass das Protokoll zudem die Art der Durchführung der Sitzung und der Beschlussfassung anzugeben hat, wenn die Sitzung nicht in Präsenz stattgefunden hat (Art. 77 Abs. 2).

Absatz 2 zählt den Mindestinhalt des Protokolls auf: Namen der anwesenden Mitglieder; Art der Durchführung der Sitzung und der Beschlussfassung; behandelte Geschäfte; gegebenenfalls Namen der in den Ausstand getretenen Mitglieder und die Gründe für den Ausstand; das Wesentliche der Beratung bei wichtigen Geschäften; Anträge, Beschlüsse und Ergebnisse jeder Abstimmung. Der Gemeinderat kann zudem eine Zusammenfassung der Diskussionen zu anderen Geschäften niederschreiben lassen, und jedes Mitglied hat das Recht, seinen begründeten Widerspruch vor der Abstimmung protokollieren zu lassen. Das Protokoll wird von der Präsidialperson sowie von der oder dem Gemeindeschreiber/in unterzeichnet und in der folgenden Sitzung genehmigt.

---

Anders als bei den Protokollen der Gemeindeversammlung oder des Generalrats, die öffentlich zugänglich sind (Art. 111 Abs. 1), sind jene des Gemeinderats nicht öffentlich. Sie können nur eingesehen werden, wenn der Gemeinderat einstimmig entscheidet. Diese Regel betont den Charakter des Gemeinderats als Exekutiv- und nicht als öffentlich tagendes Beratungsorgan, lässt jedoch in Ausnahmefällen einen Zugang zu, wenn dies notwendig erscheint.

## **Artikel 82      Kommissionen**

Dieser Artikel entspricht inhaltlich Artikel 67 des geltenden GG, mit zwei wesentlichen Präzisierungen. Erstens wird daran erinnert, dass die durch die kantonale Gesetzgebung vorgesehenen Kommissionen vom Gemeinderat zu ernennen sind, sofern dieser dafür zuständig ist. Zweitens (Abs. 3) öffnet der Text die Möglichkeit, die Wählbarkeit auf jede urteilsfähige und in der Gemeinde wohnhafte Person auszudehnen. Dies erlaubt etwa die Einbeziehung junger Menschen oder von Personen ausserhalb des engeren Kreises der Stimmberechtigten in thematische Kommissionen (Jugendkommission, Kulturkommission usw.) und fördert damit die Bürgerbeteiligung.

Gemäss Absatz 2 können die Kommissionen permanent oder punktuell (*ad hoc*) sein. Sie sind grundsätzlich beratend, können jedoch durch eine formelle Delegation mit Entscheidkompetenzen in bestimmten Angelegenheiten betraut werden.

Die sinngemässe Anwendung der Artikel 20 bis 22 über die Kommissionen der Gemeindeversammlung gewährleistet eine kohärente Regelung: Unvereinbarkeitsregeln, Ausstandsverfahren und Sanktionen bei Pflichtverletzungen.

Schliesslich behält der Artikel ausdrücklich die spezialgesetzlichen Bestimmungen vor. Dies bedarf keiner weiteren Erläuterung.

## **Abschnitt 3 Gemeindepersonal**

### **Artikel 83      Geltungsbereich**

Dieser Artikel übernimmt inhaltlich unverändert Artikel 69 des geltenden Gemeindegesetzes. Lediglich die Sachüberschrift wurde angepasst, da er den Abschnittstitel wiederholte, während der Inhalt den Geltungsbereich regelt. Der Artikel legt fest, auf wen die Bestimmungen des Abschnitts über das Gemeindepersonal Anwendung finden. Erfasst sind alle Personen, die für die Gemeinde arbeiten und für ihre Tätigkeit eine Entschädigung erhalten, unabhängig davon, ob es sich um ein festes, befristetes oder teilzeitliches Arbeitsverhältnis handelt.

Nicht erfasst sind hingegen die vom Volk gewählten Personen, wie die Mitglieder des Gemeinderats oder des Generalrats. Ihre Tätigkeit beruht auf einem politischen Mandat und nicht auf einem Arbeitsvertrag.

### **Artikel 84      Personalreglement**

Dieser Artikel setzt die Motion 2019-GC-217 um, mit der eine Revision der Bestimmungen über das Gemeindepersonal verlangt wurde. Die Motionäre wünschten, dass alle Gemeinden verpflichtet werden, ein Personalreglement zu erlassen, um ihre Autonomie bei der Führung ihrer Verwaltung zu stärken.

Der Text trägt diesem Anliegen Rechnung, indem er jeder Gemeinde auferlegt, ein Personalreglement zu erlassen, das den allgemeinen Rahmen einhält, der in diesem Abschnitt festgelegt wird. Diese Änderung zeigt sich auch in der Sachüberschrift des Artikels, wo der Ausdruck «Anwendbares Recht» durch «Personalreglement» ersetzt wurde.

Dieser Rahmen umfasst Mindestvorschriften, die in den Artikeln 85 bis 91 festgelegt sind und namentlich für die Gemeindeschreiberin oder den Gemeindeschreiber sowie für die Finanzverwalterin oder den Finanzverwalter gelten. Diese Bestimmungen wurden im Vergleich zur geltenden Gesetzgebung vereinfacht, um den Gemeinden mehr Autonomie – und damit mehr Flexibilität – bei der Festlegung ihrer Anstellungs- und Arbeitsbedingungen einzuräumen.



---

Absatz 2 führt eine Pflicht zur Konsultation des Personals bei der Ausarbeitung oder Änderung des Reglements ein. Diese Konsultation bezweckt, eine effektive Beteiligung der Mitarbeitenden zu gewährleisten. Sie soll ein Klima des Vertrauens und der Transparenz bei der Führung des Gemeindepersonals fördern.

Absatz 3 präzisiert, dass die kantonale Gesetzgebung über das Staatspersonal sinngemäss Anwendung findet, wenn das kommunale Personalreglement Lücken aufweist – etwa wenn eine Regel zu einem bestimmten Punkt fehlt oder unklar ist. Die kantonale Personalgesetzgebung gilt diesfalls als subsidiäres Gemeinderecht. Der Staatsrat legt den Umfang der sinngemässen Geltung fest, um eine einheitliche Anwendung in den Gemeinden sicherzustellen. Es handelt sich somit um einen Korrekturmechanismus, der auf echte Rechtslücken beschränkt ist, und nicht um eine allgemeine Ersatzordnung.

Der Fall, dass eine Gemeinde noch nicht über ein Personalreglement verfügt, wird gesondert in der Übergangsbestimmung von Artikel 203 geregelt. Diese gewährt den Gemeinden eine Frist von drei Jahren, um ihr Reglement zu erlassen. Während dieser Frist findet das Gesetz über das Staatspersonal (StPG) temporär sinngemäss Anwendung, unter Ausschluss bestimmter Bestimmungen (Art. 4–23, 131a, 132 Abs. 1 und 2 sowie 133 Abs. 1 StPG), um die Kontinuität des rechtlichen Rahmens bis zum Inkrafttreten des neuen Gemeindereglements zu gewährleisten.

#### **Artikel 85      *Pflichtenheft und Stellenausschreibung***

Dieser Artikel übernimmt den Inhalt der Artikel 71 und 72 des geltenden GG, indem er diesen neu strukturiert und ergänzt. Absatz 1 verankert die Pflicht, für jede Mitarbeiterin und jeden Mitarbeiter ein Pflichtenheft zu erstellen. Dieses Instrument legt die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der angestellten Person transparent und überprüfbar fest und bildet die Grundlage des Arbeitsverhältnisses, sowohl für die Beurteilung als auch für die Personalführung.

Absatz 2 verpflichtet dazu, offene Stellen grundsätzlich intern oder extern auszuschreiben, mit Ausnahme befristeter Stellen. Diese Regel soll die Gleichbehandlung der Bewerberinnen und Bewerber sowie die Transparenz des Rekrutierungsverfahrens gewährleisten.

Absatz 3 regelt den Fall, in dem eine Stellenausschreibung ohne Ergebnis bleibt. Die Anstellungsbehörde verfügt dann über zwei Möglichkeiten: die Ausschreibung zu erneuern oder ein Verfahren auf dem Weg der Berufung durchzuführen. Diese Lösung übernimmt das für das Staatspersonal geltende System (Art. 25 StPG) und ermöglicht es den Gemeinden, sich an einer bewährten Praxis zu orientieren, die Effizienz bei der Rekrutierung mit der Wahrung der Chancengleichheit verbindet.

#### **Artikel 86      *Ausstand***

Dieser Artikel übernimmt die Systematik des geltenden Rechts, indem er zwischen den Ausstandsregeln unterscheidet, die für das Personal der Gemeindeverwaltung gelten, und jenen, die für die Mitglieder der Exekutiv-, Legislativ- oder Kommissionsorgane der Gemeinde massgebend sind.

Für Letztere bleibt der Begriff des «direkten persönlichen Interesses» entscheidend, wie er im Kommentar zu Artikel 29 erläutert wird.

Bezüglich des Personals der Gemeindeverwaltung wurde als nicht (mehr) sinnvoll erachtet, eigenständige Regeln vorzusehen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinden erfüllen nämlich täglich Instruktions-, Entscheid- oder Mitwirkungsaufgaben, die jenen anderer öffentlich-rechtlicher Verwaltungspersonen entsprechen, die dem kantonalen Verwaltungsrecht unterstehen. Daher beschränkt sich der vorliegende Entwurf auf einen Verweis auf die allgemeinen Ausstandsbestimmungen der Artikel 21 ff. VRG, die regelmässig durch die Rechtsprechung präzisiert werden, in Analogie zu Artikel 70 StPG.

#### **Artikel 87      *Datenschutz***

Dieser Artikel übernimmt Absatz 1 von Artikel 75<sup>bis</sup> des geltenden GG ohne materielle Änderung. Er erinnert daran, dass die Gemeindeorgane Personendaten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nur insoweit bearbeiten dürfen, als dies für die Verwaltung der Dienstverhältnisse erforderlich ist.

---

Der ausdrückliche Verweis auf die Datenschutzgesetzgebung wurde gestrichen, da diese ohnehin für sämtliche Tätigkeiten der Gemeinde gilt, einschliesslich der Dienstverhältnisse. Diese Präzisierung vermeidet eine unnötige Wiederholung, während sie gleichzeitig die Pflicht der Gemeinden aufrechterhält, die allgemeinen Grundsätze der Rechtmässigkeit, Verhältnismässigkeit und Zweckbindung bei der Bearbeitung personenbezogener Daten zu beachten.

## **Artikel 88      Stellen**

Dieser Artikel übernimmt inhaltlich Artikel 76 des geltenden GG, der jeder Gemeinde vorschreibt, über eine Stelle der Gemeindeschreiberin oder des Gemeindeschreibers sowie über eine Stelle der Finanzverwalterin oder des Finanzverwalters zu verfügen. Präzisiert wird jedoch, dass diese beiden Stellen in einer einzigen Funktion einer Gemeindeverwalterin oder eines Gemeindeverwalters zusammengeführt werden können, um kleineren Gemeinden oder Gemeinden, die ihre Ressourcen bündeln möchten, mehr Flexibilität zu bieten. Diese Möglichkeit entspricht der bereits bestehenden Praxis in mehreren freiburgischen Gemeinden.

Absatz 2 hält ausdrücklich die Zuständigkeit der Gemeinde fest, je nach Bedarf weitere Stellen zu schaffen und ein Stelleninventar zu führen, wodurch eine klare Übersicht über die Verwaltungsstruktur gewährleistet und die Personalplanung erleichtert wird.

Die wichtigste Neuerung findet sich in Absatz 3: Er führt die Möglichkeit ein, dass der Gemeinderat den Auftrag, der mit einer bestimmten Stelle verbunden ist, einer Drittperson des öffentlichen oder privaten Rechts übertragen kann, und zwar mittels eines Mandats gestützt auf das Obligationenrecht (OR). Diese Möglichkeit erlaubt es etwa, die vorübergehende Abwesenheit einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters (z. B. wegen Krankheit oder längerer Ferien) zu überbrücken oder bei Bedarf auf externe Expertise zurückzugreifen. Wird das Mandat einer juristischen Person übertragen, muss diese eine verantwortliche Person sowie eine oder mehrere Stellvertretungen bezeichnen, um die Kontinuität und die Verantwortlichkeit der delegierten Funktion sicherzustellen.

Der Artikel modernisiert somit die Verwaltung der Personalressourcen der Gemeinde, wahrt jedoch gleichzeitig die Verantwortung des Gemeinderats, der weiterhin die Anstellungs- und Aufsichtsbehörde bleibt.

## **Artikel 89      Vereidigung**

Dieser Artikel ermöglicht es den Gemeinden, ihr Personal ganz oder teilweise einer Vereidigung zu unterstellen. Welche Funktionen darunter fallen und nach welchen Modalitäten die Vereidigung erfolgt, ist im Personalreglement festzulegen, was den Gemeinden einen grossen Ermessensspielraum lässt, um zu bestimmen, in welchen Fällen diese Form notwendig ist.

Absatz 2 führt eine wichtige Einschränkung ein: Wenn eine Stelle der Vereidigung unterstellt ist, darf sie nicht einer externen Person im Rahmen eines Mandats nach Artikel 88 Absatz 3 übertragen werden. Diese Regel stellt sicher, dass Funktionen, die eine besondere Loyalitäts- und Geheimhaltungspflicht beinhalten, **von Personen wahrgenommen werden, die in die Gemeinde integriert und persönlich an den Eid gebunden sind**, statt an externe Dienstleister delegiert zu werden. Diese Einschränkung betrifft jedoch nur Fälle, in denen die Gemeinde solche Stellen **dauerhaft und strukturell** an externe Mandatsträger übertragen würde. Sie gilt nicht für vorübergehende Massnahmen, die durch die Umstände geboten sind – etwa bei längerer Abwesenheit, Vakanz oder Rekrutierungsschwierigkeiten –, wenn die Kontinuität des Dienstes gewährleistet werden muss.

Schliesslich bestimmt Absatz 3, dass ein Mitglied des Personals ebenfalls vereidigt werden muss, wenn ihm Aufgaben übertragen werden, die zu einer Funktion gehören, die der Vereidigung untersteht. Diese Regel verhindert, dass die Vereidigungspflicht durch einfache Aufgabenübertragungen ausgehebelt wird, und stärkt die Sicherheit bei der Ausübung sensibler Funktionen.

Insgesamt übernimmt die Bestimmung die bereits in einigen Gemeinden bestehende Praxis, systematisiert und präzisiert sie jedoch, indem sie sowohl die Gemeindeautonomie als auch den Schutz öffentlicher Interessen gewährleistet.

---

## **Artikel 90      Aufgaben der Gemeindeschreiberin oder des Gemeindeschreibers**

Dieser Artikel übernimmt im Wesentlichen den Inhalt von Artikel 78 des geltenden GG ohne materielle Änderung der Hauptaufgaben: Protokollführung, Verwaltung der Korrespondenz und Organisation der Gemeindeschreiberei. Damit wird die zentrale Rolle der Gemeindeschreiberin oder des Gemeindeschreibers bestätigt – sowohl in Bezug auf die Unterstützung des Gemeinderats als auch in Bezug auf die Gewährleistung der Kontinuität in der administrativen Führung der Gemeinde und die Koordinationsaufgaben innerhalb der Gemeindeverwaltung.

Die wichtigste Neuerung findet sich in Absatz 3, der ausdrücklich die Möglichkeit vorsieht, bestimmte Aufgaben an ein anderes Mitglied des Gemeindepersonals zu delegieren, vorbehaltlich der Zustimmung des Gemeinderats. Diese Präzisierung formalisiert eine bereits verbreitete Praxis und schafft eine klare gesetzliche Grundlage für Gemeinden, die administrative Verantwortlichkeiten innerhalb ihres Teams verteilen.

Zu beachten ist ferner die Verbindung mit Artikel 89 Absatz 3: Wird eine Aufgabe, die zu einer Funktion gehört, die der Vereidigung untersteht, *an ein anderes Mitglied des Gemeindepersonals übertragen – das heisst innerhalb der Gemeindeverwaltung* –, so muss die betroffene Person ebenfalls vereidigt werden. Diese Anforderung stellt sicher, dass die mit der Funktion verbundenen Pflichten der Diskretion, Vertraulichkeit und Loyalität durchgängig gewahrt bleiben.

## **Artikel 91      Aufgaben der Finanzverwalterin oder des Finanzverwalters**

Dieser Artikel übernimmt Artikel 80a des geltenden GG ohne materielle Änderungen. Er verweist auf das Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG), welches die Hauptaufgaben dieser Funktion definiert.

Es wird daran erinnert, dass die Tätigkeit der Finanzverwalterin oder des Finanzverwalters im Wesentlichen die Vorbereitung des Budgets, die Führung der Buchhaltung nach HRM2, die finanzielle Überwachung der Investitionen sowie die Vorlage der Jahresrechnung umfasst. Sie oder er sorgt für die Übereinstimmung der Finanzführung mit der Gesetzgebung und den Weisungen des Kantons, für die Verlässlichkeit der finanziellen Informationen und für die Umsetzung der Grundsätze einer soliden Verwaltung.

## **Artikel 92      Aus- und Weiterbildung**

Dieser Artikel entspricht Artikel 81 des geltenden GG und wurde lediglich redaktionell angepasst. Materiell erinnert er daran, dass die Verantwortung für die Aus- und Weiterbildung des Gemeindepersonals sowohl bei jeder Mitarbeiterin und jedem Mitarbeiter als auch beim Gemeinderat liegt. Die Gemeinden sollen somit den Erwerb der für die Ausübung der kommunalen Funktionen notwendigen Kompetenzen fördern und erleichtern, während sie darauf achten, dass das Personal gleichzeitig aktiv an seiner beruflichen Entwicklung mitwirkt.

Absatz 2 hebt die Rolle des Staates bei der Förderung der Weiterbildung hervor, insbesondere durch die Zusammenarbeit mit den Dachverbänden des Gemeindepersonals und der Gemeinden. Diese Zusammenarbeit soll ein koordiniertes und an den Bedürfnissen der Praxis ausgerichtetes Weiterbildungsangebot sicherstellen, namentlich in den Bereichen öffentliches Management, Gemeindefinanzen, Gemeinderecht und Governance.

Die Bestimmung zielt somit darauf ab, die Professionalisierung des Gemeindepersonals zu stärken und leistungsfähige sowie kompetente Gemeindeverwaltungen zu gewährleisten.

## **Abschnitt 4      Verwaltung der Gemeinde**

### **Artikel 93      Allgemeine Pflicht**

Dieser Artikel entspricht Artikel 82 des geltenden GG und wurde ohne inhaltliche Änderung übernommen. Er erinnert an den grundlegenden Grundsatz, wonach der Gemeinderat als «guter Verwalter» handelt. Dieser Begriff, der vom Privatrecht inspiriert ist (insbesondere Art. 717 OR, der für die Leitungsorgane juristischer Personen gilt), bedeutet, dass die Mitglieder des Gemeinderats die Gemeindeangelegenheiten mit der Sorgfalt, Loyalität und Kompetenz führen müssen, die von einer vernünftigen und gewissenhaften Behörde unter vergleichbaren Umständen erwartet werden kann.

Die Sorgfaltspflicht umfasst insbesondere:

- 
- > eine *aktive Überwachung* der Verwaltung;
  - > eine *aktive Überwachung* der Gemeindefinanzen;
  - > eine *sorgfältige Vorbereitung der Beschlüsse*, gestützt auf ausreichende Informationen;
  - > die *Vermeidung von Interessenkonflikten* und die Einhaltung der *Ausstandsregeln*;
  - > das *Ergreifen von Initiativen* zur Gewährleistung einer guten und nachhaltigen Entwicklung der Gemeinde im Interesse der Bevölkerung.

Zu beachten ist, dass die Sorgfaltspflicht nicht als Erfolgspflicht zu verstehen ist: Es handelt sich um eine Pflicht zum sorgfältigen Handeln, die im Lichte des Kontexts und der Ressourcen der Gemeinde beurteilt wird. Bei schwerwiegender Verletzung dieser Pflicht können die Folgen disziplinarischer Natur sein (Eingreifen der Aufsichtsbehörde), politischer Art oder in bestimmten Fällen eine zivilrechtliche Haftung der Gemeinde oder ihrer Vertreterinnen und Vertreter auslösen.

#### **Artikel 94      *Verwaltungskreise***

Der Artikel entspricht materiell Artikel 82a des geltenden GG. Angesichts der Tatsache, dass die Gemeinden künftig über ein OrgR verfügen werden, welches die grundlegenden Elemente ihrer Organisation enthält, wird vorgeschlagen, dass die Schaffung von Verwaltungskreisen in dieses Reglement fällt. Eine ähnliche Präzisierung wird im Übrigen für die Schaffung dauerhafter Wahlkreise vorgesehen (vorgeschlagene Änderung von Art. 46a PRG).

#### **Artikel 95      *Verpflichtung der Gemeinde***

Dieser Artikel übernimmt den Inhalt von Artikel 83 des geltenden GG in aktualisierter Form. Er präzisiert die Bedingungen, unter denen die Gemeinde gegenüber Dritten gültig verpflichtet wird. Die Regel der Doppelunterschrift durch die Präsidialperson und die Gemeindeschreiberin oder den Gemeindeschreiber wird beibehalten, womit die Legitimation und die interne Kontrolle der Handlungen des Gemeinderats gewährleistet bleiben.

Absatz 2 hält fest, dass die in der vorgeschriebenen Form unterzeichneten Schriftstücke für die Gemeinde verbindlich sind, es sei denn, die Gemeinde weist nach, dass die Unterzeichnenden ihre Befugnisse in einer für Dritte erkennbaren Weise überschritten haben. Diese Formulierung schützt den guten Glauben der Bürgerinnen und Bürger und gewährleistet gleichzeitig die Verantwortlichkeit der Gemeinde im Falle eines Missbrauchs oder einer offensichtlichen Kompetenzüberschreitung.

Absatz 3 sieht vor, dass Unterschriften handschriftlich oder digital erfolgen können, entsprechend der Entwicklung administrativer Praktiken. Elektronische Signaturen müssen jedoch nach den vom Staatsrat festgelegten Standards authentifiziert werden.

Die Verwendung des Gemeindestempels ist nun fakultativ. Wird der Stempel zusammen mit digitalen Signaturen verwendet, so muss er nicht gesondert authentifiziert werden (Abs. 4).

Schliesslich verleiht Absatz 5 den Gemeinden eine grössere Autonomie, indem er ihnen erlaubt, in ihrer internen Regelung Unterschriftsdelegationen vorzusehen, die der Grösse und der Struktur ihrer Verwaltung entsprechen. Dies dient insbesondere dazu, digitale Modernisierung, Rechtssicherheit und organisatorische Flexibilität miteinander zu vereinbaren.

Dieser Absatz behält auch kantonales Recht vor. Dabei ist insbesondere an elektronische Systeme zu denken, die spezifische Verfahren einsetzen, um die Identität, Authentizität und Berechtigung derjenigen Personen sicherzustellen, die Operationen ausführen. Der angestrebte Zweck – die Gewährleistung von Authentizität, Integrität und Nachvollziehbarkeit kommunaler Handlungen – kann in solchen Fällen auch anders erreicht werden als durch individuelle Unterschriften. Gesicherte Anwendungssysteme ermöglichen eine starke elektronische Identifikation der Benutzenden und eine automatisierte Nachverfolgung der Transaktionen. Angesichts der raschen Entwicklungen in diesem Bereich erscheint es nicht zweckmässig, im vorliegenden Entwurf materielle Regeln über die Nutzung solcher Systeme vorzusehen; der Vorbehalt des kantonalen Rechts genügt.

---

## **Artikel 96      *Information der Öffentlichkeit – Grundsätze***

Dieser Artikel übernimmt Artikel 83a des geltenden GG ohne materielle Änderung. Er unterstreicht die Rolle der Gemeinden in Bezug auf Transparenz und Kommunikation mit der Öffentlichkeit. Die Gemeinden müssen die Bevölkerung über ihre Tätigkeiten informieren und den Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährleisten, gemäss dem kantonalen Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG).

Absatz 2 bestätigt die bereits verbreitete Praxis der proaktiven Information, indem er jeder Gemeinde vorschreibt, eine Website zu betreiben und – sofern sie es als notwendig erachtet – zusätzliche Kommunikationsmittel einzusetzen (gedruckte Informationsbulletins, Anschlagbrett, soziale Netzwerke, spezielle Apps usw.). Ziel ist es, eine regelmässige, klare und zugängliche Information über die kommunalen und interkommunalen Angelegenheiten sicherzustellen.

Diese Bestimmung stärkt die Transparenz der öffentlichen Verwaltung und lässt den Gemeinden gleichzeitig einen Organisationsspielraum, der ihrer Grösse und ihren Ressourcen entspricht.

## **Artikel 97      *Information der Öffentlichkeit – Informationsveranstaltung***

Das geltende Recht sieht zwei Fälle vor, in denen öffentliche Informationsveranstaltungen durchgeführt werden müssen. Der erste betrifft die Erarbeitung des Ortsplans. In diesem Rahmen schreibt das kantonale Raumplanungs- und Baugesetz (RPBG) in dessen Artikel 37 vor, dass öffentliche Informationsveranstaltungen zu organisieren sind. Der zweite betrifft den Bereich der Gemeindefusionen. Gemäss Artikel 134d Abs. 4 des geltenden GG und Artikel 157 Abs. 4 des Entwurfs müssen die Fusionsvereinbarungen der Bevölkerung vor der Volksabstimmung vorgestellt werden.

Dagegen kann es weitere Geschäfte geben, welche die Durchführung einer Informationsveranstaltung rechtfertigen. Der Gesetzesentwurf sieht vor, die Kompetenz dazu dem Gemeinderat zu belassen.

## **Artikel 98      *Amtsgeheimnis und Beratungsgeheimnis***

Dieser Artikel entspricht Artikel 83b des geltenden GG und enthält einige Präzisierungen von begrenzter Tragweite.

Absatz 1 übernimmt die Regel des Amtsgeheimnisses, das für alle Personen gilt, die eine kommunale Tätigkeit ausüben: Mitglieder des Gemeinderats und der Kommissionen, Sekretariatspersonen letzterer sowie das Gemeindepersonal. Sie dürfen vertrauliche Tatsachen oder Dokumente, von denen sie in Ausübung ihrer Funktion Kenntnis haben, nicht offenlegen. Die Neuerung besteht in der ausdrücklichen Erwähnung, dass das Amtsgeheimnis den Aufsichtsbehörden nicht entgegengehalten werden darf (Oberamtsperson, GemA, ILFD, Staatsrat oder durch Spezialgesetzgebung bezeichnete Behörden: Art. 172 Abs. 1). Zudem ersetzt der Verweis auf «besondere Anweisungen» die bisherige Formulierung «besonderer Beschluss», um eine flexiblere und praxisnähere Ausdrucksweise zu gewährleisten.

Absatz 2 bekräftigt das Prinzip des Beratungsgeheimnisses, das die Kollegialität und die freie Diskussion innerhalb des Gemeinderats schützt. Die in den Sitzungen geäusserten individuellen Meinungen dürfen nur mit Zustimmung des Gemeinderats öffentlich bekannt gemacht werden, um die Einheit des Handelns und das gegenseitige Vertrauen seiner Mitglieder zu bewahren.

Schliesslich bestätigt Absatz 3, dass diese Pflichten auch nach Beendigung des Amtes fortbestehen; die Schweigepflicht dauert somit über das Mandat oder das Dienstverhältnis hinaus an, im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des öffentlichen Rechts.

## **Artikel 99      *Entbindung vom Amtsgeheimnis und Weitergabe von Informationen***

Das Verfahren für die Aufhebung des Amtsgeheimnisses und für das Aussagen vor Gericht wurde definiert. Die erforderliche Ermächtigung wird für die Mitglieder des Gemeinderats und der Kommissionen durch die Oberamtsperson und für die Mitglieder des Gemeindepersonals vom Gemeinderat erteilt.

---

## **Artikel 100    Haftung**

Dieser Artikel entspricht Artikel 83c des geltenden GG und wurde ohne materielle Änderung übernommen. Er erinnert daran, dass die Haftung der Gemeinde sowie ihrer Behördenmitglieder und Mitarbeitenden durch das Gesetz über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (HGG) geregelt wird. Nach diesem System haftet die Gemeinde für Schäden, die ihre Organe oder Angestellten in pflichtwidriger Weise bei der Ausübung ihrer Funktionen verursachen, ausser im Fall eines schweren oder vorsätzlichen Verschuldens, in welchem sie Rückgriff nehmen kann.

Die geschädigte Person wendet sich somit an die Körperschaft und nicht direkt an das betreffende Behördenmitglied oder die betreffende Person, was sowohl den Schutz der Privatpersonen als auch jenen der Mitarbeitenden der Gemeinde gewährleistet. Diese Lösung stellt zudem eine einheitliche Anwendung des öffentlichen Haftungsrechts zwischen Gemeinden und Kanton sicher.

Als Antwort auf Fragen, die im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung gestellt wurden, ist darauf hinzuweisen, dass das HGG nicht zwingend auf sämtliche Tätigkeiten anwendbar ist, die ein Mitglied eines kommunalen oder interkommunalen Organs ausüben kann (Art. 4 und 5 HGG). Für ein Mitglied des Gemeinderats, das in einer privatrechtlichen juristischen Person Einsitz nimmt, etwa als Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft, kommt in erster Linie das Bundesrecht über die Verantwortlichkeit in Aktiengesellschaften zur Anwendung. Das Bundesrecht über die berufliche Vorsorge gilt für Mitglieder kommunaler oder interkommunaler Organe, die in Organen von Einrichtungen der beruflichen Vorsorge Einsitz nehmen. Der Kommentar zu diesem Artikel, der sich auf einen Verweis beschränkt, kann naturgemäss keinen vollständigen Überblick über alle in der Praxis möglichen Konstellationen bieten.

## **Artikel 101    Register und Veröffentlichung der Dokumente über die Zusammenarbeit mit Dritten**

Dieser Artikel übernimmt Artikel 84<sup>bis</sup> des geltenden GG und erweitert dessen Inhalt leicht. Er verpflichtet jede Gemeinde, ein Register zu führen, das sämtliche Formen der Zusammenarbeit mit Dritten – seien es öffentliche oder private Partner – erfasst, sofern diese Beziehungen Rechte oder Pflichten der Gemeinde begründen. Dieses Register trägt zur Transparenz und zu einer guten Governance bei, indem es eine systematische Nachführung der externen Verpflichtungen der Gemeinde ermöglicht.

Absatz 2 stärkt das Zugangsrecht der Öffentlichkeit in Bezug auf bestimmte Dokumente, wie interkommunale Vereinbarungen, Verträge über die Delegation von Aufgaben, Statuten von Gemeindeverbänden sowie Protokolle deren Delegiertenversammlungen und der Regionalkonferenzen. Diese Dokumente müssen zugänglich sein und auf der Website der Gemeinde veröffentlicht werden, entweder direkt oder via Link auf die Website des betreffenden Verbands.

Die Bestimmung zielt darauf ab, die Praxis zu vereinheitlichen und die Transparenz der interkommunalen Zusammenarbeitsmechanismen zu gewährleisten, zumal öffentliche Aufgaben zunehmend gemeinsam von verschiedenen Körperschaften wahrgenommen werden. Sie fördert die Nachvollziehbarkeit und begrenzt gleichzeitig den administrativen Aufwand dank der Möglichkeit der indirekten Veröffentlichung (Verlinkung auf die entsprechenden Websites).

## **Artikel 102    Zwangsmittel**

Dieser Artikel entspricht Artikel 85 des geltenden GG und wurde ohne materielle Änderung übernommen. Er präzisiert, dass die kommunalen Behörden ihre Entscheide nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) vollstrecken.

Wenn der Entscheid eine Geldleistungspflicht auferlegt, erfolgt die Vollstreckung durch Betreibung (Art. 72 VRG). Bei nicht geldwerten Verpflichtungen kann die Gemeinde je nach Umständen auf die Ersatzvornahme zurückgreifen (die Behörde oder ein Dritter führt die Handlung auf Kosten der betroffenen Person aus) oder auf die direkte Vollstreckung, insbesondere wenn die Massnahme sofort durchgeführt werden muss. Das VRG

---

(Art. 73–75) regelt diese Vollstreckungsmittel, indem es Anforderungen an die Verhältnismässigkeit, das Verfahren und gegebenenfalls den Beizug der Kantonspolizei zur Unterstützung festlegt.

### **Artikel 103    *Strafrechtliche Sanktionen – Übertretungen und Ordnungsbussen***

Die strafrechtlichen Sanktionen werden in vier Artikeln geregelt. Im Rahmen des vorliegenden Projekts wurde darauf hingewiesen, dass die Gemeinden seit dem 1. Januar 2018 keine Bestimmungen über die gemeinnützige Arbeit mehr erlassen dürfen. Artikel 86b des geltenden GG, der diese Thematik betraf, war daher nicht in den Entwurf zu übernehmen. Die für den Kanton Freiburg geltenden Bestimmungen über die gemeinnützige Arbeit finden sich in der Verordnung des Staatsrats über den Vollzug von Strafen und Massnahmen sowie im Reglement der Lateinischen Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren über den Vollzug von Strafen in Form gemeinnütziger Arbeit.

Artikel 103 fasst die Bestimmungen über die kommunalen Strafsanktionen zusammen und ersetzt die bisherigen Artikel 84 Abs. 2 und 85a des geltenden GG, unter Berücksichtigung der im Rahmen der Vernehmlassung eingegangenen Bemerkungen.

Absatz 1 bestätigt die Zuständigkeit der Gemeinden, in ihren Reglementen Übertretungstatbestände des kommunalen Rechts vorzusehen, wobei der Höchstbetrag der Busse auf 2000 Franken angehoben wird (anstelle von 1000 Franken in der Version des Vorentwurfs). Diese Erhöhung entspricht einem wiederholt geäusserten Anliegen der Gemeinden, welche über einen grösseren Handlungsspielraum verfügen möchten, um Störungen der öffentlichen Ordnung wirksam zu sanktionieren – insbesondere in den Bereichen Abfallwesen, öffentliche Ruhe oder Nutzung des öffentlichen Raums. Der neue Höchstbetrag von 2000 Franken entspricht zudem dem in der Vernehmlassung geäusserten Wunsch. Der Maximalbetrag bleibt jedoch moderat und steht im Einklang mit den Schwellenwerten anderer Bereiche der kantonalen Gesetzgebung (z. B. Art. 10 Abs. 1 des Einführungsgesetzes vom 6. Oktober 2006 zum Strafgesetzbuch).

Absatz 2 erhält die Möglichkeit aufrecht, Ordnungsbussen vorzusehen, unter Verweis auf die anwendbaren kantonalen und eidgenössischen Gesetzgebungen. Dieses vereinfachte, verwaltungsrechtliche Verfahren betrifft klar definierte geringfügige Übertretungen, für welche die Gemeinde ohne förmliches gerichtliches Verfahren eine Busse aussprechen kann (z. B. Übertretungen im Bereich Parkplätze, Sauberkeit oder Lärm).

Schliesslich behält Absatz 3 den Vorrang der spezialgesetzlichen Regelungen vor (z. B. das PolG oder das Gesetz über die Abfallbewirtschaftung [ABG]), die eigene Sanktionssysteme vorsehen können.

### **Artikel 104    *Strafrechtliche Sanktionen – Verfahren***

Dieser Artikel übernimmt die Verfahrensregeln für den Erlass kommunaler Sanktionen in vereinfachter Form. Er harmonisiert die kommunale Praxis mit dem System des Strafbefehls nach den Artikeln 353 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO), wobei die Gemeindeautonomie bei der Verfolgung von Übertretungen des kommunalen Rechts gewahrt bleibt.

Im Wesentlichen bleibt der Gemeinderat die zuständige Behörde für den Erlass von Bussen und gegebenenfalls von Ersatzfreiheitsstrafen. Dass der Gemeinderat diese Entscheidungsbefugnis ausschliesslich an seine Mitglieder delegieren kann, soll die politische Legitimität und die Verantwortlichkeit des Gemeinderats in diesem Bereich sicherstellen.

Die Einsprache der gebüssten Person führt zur Überweisung der Akten an den Polizeirichter, womit eine unabhängige gerichtliche Kontrolle gewährleistet ist. Die Staatsanwaltschaft ist nicht befugt, Einsprache zu erheben, wodurch dem lokalen und vor allem autonomen Charakter der kommunalen Sanktionen Rechnung getragen wird.

### **Artikel 105    *Strafrechtliche Sanktionen – Bussenerträge und Verfahrenskosten***

Dieser Artikel klärt die Aufteilung der Einnahmen und Kosten im Rahmen der kommunalen Sanktionen. Er präzisiert, dass der Ertrag der Bussen der Gemeinde zufällt.

---

Wird die beschuldigte Person verurteilt, so werden ihr die Verfahrenskosten gemäss den Bestimmungen der StPO auferlegt. Im Falle eines Freispruchs trägt grundsätzlich die Gemeinde die Kosten, ausser wenn die StPO vorsieht, dass sie der beschuldigten Person oder einer Drittperson auferlegt werden können – dieser Mechanismus soll die freigesprochene Person vor ungerechtfertigten Kosten schützen und gleichzeitig sicherstellen, dass die Verfahrenskosten gedeckt sind, wenn eine Verurteilung gerechtfertigt ist.

Zu beachten ist, dass nach Artikel 12 des Ordnungsbussengesetzes vom 18. März 2016 im Verfahren der Ordnungsbusse keine Kosten erhoben werden.

#### **Artikel 106    *Strafrechtliche Sanktionen – Vollzugskosten und Kostenforderungen***

Dieser Artikel übernimmt die Logik der StPO, indem er präzisiert, dass die Gemeinde die Vollstreckungskosten des Urteils trägt, jedoch einen Teil davon der verurteilten Person auferlegen kann.

Die zehnjährige Verjährungsfrist (Art. 127 OR) und der Verzugszins (Art. 104 OR) harmonisieren das System der kommunalen Forderungen mit demjenigen des Zivilrechts.

Schliesslich führt Absatz 3 eine sogenannte «Billigkeitsklausel» ein: Der Gemeinderat kann bei finanziellen Schwierigkeiten einen vollständigen oder teilweisen Erlass der Kosten gewähren, mit der Möglichkeit einer späteren Geltendmachung, falls sich die finanzielle Lage des Schuldners oder der Schuldnerin wesentlich verbessert. Dies betrifft jedoch nicht den Betrag der Busse.

#### **Artikel 107    *Arbeiten, Lieferungen und Dienstleistungen***

Dieser Artikel übernimmt den bereits in Artikel 99 des geltenden GG verankerten Grundsatz und bestätigt, dass die Gemeinden verpflichtet sind, die von ihnen bestellten Arbeiten, Lieferungen und Dienstleistungen den Verfahren der Ausschreibung und Zuschlagserteilung des öffentlichen Beschaffungswesens zu unterstellen. Diese Pflicht gewährleistet Transparenz, Gleichbehandlung sowie einen effizienten und sachgerechten Einsatz öffentlicher Mittel.

#### **Artikel 108    *Grundstückverkäufe***

Dieser Artikel übernimmt den Grundsatz von Artikel 100 des geltenden GG. Er erinnert daran, dass jede Veräusserung von kommunalem Grundeigentum den Anforderungen an Transparenz und gute Verwaltung zu genügen hat, wobei die öffentliche Ausschreibung die Regel und der freihändige Verkauf die Ausnahme bildet. Ein freihändiger Verkauf muss durch objektive Gründe gerechtfertigt sein (z. B. Integration eines isolierten Grundstücks, Projekt von öffentlichem Interesse, Landabtausch).

Dass die Gemeindeversammlung oder der Generalrat nicht nur die Verkaufsart, sondern auch den Mindestpreis festlegt, stärkt die demokratische Kontrolle und insbesondere die Vermeidung unterbewerteter Veräusserungen (bzw. des Vorwurfs solcher Handlungen).

Die Möglichkeit, weitere Bedingungen vorzusehen (z. B. Dienstbarkeiten, Nutzungsbestimmungen, Vorkaufsrechte oder Rückkaufsrechte), trägt dem Anliegen Rechnung, den Gemeinden zu ermöglichen, ihre langfristigen Interessen – insbesondere im Bereich der Bodenpolitik – zu wahren.

#### **Artikel 109    *Geschäftsverwaltungssysteme***

Dieser Artikel übernimmt ohne materielle Änderung Artikel 102a des geltenden GG, der im Rahmen der Revision des Gesetzes vom 12. Oktober 2023 über den Datenschutz (DSchG) eingeführt wurde. Er verankert die Möglichkeit der Gemeinden, elektronische Geschäftsverwaltungssysteme einzusetzen, um die Nachvollziehbarkeit, Kohärenz und Effizienz ihrer Verwaltung zu gewährleisten.



---

Solche Systeme können Personendaten enthalten, einschliesslich besonders schützenswerter Daten, sofern deren Bearbeitung strikt an die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe gebunden ist und den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und der Datensicherheit gemäss DSchG entspricht. Der Artikel formalisiert damit eine Praxis, die sich in den Gemeinden zunehmend durchsetzt, insbesondere im Zusammenhang mit der Digitalisierung des Posteingangs, der elektronischen Aktenführung und der digitalen Archivierung.

#### **Artikel 110    Archiv**

Dieser Artikel übernimmt Artikel 103 des geltenden GG ohne inhaltliche Änderung. Er präzisiert die Zuständigkeiten und die Zusammenarbeit mit dem kantonalen Archivdienst (Staatsarchiv).

Absatz 1 bekräftigt die Pflicht der Gemeinden, ihre Archive vollständig zu führen – von den laufenden Unterlagen bis hin zu den historischen Archiven – und zwar im Einklang mit der Archivgesetzgebung.

Absatz 2 formalisiert die Möglichkeit der Gemeinden, beim zuständigen kantonalen Dienst technische Unterstützung zu beantragen oder ihre historischen Archive gestützt auf eine Vereinbarung mit entsprechenden Bedingungen dort zu hinterlegen.

Absatz 3 bezeichnet den Gemeinderat als für das Archivwesen verantwortliche Behörde, wobei eine Delegation an eine qualifizierte Person zulässig ist, um Kontinuität und fachliche Kompetenz sicherzustellen.

Schliesslich ermächtigt Absatz 4 den Staatsrat, den Mindestinhalt der kommunalen historischen Archive festzulegen. Ziel ist die Gewährleistung einer kantonalen Kohärenz in diesem Bereich.

#### **Artikel 111    Einsichtsrecht**

Dieser Artikel übernimmt den Inhalt von Artikel 103<sup>bis</sup> des geltenden GG, welcher das Recht der Öffentlichkeit auf Einsicht in kommunale Unterlagen regelt. Er bestätigt den Grundsatz der Transparenz der öffentlichen Verwaltung, der bereits in Artikel 96 (Information der Öffentlichkeit) verankert ist und durch Artikel 110 über die Archive ergänzt wird. Der Gesetzgeber wollte damit die Abgrenzung zwischen den verschiedenen Zugangsebenen klarstellen:

- > Protokolle des Legislativorgans sowie Budgets und Jahresrechnungen, die der unmittelbaren demokratischen Transparenz unterstehen;
- > neuere interne Dokumente, die dem Geheimhaltungsregime oder dem Zugangsrecht gemäss dem Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) unterstehen;
- > und schliesslich die historischen Archive, die dem Archivrecht unterliegen.

Der Artikel sieht zudem eine kontrollierte Öffnung vor: Die Protokolle des Gemeinderats, des Büros des Generalrats sowie der Kommissionen bleiben vertraulich, doch kann deren Einsicht einstimmig bewilligt werden, um Transparenz mit dem Erfordernis des Beratungsgeheimnisses zu vereinbaren. Das Ganze fügt sich in die Systematik der Artikel 96, 98 und 110 ein, welche die Informationspflicht, den Schutz des Beratungsgeheimnisses sowie die Archivverwaltung regeln.

#### **Abschnitt 5    Ortsbürgerliche Angelegenheiten (Art. 112–115)**

Die Bestimmungen des Abschnitts 5 entsprechen dem geltenden rechtlichen Rahmen und beschränken sich auf eine formelle Aktualisierung der Verweisungen.

#### **Artikel 112    Erwerb des Ortsbürgerrechts**

Dieser Artikel entspricht Artikel 104 des geltenden GG. Er betrifft die Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust des Bürgerrechts, welche im Gesetz über das freiburgische Bürgerrecht (BRG) geregelt sind.

#### **Artikel 113    Bürgerversammlung – Zusammensetzung**

Dieser Artikel entspricht Artikel 104<sup>bis</sup> des geltenden GG. Die Bürgergemeinde definiert sich durch das Vorhandensein von Bürgergütern in einer bestimmten Gemeinde. Das Bezugsgebiet einer Bürgergemeinde entspricht dem Gebiet der Gemeinde, der sie zugeordnet ist.

---

Das gesetzgebende Organ der Bürgergemeinde ist die Bürgerversammlung, die aus Stimmberechtigten besteht, welche das Bürgerrecht der Gemeinde besitzen.

Absatz 2 sieht vor, dass, wenn die Zahl der Bürger weniger als zehn beträgt, die Zuständigkeiten der Bürgerversammlung auf das gesetzgebende Organ der Gemeinde übergehen.

#### **Artikel 114    Bürgerversammlung – Befugnisse**

Dieser Artikel entspricht Artikel 105a des geltenden GG. Sein erster Absatz zählt die Zuständigkeiten der Bürgerversammlung auf, die jenen der Gemeindeversammlung ähneln, sich jedoch auf die Verwaltung der Bürgergüter beschränken.

Absatz 2 bestimmt, dass die Bürgergüter gemeinnützigen Zwecken dienen sollen. Diese Regelung stellt eine Zwischenlösung dar zwischen der Möglichkeit, Ausschüttungen an Privatpersonen ohne Bedarfsnachweis vorzunehmen, und der Option, die Erträge an die Gemeinde zu übertragen (TGR 1980, S. 255).

Gemäss Absatz 3 unterstehen die Bürgergemeinden der Finanzaufsicht des Staates (Art. 2 Abs. 2 GFHG). Sie haben daher die HRM2-Normen anzuwenden und ein Finanzreglement zu erlassen, das die finanziellen Zuständigkeiten der Organe der Bürgerschaft festlegt. Eine Ausnahme wird für die kleinsten Bürgergemeinden vorgeschlagen (siehe Art. 76 Abs. 4 GFHG unten).

#### **Artikel 115    Verfahren und Organisation**

Dieser Artikel entspricht Artikel 106a des geltenden GG. Das Exekutivorgan der Bürgergemeinde ist der Gemeinderat (Art. 115 Abs. 1), der die Traktandenliste erstellt, die Bürgerversammlung einberuft und präsidiert. Der freiburgische Gesetzgeber hat historisch nie beabsichtigt, die Bürgergemeinde als eine von der Gemeinde getrennte und unabhängige Einheit zu konzipieren. Daher nimmt das Exekutivorgan der Gemeinde auch die Exekutivfunktionen der Bürgerschaft wahr. Der Gemeinderat führt somit nicht nur die kommunalen Geschäfte, sondern auch jene der Bürgergemeinde (TGR 1980, S. 258).

### **Abschnitt 6    Interkommunale Zusammenarbeit**

#### **6.1    Allgemeines**

Dieser erste Unterabschnitt umfasst zwei allgemeine Artikel; die folgenden Unterabschnitte sind jeweils den drei bestehenden Formen der interkommunalen Zusammenarbeit gewidmet. Artikel 116 war bereits im Unterabschnitt 6.1 des VE-GG enthalten, und Artikel 117 (der dem ehemaligen Art. 147 VE-GG entsprach) wurde hierher verschoben. Artikel 146 VE-GG, der die Rechtsmittel gegen Entscheide von Gemeindeverbänden behandelte, wurde nicht in Abschnitt 6 übernommen; er befindet sich nun im Abschnitt über die Rechtsmittel (Art. 197).

#### **Artikel 116    Grundsatz und Formen**

Dieser Artikel entspricht Artikel 107 des geltenden GG und wird ohne materielle Änderung übernommen.

Er bekräftigt den Grundsatz der interkommunalen Zusammenarbeit, die für eine effiziente Erfüllung öffentlicher Aufgaben unverzichtbar ist, insbesondere dann, wenn – wie zunehmend der Fall – deren Umfang die Möglichkeiten oder Bedürfnisse einer einzelnen Gemeinde übersteigt. Die drei Hauptformen der Zusammenarbeit bleiben bestehen: Regionalkonferenz, interkommunale Vereinbarung und Gemeindeverband, welche jeweils einen unterschiedlichen Grad institutioneller Integration und rechtlicher Verbindlichkeit aufweisen. Die Einführung von Unterabschnitten dient einzig der besseren Strukturierung und Lesbarkeit des Textes.

Absatz 3, wonach die Bestimmungen der Spezialgesetzgebung vorbehalten bleiben, hat lediglich den Zweck, daran zu erinnern, dass interkommunale Zusammenarbeit auch obligatorischen Charakter haben oder sich aus technischen oder territorialen Anforderungen bestimmter Bereiche ergeben kann. Dies ist insbesondere im Bereich der Raumplanung der Fall, wo das kantonale Raumplanungs- und Baugesetz die Pflicht vorsieht, **regional abgestimmte Planungen** zu erstellen. Auch im Bereich der Sozialhilfe schreibt das SHG (in der Fassung vom 1. Januar 2026) die Schaffung von **Sozialhilferegionen**, in der Regel auf Bezirksebene, zur koordinierten

---

Umsetzung sozialer Leistungen vor. Weitere Bereiche wie der **Tourismus** oder der **Feuerwehr- und Rettungsdienst** sehen spezifische Formen der interkommunalen Zusammenarbeit vor. Auch andere Sektoren wie die **Abwasserentsorgung** oder die **Abfallbewirtschaftung** fördern die interkommunale Kooperation, um eine kohärente Planung und eine Optimierung der Betriebskosten sicherzustellen.

#### **Artikel 117 Zusammenarbeit mit Gemeinden anderer Kantone**

Der Artikel über die grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit befand sich – wie im geltenden Gemeindegesetz – ursprünglich am Ende von Abschnitt 6 (Art. 147 VE-GG). Mit seiner Verschiebung in den ersten Unterabschnitt «Allgemeines» wird die Struktur des Abschnitts 6 vereinfacht.

Der Inhalt dieses Artikels bedarf keiner besonderen Erläuterung.

### **6.2 Regionalkonferenz**

#### **Artikel 118 – 120 Grundsatz, Verfahren, Zuständigkeit und Organisation**

Bis heute wurde die Form der Regionalkonferenz hauptsächlich für spezifische Projekte verwendet, insbesondere für die Gründung eines Gemeindeverbands, und dies meist für eine begrenzte Dauer. Das geltende GG beschränkt jedoch die Verwendung dieser Kooperationsform nicht auf solche Fälle, die Regionalkonferenz kann bereits heute auf unbestimmte Dauer vorgesehen werden, beispielsweise zur Koordination bestimmter kommunaler Tätigkeiten, ohne dass dafür eine juristische Person wie ein Gemeindeverband geschaffen werden müsste. Diese Funktion wird hier in Erinnerung gerufen und durch Artikel 118 Absatz 2 erweitert, indem klargestellt wird, dass diese Koordination sich auch auf die Tätigkeiten von Gemeindeverbänden beziehen kann, wobei die Mitglieder der Regionalkonferenz dann die Mitgliedgemeinden der betreffenden Verbände sind. Gedacht ist dabei insbesondere an die Koordination der Finanzplanungen verschiedener Gemeindeverbände, damit deren Mitgliedgemeinden einen konsolidierten Überblick über die künftigen Belastungen erhalten und gegebenenfalls Priorisierungen bei der Budgetierung der Verbände vornehmen können.

Als Reaktion auf eine Bemerkung aus dem Vernehmlassungsverfahren wurde Artikel 120 Abs. 1 um einen neuen Buchstaben c ergänzt, der sich auf die neue mögliche Funktion der Regionalkonferenz (Art. 118 Abs. 2) bezüglich der Koordination bestimmter Tätigkeiten von Gemeindeverbänden bezieht, nämlich die Möglichkeit, gegenüber den Gemeindeverbänden Empfehlungen im Rahmen von Artikel 118 Absatz 2 abzugeben.

### **6.3 Gemeindeübereinkunft**

#### **Artikel 121 Gemeindeübereinkunft**

Dieser Artikel übernimmt den Inhalt von Artikel 108 des geltenden GG und stärkt die Klarheit und Rechtssicherheit interkommunaler Kooperationen. Die Pflicht zum Abschluss einer schriftlichen Vereinbarung, die Zweck, Kostenverteilung und federführende Gemeinde festhält, gewährleistet eine klare Governance und eine eindeutig definierte administrative Verantwortung.

Die Möglichkeit für den Staatsrat, den Abschluss oder die Teilnahme an einer Vereinbarung anzuordnen (Abs. 4), stellt ein subsidiäres Instrument dar, das die Kontinuität bestimmter öffentlicher Aufgaben sicherstellen soll, wenn die freiwillige Zusammenarbeit nicht ausreicht. Diese Befugnis wird hauptsächlich in Bereichen ausgeübt, in denen die interkommunale Zusammenarbeit unerlässlich oder obligatorisch ist.

### **6.4 Gemeindeverband**

#### **Artikel 122 Grundsatz**

Dieser Artikel übernimmt Artikel 109 des geltenden GG ohne materielle Änderung. Die Formulierung «wenn die Zusammenarbeit eine bedeutende und dauerhafte Verpflichtung beinhaltet» wurde beibehalten, da sie den Gemeinden den nötigen Ermessensspielraum lässt, abhängig von Art und Umfang der betreffenden Aufgabe. Diese Voraussetzung zielt auf Kooperationen ab, die entweder erhebliche finanzielle oder infrastrukturelle Investitionen oder eine dauerhafte Organisation erfordern. Gedacht ist beispielsweise an die Bereiche Abwasserreinigung, Abfallbewirtschaftung, Feuerwehr und Rettungsdienst, Sozialhilfe oder Bildung. In

---

Beantwortung einer Frage aus der öffentlichen Vernehmlassung ist darauf hinzuweisen, dass diese Formulierung bisher nicht dazu geführt hat, dass etwa im Bereich der Primarschule Gemeindeverbände geschaffen werden mussten.

Die Regel, wonach alle Mitgliedsgemeinden an allen Aufgaben des Gemeindeverbands teilhaben müssen (Abs. 2), ergibt sich aus dem Solidaritätsprinzip: Sie gewährleistet eine einheitliche Governance und verhindert, dass eine Gemeinde nur einzelne Leistungen auswählt. Der Gemeindeverband bildet eine einheitliche juristische Person, innerhalb derer die Mitglieder sämtliche mit den gemeinsamen Aufgaben verbundenen Rechte und Pflichten teilen.

### **Artikel 123    Gründung**

Dieser Artikel übernimmt Artikel 109<sup>bis</sup> des geltenden GG ohne materielle Änderung. Er bestätigt, dass die Gründung eines Gemeindeverbands der Einstimmigkeit aller beteiligten Gemeinden bedarf, was die Logik der freiwilligen Zusammenarbeit widerspiegelt, die dem System zugrunde liegt. Dieses Erfordernis garantiert die demokratische Legitimation des Verbands und verhindert, dass eine Gemeinde ohne ihr Einverständnis beitreten muss – vorbehaltlich der in Artikel 124 vorgesehenen Zwangstatbestände.

Die Genehmigung der Statuten durch den Staatsrat, welche dem Verband die öffentlich-rechtliche Persönlichkeit verleiht, gewährleistet eine Kontrolle der Rechtmässigkeit und der Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht, insbesondere hinsichtlich Kompetenzordnung, interner Governance und finanzieller Transparenz. Mit dieser Genehmigung und der Publikation des Entscheids des Staatsrats im ABl beginnt die formelle Existenz des Gemeindeverbands, womit er als eigenständiges öffentlich-rechtliches Rechtssubjekt handeln kann.

### **Artikel 124    Beitrittspflicht**

Dieser Artikel übernimmt ohne wesentliche inhaltliche Änderung Artikel 110 des geltenden GG; Absatz 5 präzisiert, dass das Verfahren im Ausführungsreglement des Staatsrats festgelegt wird. Er formalisiert die – ausserordentliche, aber notwendige – Möglichkeit des Staatsrats, die Bildung eines Gemeindeverbands oder den Beitritt zu einem solchen Verband anzuordnen, wenn eine Gemeinde eine gesetzliche Aufgabe nicht zu erfüllen vermag oder wenn ein wesentliches regionales Interesse dies erfordert.

Eine solche Massnahme beruht auf folgenden Grundsätzen: Solange die Gemeinden ihre Verpflichtungen korrekt erfüllen, enthält sich der Staat eines Eingreifens; er handelt im Wesentlichen nur zur Sicherstellung der Kontinuität der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Die Pflicht zur Verbandsbildung oder zum Verbandsbeitritt dient somit in erster Linie dazu, strukturelle Defizite zu beheben und/oder die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu rationalisieren, die offensichtlich eine überkommunale Koordination benötigen.

Als Antwort auf eine Bemerkung aus der Vernehmlassung wird klargestellt, dass diese Bestimmung auch auf die Übernahme einer neuen Aufgabe durch einen bereits bestehenden Gemeindeverband Anwendung findet. Der Begriff der «Bedingungen der Verbandsgründung» umfasst somit auch die erforderlichen Statutenrevisionen zur Erweiterung der Aufgaben. Diese Auslegung, die bereits der (wenn auch seltenen) Verwaltungspraxis entspricht, wird durch den ausdrücklichen Verweis in Artikel 127 Absatz 3 gestützt.

Vor jedem Entscheid müssen die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände angehört und die Oberamtsperson konsultiert werden. Diese Anforderung wahrt die Gemeindeautonomie und gewährleistet zugleich ein Gleichgewicht zwischen kommunaler Initiative und regionaler Koordination, die zuweilen im öffentlichen Interesse geboten ist.

### **Artikel 125    Statuten – Obligatorischer Inhalt**

Im Rahmen des vorliegenden Entwurfs zeigte sich eine gewisse Unklarheit zwischen dem Begriff des «Zwecks» und jenem der «Aufgabe», verstärkt dadurch, dass die Verfassung in der französischen Fassung verlangt, dass alle Gemeinden allen Zwecken des Verbands beitreten («buts»), während die deutsche Fassung festhält, dass die Gemeinden sich an sämtlichen «Aufgaben» beteiligen müssen. Um diese Unklarheit zu beheben, müssen die Statuten sowohl die Zwecke als auch die Aufgaben des Gemeindeverbands präzisieren.

---

Buchstabe d entspricht der gleichwertigen Bestimmung des geltenden Gemeindegesetzes (Art. 111 Abs. 1 Bst. d). Der VE-GG hatte sie dahingehend ergänzt, dass die Statuten auch das Wahlverfahren der Delegierten zu regeln hätten, parallel zur neu eröffneten Möglichkeit, diese durch die Gemeindelegislative bestimmen zu lassen. Die Vernehmlassung ergab hierzu unterschiedliche Ansichten. Die Mehrheit sprach sich für die Beibehaltung des aktuellen Systems aus, wonach die Delegierten durch die Gemeindeexekutiven bezeichnet werden. Diese Lösung wurde übernommen, allerdings als Standardregel, von der die Statuten abweichen können. Damit gehört die Bestimmung des Ernennungsverfahrens nicht zum obligatorischen Inhalt der Statuten. Verbände, die am geltenden System festhalten, müssen ihre Statuten daher nicht zwingend anpassen.

Ein Kommentar ist jedoch zur Verwendung des Begriffs «exekutive Aufgabe» angezeigt, der manchmal zur Umschreibung der Aufgaben von Gemeindeverbänden verwendet wird, insbesondere um die Ernennung der Delegierten durch die Exekutive zu rechtfertigen. Diese «Rechtfertigung» ist aus folgenden Gründen nicht wirklich zutreffend: Die Aufgaben der Gemeindeverbände sind *kommunale* Aufgaben, von denen gewisse Aspekte in den Zuständigkeitsbereich des Legislativorgans (z. B. Verpflichtungskredite) und andere in jenen des Exekutivorgans fallen. Wird eine kommunale Aufgabe einem Verband übertragen, üben dessen Organe ihre Kompetenzen gemäss der in Gesetz und Statuten festgelegten Kompetenzverteilung aus.

Der neue Buchstabe g über den Personalstatus beruht darauf, dass neu geschaffene Verbände in der Regel noch nicht über ein eigenes Personalreglement verfügen (ausser im Fall einer Übernahme eines anderen Verbands). Da das Gesetz nur für die Übergangszeit nach dessen Inkrafttreten ein subsidiäres Personalregime vorsieht, müssen die Statuten den für das Verbandspersonal geltenden Rahmen festlegen.

#### **Artikel 126 Statuten – Weitere Bestimmungen**

Dieser Artikel übernimmt ohne inhaltliche Änderung Artikel 112 des geltenden GG. Er präzisiert die Mindestanforderungen, welche die Statuten von Gemeindeverbänden erfüllen müssen, wenn diese über eigenes Kapital verfügen oder Fremdmittel aufnehmen. Diese Regeln sollen finanzielle Transparenz gewährleisten und Risiken im Zusammenhang mit der Verschuldung vorbeugen, ohne dabei eine autonome und an die interkommunale Zusammenarbeit angepasste Verwaltung zu behindern.

Die Verpflichtung, in den Statuten die Höhe des Kapitals und die Verschuldungsgrenze festzulegen, dient der politischen und demokratischen Kontrolle über die finanzielle Leistungsfähigkeit des Verbands. Sie entspricht der Logik des kantonalen Rechts, insbesondere im Bereich der Gemeindefinanzen, wonach jede Investitionsfähigkeit oder Befugnis zur Aufnahme von Anleihen auf einer klaren gesetzlichen Grundlage sowie auf einem vorgängigen Entscheid der Mitgliedsgemeinden beruhen muss.

Absatz 2 bestätigt die Möglichkeit eines Gemeindeverbands, seine Leistungen auch Nichtmitgliedsgemeinden oder anderen Verbänden anzubieten, gestützt auf einen verwaltungsrechtlichen Vertrag und mindestens zum Selbstkostenpreis. Dies dient der Förderung der regionalen Kompetenzbündelung, ohne jedoch Wettbewerbsverzerrungen oder ungerechtfertigte Belastungen für die Mitgliedsgemeinden zu schaffen.

#### **Artikel 127 Statuten – Änderung**

Dieser Artikel entspricht Artikel 113 des geltenden GG, präzisiert jedoch das Verfahren zur Änderung der Statuten. Eine Neuerung wurde in Absatz 3 eingefügt: Die Einstimmigkeit der Gemeinden ist bei der Übernahme einer neuen Aufgabe durch den Verband grundsätzlich erforderlich. Aufgrund von Rückmeldungen aus der Vernehmlassung wurde dieser Absatz dahingehend ergänzt, dass diese Einstimmigkeit nicht erforderlich ist, wenn die neue Aufgabe kraft Gesetzes durch einen Gemeindeverband zu erfüllen ist. In einem solchen Fall erscheint die Einstimmigkeit unverhältnismässig. Eine solche Statutenänderung gilt als wesentliche Änderung und unterliegt der qualifizierten Doppelmehrheit gemäss Absatz 2.

---

## **Artikel 128    Organe des Verbands**

Die obligatorischen Organe, wie sie in Artikel 114 Abs. 1 des geltenden GG festgelegt sind, bleiben unverändert. Hingegen wird Absatz 2 dahingehend ergänzt, dass auch das kantonale Recht die Einführung von weiteren Organen vorsehen kann. Dies ist namentlich in der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden der Fall, welche den Gemeindeverbänden die Bestellung einer Finanzkommission vorschreibt.

Auf eine Bemerkung aus der Vernehmlassung hin wird die Finanzkommission nun ausdrücklich im Gesetz aufgeführt (Abs. 2 Bst. c).

## **Artikel 129    Delegiertenversammlung – Zusammensetzung**

Absatz 1 übernimmt den Inhalt von Artikel 115 Absatz 1 des geltenden GG.

Absatz 2 legt die Regel fest, dass standardmässig jede Gemeinde von einer oder einem Delegierten vertreten wird, die oder der sämtliche Stimmen der Gemeinde vertritt. Gegenwärtig gilt die Standardregel, dass jede und jeder Delegierte über eine Stimme verfügt.

## **Artikel 130    Delegiertenversammlung – Bestimmung der Anzahl Stimmen**

In Absatz 1 ersetzt das Wort «grundsätzlich» das bisherige «insbesondere» von Artikel 115 Abs. 2 des geltenden GG. Damit soll die Möglichkeit geschaffen werden, von den Kriterien der Bevölkerungszahl und der Bedeutung des Unternehmens für die Stimmenverteilung abzuweichen. Das CoPil war der Ansicht, dass die Verteilung der Stimmen unter den Mitgliedsgemeinden auch nach anderen Kriterien als den angegebenen erfolgen können sollte. Auch der Staatsrat vertritt diese Meinung.

Der VE-GG fügte in Absatz 2 einen Satz hinzu, der ein Widerspruchsrecht vorsah. Es handelte sich um ein «Vetorecht», das die Statuten für eine Gemeinde vorsehen könnten, die mehr als die Hälfte der Kosten eines Gemeindeverbands trägt. Diese Lösung wurde in den VE-GG aufgenommen, um den Befürchtungen einiger Gemeinden Rechnung zu tragen, die einen grossen Teil des Budgets eines Gemeindeverbands tragen und denen somit ein Beschluss der Delegiertenversammlung, in der sie gemäss dem ersten Satz des Absatzes in der Minderheit sind, erhebliche Kosten auferlegen könnte. Die Vernehmlassung ergab jedoch eine breite Ablehnung dieses Vorschlags, der daraufhin aus dem Entwurf gestrichen wurde.

## **Artikel 131    Delegiertenversammlung – Ernennung und Pflichten der Mitglieder**

Absatz 1 kehrt gegenüber dem VE-GG zum System des geltenden Rechts zurück: Die Delegierten werden vom Gemeinderat bezeichnet. Diese Lösung wurde in der Vernehmlassung mehrheitlich gewünscht. Die Regel gilt jedoch nicht absolut, da die Statuten davon abweichen können. Zudem wird die im geltenden GG enthaltene Präzisierung, wonach Delegierte «grundsätzlich» dem Gemeinderat angehören sollen, nicht übernommen.

In Absatz 2 wird einerseits die beispielhafte Nennung der Investitionsausgaben gegenüber dem VE-GG gestrichen, da sich die Delegierten bei allen Beschlüssen nach dem Standpunkt des Gemeinderats richten müssen, und andererseits wird im 2. Satz die Bestimmung betreffend Abberufung angepasst für den Fall, dass die Gemeindelegislative die Delegierten wählt.

## **Artikel 132    Delegiertenversammlung – Amtsdauer der Mitglieder**

Dieser Artikel übernimmt – in klarerer Fassung – Artikel 115 Abs. 4<sup>bis</sup> und 5 des geltenden Rechts. Er präzisiert die Beendigungsgründe des Mandats der Delegierten und harmonisiert diese Regeln mit jenen der kommunalen Behörden. Die ausdrückliche Aufnahme der Abberufung sowie der Wahl in den Vorstand unter die Beendigungsgründe verhindert Situationen der Doppelmitgliedschaft.

Die Bestimmung, wonach die bisherigen Mitglieder bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolgerinnen und Nachfolger im Amt bleiben, sichert die Kontinuität der Verbandstätigkeit. Allfällige Rücktritte bleiben vorbehalten: Zurückgetretene Delegierte sind nicht verpflichtet, bis zum Amtsantritt der Nachfolgerinnen im Amt zu bleiben. Gleiches gilt, wenn ein anderer Grund für die Beendigung der Funktion vor diesem Zeitpunkt eintritt.

---

### **Artikel 133    Delegiertenversammlung – Vorsitz**

Dieser Artikel übernimmt Artikel 115 Abs. 6 des geltenden GG in überarbeiteter Formulierung. Er bestätigt die Möglichkeit, das Präsidium der Delegiertenversammlung derselben Person zu übertragen, welche auch dem Vorstand vorsteht. Diese Option bietet organisatorische Flexibilität und erleichtert eine direkte Koordination zwischen dem legislativen und dem exekutiven Organ. Die Wahl liegt weiterhin im Ermessen der Gemeinden und richtet sich in der Regel nach Grösse und Bedürfnissen des Verbands.

### **Artikel 134    Delegiertenversammlung – Befugnisse**

Dieser Artikel entspricht weitgehend Artikel 116 des geltenden GG. Die Wahl der Kommissionsmitglieder, insbesondere der Finanzkommission, wurde jedoch in die Zuständigkeiten der Delegiertenversammlung aufgenommen, um die Analogie zur Gemeindeebene zu gewährleisten. Ausserdem wurde die Befugnis, die Sekretärin oder den Sekretär zu ernennen, gestrichen, da diese Angabe verwirrend war. Denn wie bereits nach dem geltenden GG muss jeder Verband eine Verbandssekretärin oder einen Verbandssekretär haben, die oder der für das Sekretariat des Vorstands und das Sekretariat der Delegiertenversammlung zuständig ist. Neu ist hingegen, dass der Gemeindeverband, wie die Gemeinden mit einem Generalrat, die Wahl hat, über zwei unabhängige Sekretariate zu verfügen, eines für den Vorstand und eines für die Delegiertenversammlung. Artikel 144 wird entsprechend ergänzt, indem Artikel 52 in die Liste der Bestimmungen aufgenommen wird, die analog auch für die Gemeindeverbände gelten. Die redaktionellen Änderungen gegenüber dem VE-GG (Bst. b, c und d) sind rein formeller Natur.

### **Artikel 135    Delegiertenversammlung – Sitzungen**

Artikel 135 präzisiert und aktualisiert die Regeln für die Sitzungen der Delegiertenversammlung und orientiert sich sinngemäss an den Bestimmungen für Gemeindeversammlungen und Generalräte. Dies gewährleistet Kohärenz über die verschiedenen Ebenen der kommunalen Organisation hinweg, unter Wahrung der Besonderheiten der Verbände.

Die Beibehaltung des Quorums, dass die Mehrheit der Stimmen vertreten sein muss, stärkt die Legitimität der Entscheidungen (Abs. 1). Die Teilnahme des Vorstands mit beratender Stimme ist aktuell in Artikel 117 Abs. 3 des geltenden GG geregelt. Da diese Regel im Entwurf bereits über den Verweis auf Artikel 57 Abs. 1 und 2 (Abs. 2 Bst. b) abgedeckt ist, muss sie nicht wiederholt werden.

### **Artikel 136    Vorstand – Zusammensetzung und Wahl**

Dieser Artikel übernimmt die Grundsätze von Artikel 118 des geltenden GG, wobei sie vereinfacht und angepasst werden, um eine bessere Transparenz und eine ausgewogene Governance innerhalb der Gemeindeverbände sicherzustellen.

Absatz 1 legt eine Mindestzusammensetzung des Vorstands fest. Absatz 2 bestätigt die Zuständigkeit der Delegiertenversammlung für die Wahl der Vorstandsmitglieder. Damit wird die demokratische Legitimation dieses Exekutivorgans gewährleistet, während gleichzeitig eine Anpassung bei Vakanz während der Legislaturperiode ermöglicht wird.

Absatz 3 stellt eine wichtige Präzisierung dar: Er verbietet jede statutarische Einschränkung, welche das Präsidium bestimmten Gemeinden, Regionen oder Kategorien von Personen oder Funktionen vorbehalten würde.

### **Artikel 137    Vorstand – Befugnisse**

Dieser Artikel entspricht materiell Artikel 119 des geltenden GG, enthält jedoch zwei Ergänzungen. Die gesetzgeberischen Befugnisse des Vorstands (Bst. b) bedürfen einer Rechtsgrundlage im Gesetz, in den Statuten oder in einem Reglement der Delegiertenversammlung. Kompetenzdelegationen (vom Vorstand an ein anderes Verbandsorgan) bleiben möglich, sofern die Statuten den Gegenstand und das Ausmass der Delegation präzisieren (Abs. 3). Die Formulierung des geltenden GG, die sich mit einer blossen Aufnahme in die Statuten ohne weitere Konkretisierung begnügt, erscheint angesichts der Rechtsprechung und der Lehre zu Kompetenzdelegationen ungenügend.

---

Bezüglich der Personalbestimmungen gemäss Absatz 2 Bst. d haben einige Vernehmlassungsteilnehmende verlangt, mehr Spielraum für Mandatsverhältnisse statt Festanstellungen zu belassen. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Bestimmungen über das Gemeindepersonal analog anwendbar sind (gestützt auf Art. 144), insbesondere Artikel 88 Abs. 3, der die Auslagerung einer Funktion in Form eines Mandats erlaubt. Zudem werden die Statuten neu den Status des Personals festlegen. Buchstabe d verweist deshalb nicht nur auf das Personalreglement, sondern auch auf die Statuten.

### **Artikel 138    Vorstand – Organisation und Sitzungen**

Unter den Verweisen in diesem Artikel ist hervorzuheben, dass der Verweis auf Artikel 64 nun unmissverständlich klarstellt, dass das Kollegialitätsprinzip (vgl. Kommentar zu Art. 64) auch für die Mitglieder des Vorstands eines Gemeindeverbands gilt. Weitere Regeln über die Organisation des Gemeinderats, wie die Festlegung der Entschädigungen, sind ebenfalls auf die Mitglieder des Vorstands des Gemeindeverbands anzuwenden.

### **Artikel 139    Rechtsbereich des Verbands**

Im Vergleich zum geltenden GG wird in Absatz 2 ausdrücklich festgehalten, dass die Erhebung von Gebühren möglich ist, sofern die Statuten dies vorsehen und ein Reglement der Delegiertenversammlung dazu besteht. Eine statutarische Grundlage – zusätzlich zum Reglement – ist erforderlich, weil nur die Statuten den kommunalen Legislativen zur Abstimmung vorgelegt werden, was bei den Verbandsreglementen nicht der Fall ist. Diese unterstehen zwar dem fakultativen Referendum, doch setzt sich die Delegiertenversammlung aus Mitgliedern zusammen, die von den Gemeindeexekutiven bestimmt werden, weshalb sie nicht als Parlament im eigentlichen Sinne betrachtet werden kann. Die Erhebung von Steuern bleibt hingegen ausgeschlossen.

In Bezug auf Absatz 1 – und als Antwort auf eine in der Vernehmlassung formulierte Aussage – ist festzuhalten, dass die Stellung der Gläubigerinnen und Gläubiger von Gemeindeverbänden nicht ungünstiger ist als bei der Verschuldung einer Gemeinde. Absatz 1 bestimmt – wie das geltende Recht –, dass die Beschlüsse des Verbands, die von seinen Organen im Rahmen ihrer gesetzlichen und statutarischen Zuständigkeiten gefasst werden, die Mitgliedgemeinden verpflichten.

Für Gläubigerinnen und Gläubiger besteht kein erhöhtes Risiko, da Verbände öffentlich-rechtliche Körperschaften sind und gemäss Artikel 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts (SR 282.11) betrieben werden können, also gestützt auf dieselbe Rechtsgrundlage wie allfällige Betreibungen gegen eine Gemeinde.

### **Artikel 140    Initiative**

Dieser Artikel listet die Fälle auf, in denen eine Initiative ergriffen werden kann und von wem. Er übernimmt die Fälle aus Artikel 123a des geltenden GG. Die Verfahrensregeln sind in die Gesetzgebung über die politischen Rechte integriert, wie beispielsweise die Regeln für Initiativen und Referenden auf kantonalter Ebene.

### **Artikel 141    Obligatorisches oder fakultatives Referendum**

Dieser Artikel fasst nun das obligatorische Referendum (Abs. 1) und das fakultative Referendum (Abs. 2 und 3) zusammen. Artikel 139 VE-GG, der dem obligatorischen Referendum gewidmet war, wurde daher nicht übernommen.

Die Absätze 2 und 3, welche das fakultative Referendum regeln, entsprechen Artikel 123d Abs. 1 und 1<sup>bis</sup> des geltenden GG. Die Materien, die dem Referendum unterstehen können, ändern sich gegenüber dem geltenden Recht nicht. Zur Erinnerung sei erwähnt, dass Richtplanungen – selbst, wenn ein Gemeindeverband beschliesst, sie von der Delegiertenversammlung verabschieden zu lassen – keinen Reglementscharakter haben und folglich nicht dem Referendum unterstehen. Aus demselben Grund können sie auch nicht Gegenstand einer Initiative sein.

Wie für die Initiative bestimmt die Gesetzgebung über die politischen Rechte das Verfahren. Die materielle Änderung gegenüber dem geltenden GG besteht in der Einführung einer Frist zur Ankündigung des Referendums (30 Tage) und einer zusätzlichen Frist von 30 Tagen zur Einreichung des Referendumsbegehrens. Diese Neuerung



---

gilt sowohl für Gemeinden mit Generalrat wie für Gemeindeverbände. Die Regeln werden im Gesetz über die politischen Rechte präzisiert (Art. 142b und 143 des Entwurfs zur Änderung des PRG).

#### **Artikel 142 Initiative und Referendum – Verfahren**

Dieser Artikel sieht ausdrücklich den Verweis auf die Gesetzgebung über die politischen Rechte vor, was das für Initiativen und Referenden auf Ebene der Gemeindeverbände anwendbare Verfahren betrifft.

#### **Artikel 143 Information und Konsultation der Bevölkerung**

Gegenüber dem geltenden GG ergeben sich folgende Änderungen: In Absatz 3 wird der Begriff «Bevölkerung» eingeführt und die Möglichkeit, Informationsveranstaltungen zu organisieren, ausdrücklich erwähnt. Absatz 4 stellt zudem klar, dass Gemeindeverbände – wie die Gemeinden – verpflichtet sind, über eine Website zu verfügen, insbesondere zur Veröffentlichung ihrer Erlasse und jener Dokumente, deren Publikation im Internet erforderlich ist.

#### **Artikel 144 Weitere Bestimmungen**

Im Vergleich zu Artikel 126 des geltenden GG werden gewisse Verweise auf analog anwendbare Vorschriften ergänzt, um eine Lücke der bisherigen Bestimmung zu schliessen. Insbesondere wird ein Verweis auf Artikel 66 Abs. 2 hinzugefügt, damit die für den Gemeinderat geltenden Unvereinbarkeitsregeln in Bezug auf das Gemeindepersonal auch für den Vorstand und das Personal des Gemeindeverbands gelten. Zudem wird Artikel 52 aufgenommen, um Verbänden, die dies wünschen, wie es nun auch Gemeinden mit Generalrat erlaubt ist, die Einrichtung zweier unabhängiger Sekretariate zu ermöglichen – eines für den Vorstand und eines für die Delegiertenversammlung.

Schliesslich wird hinsichtlich der analogen Anwendung von Artikel 13 Abs. 1 (Gesetzgebung der Gemeinde) daran erinnert, dass Gemeindeverbände nur jene Reglemente erlassen dürfen, die mit ihren statutarischen Aufgaben zusammenhängen.

#### **Artikel 145 Austritt**

Dieser Artikel übernimmt den Inhalt von Artikel 127 des geltenden GG.

Er verankert somit den Grundsatz der Austrittsfreiheit, welcher der Gemeindeautonomie innewohnt, und verbindet ihn mit der Notwendigkeit, die Stabilität und Kontinuität der öffentlichen Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Möglichkeit, aus einem Verband auszutreten, kann nicht einseitig oder bedingungslos ausgeübt werden: Sie bleibt durch die Statuten geregelt und kann eingeschränkt werden, wenn der Austritt die Erfüllung einer regional bedeutenden oder obligatorischen öffentlichen Aufgabe gefährden würde.

Der Verweis auf Artikel 124 erinnert daran, dass der Staatsrat in solchen Fällen über ein Zwangsmittel verfügt – entweder um den Austritt zu verweigern oder um dessen Bedingungen festzulegen, um die Weiterführung der öffentlichen Dienstleistung sicherzustellen. Sein Eingreifen muss allerdings auf einer Interessenabwägung beruhen zwischen einerseits der Gemeindeautonomie, die der vorliegende Entwurf stärken will, und andererseits der kollektiven Verantwortung, die bei der Erfüllung gewisser öffentlicher Aufgaben erforderlich ist, die grundsätzlich auf rein kommunaler Ebene ausgeübt werden sollten.

#### **Artikel 146 Auflösung – Fälle**

Dieser Artikel übernimmt Artikel 128 des geltenden GG und präzisiert die Fälle und das Verfahren der Auflösung eines Gemeindeverbands. Er hält am Grundsatz fest, dass die Auflösung in erster Linie dem einstimmigen Willen der Mitgliedgemeinden unterliegt. Dies bringt die Respektierung ihrer Autonomie zum Ausdruck.

Der Staatsrat behält jedoch eine subsidiäre Zuständigkeit zur Auflösung aus Gründen überwiegender öffentlichen Interessen, etwa wenn ein Verband nicht mehr in der Lage ist, seine gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen oder die koordinierte Erbringung einer öffentlichen Dienstleistung ernsthaft gefährdet. Diese Möglichkeit verhindert, dass eine Blockade oder ein interner Konflikt die Kontinuität einer wesentlichen öffentlichen Dienstleistung gefährdet.

---

Das Verfahren garantiert dennoch das rechtliche Gehör der betroffenen Gemeinden und die Konsultation der Oberamtsperson als Aufsichtsbehörde.

### **Artikel 147    Auflösung – Folgen**

Dieser Artikel präzisiert die rechtlichen Folgen der Auflösung und orientiert sich am geltenden Recht (Art. 129 des geltenden GG). Der aufgelöste Verband tritt in Liquidation, ausser wenn seine Aktiven und Passiven von einer Mitgliedgemeinde oder einem Dritten übernommen werden. Diese Lösung gewährleistet die Kontinuität der Verpflichtungen und eine gerechte Verteilung der Vermögenswerte und Schulden.

Die Verteilung der Schulden zwischen den Gemeinden gemäss den Statuten bestätigt die finanzielle Mitverantwortung der Mitgliedgemeinden des Verbands. Die endgültige Beendigung der Rechtspersönlichkeit tritt erst nach Genehmigung durch den Staatsrat und nach amtlicher Veröffentlichung ein. Dies gewährleistet insbesondere gegenüber Dritten Transparenz und Rechtssicherheit.

### **Abschnitt 7    Fusion von Gemeinden**

Abschnitt 7 wurde ebenfalls in Unterabschnitte untergliedert, wodurch die Sachüberschriften mehrerer Artikel vereinfacht wurden.

#### **7.1    Grundsätze**

##### **Artikel 148    Allgemeines**

Dieser Artikel entspricht Artikel 133 des geltenden GG, mit Ausnahme des zweiten Satzes von Absatz 2. Der zentrale Grundsatz bleibt die freiwillige Gemeindefusion. Jede Ausnahme bedarf einer gesetzlichen Grundlage (vgl. hierzu die Erläuterungen zu Art. 149). Die einzige nach der Vernehmlassung vorgenommene Änderung dieses Artikels besteht darin, dass nicht mehr generell auf das Gesetz, sondern direkt auf Artikel 149 verwiesen wird.

##### **Artikel 149    Anordnung einer Fusion**

Artikel 135 Abs. 4 KV sieht die Möglichkeit vor, eine Gemeindefusion anzuordnen, wenn dies im kommunalen, regionalen oder kantonalen Interesse erforderlich ist, und zwar nach Anhörung der betroffenen Gemeinden. Im neuen Artikel 149 soll nun die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen und die entsprechenden Voraussetzungen konkretisiert werden. Eine Gemeindefusion kann somit vom Grossen Rat auf Antrag des Staatsrats angeordnet werden, wenn eine Gemeinde aufgrund eines dauerhaften Mangels an personellen oder finanziellen Ressourcen nicht mehr in der Lage ist, die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen. Die personellen Ressourcen beziehen sich sowohl auf Verwaltungspersonal als auch auf politische Ämter. Die Anordnung einer Fusion ist jedoch als letztes Mittel (*ultima ratio*) zu betrachten, nachdem alle anderen in Betracht fallenden Massnahmen ausgeschöpft worden sind.

Während der Vernehmlassung wurde die Frage aufgeworfen, wie sich die Situation jener Gemeinden darstellt, welche die in diesem Artikel beschriebenen Probleme nicht kennen, aber dennoch in den Fusionsperimeter einbezogen würden. Es ist festzuhalten, dass die Lösung der Probleme der betroffenen, in Schwierigkeiten befindlichen Gemeinde zwangsläufig eine Fusion mit einer oder mehreren Gemeinden voraussetzen dürfte, die diese Probleme nicht aufweisen. Zudem versteht es sich von selbst, dass alle Gemeinden des Fusionsperimeters vor der Ergreifung einer solchen Massnahme angehört würden.

Der Erlass des Grossen Rates, mit welchem eine Gemeindefusion angeordnet wird, könnte beim Bundesgericht angefochten werden. Mehrere Kantone haben in ihren Gesetzgebungen bereits Bestimmungen eingeführt, die Zwangsfusionen ermöglichen. Die Anwendung solcher Bestimmungen hat in einzelnen Fällen zu Urteilen des Bundesgerichts geführt, so etwa zum Urteil BGE 131 I 91 vom 19. Januar 2005 betreffend die vormalige Walliser Munizipalgemeinde Ausserbinn. Eine allfällige Anwendung von Artikel 149 durch die Freiburger Behörden könnte somit ebenfalls Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung durch die höchste richterliche Instanz des Landes bilden.

---

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Aspekte des vorliegenden Vorschlags in Bezug auf Zwangsfusionen wird auf die Ziffern 8.7 und 12 dieser Botschaft verwiesen.

### **Artikel 150    Konsultativabstimmung**

In seinem Entscheid zur Konsultativabstimmung betreffend die Fusion Grossfreiburg (Urteil 601 2021 115) gelangte das Kantonsgericht zum Schluss, dass konsultative Abstimmungen ohne gesetzliche Grundlage rechtlich unzulässig seien (NB: Im spezifischen Fall des Fusionsprojekts Grossfreiburg erachtete das Kantonsgericht die Geschäftsordnung der verfassungsgebenden Versammlung als hinreichende Rechtsgrundlage). Zahlreiche Gemeinden haben jedoch das Bedürfnis geäussert, derartige Konsultativabstimmungen durchführen zu können, um zu erfahren, ob eine Fusion mit einer oder mehreren anderen Gemeinden in Angriff genommen werden soll. Aus diesem Grund enthält das Gesetz nunmehr eine ausdrückliche Bestimmung zu diesem Zweck.

Absatz 2 legt fest, dass die Konsultativabstimmung entweder in einer Gemeindeversammlung oder mittels Volksabstimmung durchgeführt werden kann, dass jedoch in allen Gemeinden, die im Fusionsperimeter liegen, dieselbe Form zur Anwendung gelangen muss. Es gelten die Regeln, die für Abstimmungen in der Gemeindeversammlung bzw. für Urnengänge massgebend sind. Als Antwort auf eine während der Vernehmlassung aufgeworfene Frage ist festzuhalten, dass, wenn das Fusionsprojekt Gemeinden mit unterschiedlichen Organisationsformen umfasst – einige mit Gemeindeversammlung, andere mit Generalrat – die konsultative Abstimmung in Form einer Volksabstimmung durchzuführen ist. Diese Lösung, die im Übrigen am häufigsten gewählt wird, gewährleistet ein einheitliches und faires Verfahren in allen teilnehmenden Gemeinden.

Die konsultative Abstimmung kann in verschiedenen Phasen erfolgen – entweder ganz zu Beginn eines Prozesses oder nach bereits umfangreichen Vorarbeiten. Ziel des Artikels ist es, eine ausreichend knapp gehaltene gesetzliche Grundlage für das in der Praxis bestehende Bedürfnis nach Konsultativabstimmungen im Zusammenhang mit Gemeindefusionen bereitzustellen.

### **Artikel 151    Fusionsvereinbarung**

Zum Zweck der Fusionsvereinbarung und zu ihrem Mindestinhalt bestehen derzeit keine gesetzlichen Bestimmungen. Artikel 138 des geltenden GG bestimmt lediglich, dass Name und Wappen der neuen Gemeinde in der Fusionsvereinbarung enthalten sein müssen. Es erschien daher notwendig, einen Artikel vorzusehen, der speziell der Fusionsvereinbarung gewidmet ist, um deren Bedeutung sowie ihren Mindestinhalt zu definieren.

Absatz 1 erinnert daran, dass die Fusionsvereinbarung die rechtliche Grundlage für den Zusammenschluss darstellt. Die Fusionsvereinbarung muss von jeder an der Fusion beteiligten Gemeinde angenommen werden. Die Ausnahme von dieser Regel wäre der Fall einer vom Grossen Rat angeordneten Fusion, in dem die Mindestelemente der Vereinbarung ebenfalls vom Grossen Rat festgelegt werden müssten.

Der Mindestinhalt der Fusionsvereinbarung ist in Absatz 2 aufgelistet. Selbstverständlich kann die Fusionsvereinbarung auch weitere Elemente enthalten. So gibt jede Fusionsvereinbarung in der Praxis unter anderem die für die neue Gemeinde erforderlichen Steuerfüsse und -sätze an. Dieses Element ist in der vom GemA bereitgestellten Muster-Fusionsvereinbarung enthalten, und im Allgemeinen können die Träger eines Fusionsprojekts besser abschätzen, welche Elemente dem Entwurf der Vereinbarung hinzugefügt werden sollten, um die Gemeinden zu überzeugen. Es erscheint daher nicht notwendig, die Liste der obligatorischen Inhalte zu erweitern.

Die nach der Vernehmlassung am Text dieses Artikels vorgenommenen Änderungen sind rein redaktioneller Natur.

## **7.2    Fusionsbegehren**

Es wurde ein Unterabschnitt eingeführt, um die Artikel zusammenzufassen, die die Wege zur Einleitung eines Fusionsprozesses sowie das dazugehörige Verfahren beschreiben. Die Artikel 152 bis 157 wurden inhaltlich gegenüber der Vernehmlassungsvorlage nicht geändert.

---

## **Artikel 152    Zuständigkeiten**

Artikel 152 nennt die Behörden und Akteure, die einen Fusionsprozess lancieren können. Er wahrt die Grundsätze des geltenden Rechts und klärt zugleich die Kompetenzhierarchie, die nun in einer logischeren Reihenfolge dargestellt wird – von der Ebene der Stimmberechtigten bis hin zum Staat.

Das Volksinitiativrecht ermöglicht es einem Zehntel der Stimmberechtigten, eine Fusion zu beantragen, und gewährleistet damit eine starke demokratische Verankerung. Auch die Gemeindeversammlung oder der Generalrat können auf der Grundlage des Antragsrechts ihrer Mitglieder eine Fusion beantragen (Art. 34 und 61). Der Gemeinderat verfügt seinerseits über eine eigene Kompetenz, die es ihm erlaubt, *eine treibende Rolle* bei der Überlegung zur Gemeindestruktur einzunehmen.

Schliesslich bleibt subsidiär die Möglichkeit für den Staat bestehen, eine Fusion zu verlangen, wenn das öffentliche Interesse oder die Lebensfähigkeit einer Gemeinde dies rechtfertigt. Diese Abstimmung zwischen kommunaler Initiative und kantonaler Impulssetzung spiegelt das angestrebte Gleichgewicht zwischen kommunaler Autonomie und (subsidiärer) Verantwortung des Staates wider.

## **Artikel 153    Auf Initiative der Stimmberechtigten**

Artikel 153 bestätigt die bereits im geltenden Recht bestehende Möglichkeit, ein Fusionsverfahren durch eine kommunale Volksinitiative einzuleiten. Diese Möglichkeit stellt eine konkrete Umsetzung der politischen Rechte in grundlegenden Angelegenheiten auf Gemeindeebene dar und stärkt die demokratische Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde in dieser Hinsicht.

Darüber hinaus verweist der Text im Wesentlichen auf die allgemeinen Vorschriften des kantonalen Rechts über politische Rechte, wobei einige technische Anpassungen vorgesehen sind, um den Besonderheiten eines Fusionsverfahrens Rechnung zu tragen (insbesondere bezüglich Übermittlung und Validierung). Dieser Mechanismus ermöglicht es der Bevölkerung, eine Auseinandersetzung über die Zukunft ihrer Gemeinde anzustossen, unabhängig vom Willen der gewählten Behörden.

## **Artikel 154    Auf Verlangen der Gemeindeversammlung oder des Generalrats**

Der Artikel übernimmt Artikel 134a des geltenden GG und sieht vor, dass ein Fusionsverfahren durch die Gemeindeversammlung oder den Generalrat eingeleitet werden kann. In diesem Fall erhält der Gemeinderat den formellen Auftrag, Verhandlungen mit der bzw. den anderen betroffenen Gemeinden aufzunehmen. Diese Lösung ermöglicht es, auf der Grundlage des vom kommunalen Legislativorgan geäusserten politischen Willens einen Prozess zu starten.

Die Abstimmung über den Grundsatz der Fusion erfolgt in jeder beteiligten Gemeinde. Diese Abstimmung führt nicht zur eigentlichen Fusion, sondern dient dazu, die Aufnahme von Verhandlungen in dieser Hinsicht zu genehmigen. Wird der Grundsatz von allen Gemeinden angenommen, muss innerhalb von zwölf Monaten ab der jüngsten Abstimmung über diese Grundsatzfrage eine Fusionsvereinbarung ausgearbeitet werden. Diese Frist dient dazu, die Dynamik aufrechtzuerhalten und eine geordnete Planung des Verfahrens zu gewährleisten.

Wenn die Gemeinden innerhalb dieser Frist keine Einigung erzielen, kann der Staatsrat den Text der Vereinbarung festlegen, wodurch die Fortsetzung des Verfahrens sichergestellt wird.

## **Artikel 155    Auf Verlangen des Gemeinderats**

Laut Artikel 155 erfolgt kein gesonderter Grundsatzentscheid, wenn eine Fusion direkt durch den Gemeinderat eingeleitet wird. Der Prozess führt somit direkt zur Ausarbeitung der Fusionsvereinbarung und zur Schlussabstimmung. Diese Vereinfachung ist dadurch gerechtfertigt, dass der Impuls hier vom kommunalen Exekutivorgan ausgeht, das bereits über ein politisches Mandat verfügt, Verhandlungen zu führen und einen Entwurf auszuarbeiten.

Diese Modalität, die sich von der Volksinitiative (Art. 153) und dem Antrag der Gemeindeversammlung oder des Generalrats (Art. 154) auf Vorschlag ihrer Mitglieder unterscheidet, ermöglicht eine Beschleunigung des Verfahrens, wenn der politische Wille zur Fusion innerhalb der Gemeindebehörden eindeutig ist. Die

---

demokratische Kontrolle bleibt jedoch gewährleistet, da die Fusionsvereinbarung in allen betroffenen Gemeinden der Volksabstimmung unterstellt werden muss.

#### **Artikel 156    Auf Verlangen des Staats**

Artikel 156 übernimmt den Mechanismus aus Artikel 134 des geltenden GG und passt ihn an den besonderen Fall an, in dem der Impuls vom Staatsrat ausgeht. Sollte dieser der Ansicht sein, dass eine Fusion im öffentlichen Interesse liegt – beispielsweise um die Handlungsfähigkeit von Gemeinden mit dauerhaften Schwierigkeiten zu stärken oder die territoriale und regionale Kohärenz zu verbessern –, könnte er die Grundsatzfrage einer gleichzeitigen Abstimmung in allen betroffenen Gemeinden unterstellen. Diese Abstimmung würde diesfalls einen unverzichtbaren Schritt darstellen und sicherstellen, dass die Bevölkerung von Anfang an eine entscheidende Stimme im Prozess hat.

Wird das Prinzip in jeder Gemeinde angenommen, müssen die Gemeinderäte innerhalb von zwölf Monaten eine Fusionsvereinbarung ausarbeiten. Diese Frist dient dazu, sicherzustellen, dass die durch die Abstimmung entstandene Dynamik nicht verloren geht. Kommt innerhalb dieser Frist keine Einigung zustande, kann der Staatsrat den Text der Vereinbarung selbst festlegen, wodurch die Kontinuität des Prozesses und die Umsetzung der von den Bürgerinnen und Bürgern getroffenen Grundsatzentscheidung gewährleistet wird.

Dieses Vorgehen spiegelt ein Gleichgewicht zwischen kommunaler Autonomie und kantonalem öffentlichen Interesse wider: Die Initiative des Staates bewirkt keine Fusion gegen den Volkswillen, sondern löst ein formelles und geregeltes Verfahren aus.

#### **Artikel 157    Gemeinsame Bestimmungen**

Auf den Ausdruck «Urnenabstimmung» wurde zugunsten des Begriffs «Volksabstimmung» (Abs. 5) verzichtet.

Einige Fristen sind derzeit im GG festgelegt (30 Tage zwischen Unterzeichnung der Vereinbarung und deren Veröffentlichung im Amtsblatt, 90 Tage zwischen dieser Veröffentlichung und der Volksabstimmung), deren Einhaltung jedoch mitunter Schwierigkeiten bereitet; so müsste zum Beispiel die Fusionsvereinbarung erneut unterzeichnet werden, falls diese Fristen nicht eingehalten werden. Es ist daher, insbesondere aus Gründen der Flexibilität, vorzuziehen, dass die einzuhaltenden Fristen nicht im Gesetz, sondern im Ausführungsreglement festgelegt werden.

Praktisch werden die Fusionskalender vom GemA erstellt; sie legen die einzuhaltenden Fristen fest.

### **7.3    Übergangsordnung**

Die Artikel 158–165 betreffen die Übergangsordnung für die ersten Behörden der aus der Fusion hervorgegangenen neuen Gemeinde. Sie sind im Unterabschnitt 7.3 zusammengefasst, was ebenfalls die Sachüberschriften vereinfacht. Mit Ausnahme von Artikel 161 Abs. 1 des VE-GG, der eine Variante vorsah, haben die nach der Vernehmlassung vorgenommenen Änderungen in diesem Abschnitt keine materielle Tragweite.

#### **Artikel 158    Definition und Dauer der Übergangsordnung**

Die Übergangsordnung ist derzeit nicht als solche definiert. Absatz 1 enthält eine Definition und hebt die zentrale Rolle der Wahlkreise hervor, die für eine bestimmte Dauer eingerichtet werden, um Vertreterinnen und Vertreter pro Gemeinde oder Gemeindegruppe innerhalb der neuen Gemeinde zu bestimmen.

#### **Artikel 159    Wahlkreise**

Als logische Folge müssen die für die Wahlkreise geltenden Regeln vorgesehen werden. Der Inhalt dieses Artikels ist bereits im geltenden Gesetz enthalten, die Materie ist jedoch anders aufgeteilt.

#### **Artikel 160    Gemeinderat**

Für den Übergangsgemeinderat muss die Fusionsvereinbarung die Anzahl der Mitglieder, deren Verteilung auf die Wahlkreise sowie das Wahlsystem festlegen. Die Anzahl der Mitglieder des Gemeinderats der neuen Gemeinde kann, wie bisher, eine gerade Zahl sein, was von den für die Gemeinden geltenden Regeln abweicht, weshalb dies

---

in Absatz 1 präzisiert wird. Als Antwort auf eine während der Vernehmlassung geäusserte Kritik bezüglich der geraden Zahl wird darauf hingewiesen, dass je nach Konstellation der an der Fusion beteiligten Gemeinden eine gerade Zahl ausnahmsweise den Präferenzen der betroffenen Gemeinden entsprechen kann. In der Vergangenheit wurde diese Möglichkeit nur sehr selten genutzt. Mit der Aufgabe des Bevölkerungs-Kriteriums sind die Gemeinden noch freier, die Grösse des Übergangsgemeinderats festzulegen, jedoch sollte diese Flexibilität bestehen bleiben, um besondere Situationen berücksichtigen zu können.

Das geltende Recht enthält gewisse Standardregeln sowie eine Reihe von Optionen, von diesen Regeln abzuweichen. In Folge der während der Vorvernehmlassung geäusserten Bemerkungen verfolgt der Entwurf nun einen anderen Ansatz, nämlich einfachere und weniger strenge Regeln, wodurch auf den Katalog möglicher Abweichungen verzichtet werden kann. Insbesondere wird auf das Kriterium der zivilrechtlichen Bevölkerung für die Sitzverteilung auf die Wahlkreise verzichtet. Der Anspruch auf mindestens einen Sitz pro Wahlkreis wird ebenfalls fallengelassen, da die Fusionsvereinbarung entsprechend der Konstellation der an der Fusion beteiligten Gemeinden die sinnvollsten Lösungen für die Sitzverteilung vorschlagen soll, mit denen alle Gemeinden überzeugt werden können, der Fusion zuzustimmen.

### **Artikel 161     Generalrat**

Wie bisher ist es möglich, dass die aus dem Zusammenschluss entstehende Gemeinde einen Generalrat einführt, auch wenn keine der Gemeinden über ein Parlament verfügt. Wenn es hingegen in einer der Gemeinden einen Generalrat gibt, muss auch die aus dem Zusammenschluss entstehende Gemeinde einen Generalrat haben, was Gegenstand von Absatz 1 ist. Selbstverständlich könnte die Gemeinde zu einem späteren Zeitpunkt, nach Ablauf der Übergangsordnung, vorschriftsgemäss auf den Generalrat verzichten. Der Trend geht jedoch allgemein eher in Richtung eines Anstiegs der Generalräte; keine Gemeinde hat in letzter Zeit auf ihr Parlament verzichtet (mehrere Vorlagen zur Einführung eines Generalrats wurden jedoch abgelehnt).

Der VE-GG schlug als Variante vor, den zweiten Satz von Absatz 1 zu streichen, um nicht systematisch die Beibehaltung eines Generalrats in Fusionsprojekten vorzuschreiben, die eine Gemeinde mit dieser Organisationsform einschliessen. Zur Unterstützung dieser Variante konnte darauf hingewiesen werden, dass die namentliche Auflistung der Gemeinden, die einen Generalrat haben müssen, gestrichen wurde (Art. 25 des geltenden GG). Zudem konnte angenommen werden, dass ohne Pflicht zur Beibehaltung des Generalrats Gemeinden mit Gemeindeversammlung leichter zur Zustimmung zur Fusion gewonnen werden könnten; in diesem Fall müsste jedoch auch die Gemeinde, die einen Generalrat hat, dem Wegfall desselben zustimmen. Auch wenn der Verzicht auf den Generalrat im Rahmen einer Fusion in der Praxis selten gewünscht werden dürfte, verfolgte die Variante das Ziel, den Gemeinden maximale Autonomie zu gewähren. Die öffentliche Vernehmlassung zeigte jedoch, dass diese Variante mehr Ablehnung als Zustimmung hervorrief, weshalb sie fallengelassen wurde.

Die Fusionsvereinbarung muss die Anzahl der Mitglieder des Generalrats und ihre Verteilung auf die Wahlkreise festlegen. Sie kann weitere Regeln zur Organisation des Generalrats in der Übergangsperiode vorsehen. Es wurde beispielsweise angemerkt, dass die Regeln über die Fraktionen nicht für einen Generalrat in der Übergangsperiode geeignet sind. Somit wird es möglich sein, diesbezüglich sinnvolle Regeln vorzusehen (Abs. 4).

### **Artikel 162–164     Wahlen**

Der Entwurf sieht vor, die Fragen betreffend Wahlen in separaten Artikeln zu behandeln, je nach den drei Szenarien: dass die Fusion während der laufenden Legislaturperiode in Kraft tritt (Art. 162), am 1. Januar vor der Gesamterneuerung (Art. 163) oder am 1. Januar nach derselben (Art. 164). Der Inhalt dieser Artikel wurde im Vergleich zum geltenden Recht und zu früheren Versionen des vorliegenden Entwurfs inhaltlich nicht grundlegend geändert.

Das Gesetz sieht für Fusionen während der Legislaturperiode keine Frist vor, während welcher der Wunsch nach Fortsetzung des Wahlmandats in der neuen Gemeinde bekannt gegeben werden muss. Dies stellt eine Lücke dar, die von der Praxis durch die Festlegung einer Frist geschlossen wurde, was nun in Artikel 162 Abs. 2 präzisiert wird.

---

In Folge einer während der Vorvernehmlassung geäusserten Bemerkung werden die Bedingungen für eine Wahl im Fall einer Fusion während der laufenden Legislaturperiode präzisiert: Es findet nur dann eine Wahl statt, wenn die Anzahl der Ratsmitglieder, die ihr Mandat fortsetzen wollen, *höher* ist als die Anzahl der zugeteilten Sitze (Art. 162 Abs. 3). Ist diese Zahl kleiner als die Anzahl der Sitze, findet ebenfalls eine Wahl statt, die sich jedoch nur auf die Anzahl der freien Sitze bezieht (Art. 162 Abs. 4).

In Artikel 164, der die verschobenen Wahlen behandelt, wurde der Begriff «Promulgation» gestrichen, da er nur für Erlasse des Grossen Rates gilt, die zur Ausübung politischer Rechte führen können. Die Fusionsdekrete unterliegen jedoch weder dem legislativen Referendum noch dem Finanzreferendum, soweit die Förderbeiträge für Fusionen auf einem Erlass beruhen, der bereits einem obligatorischen Referendum unterlag (Art. 18 Abs. 2 GZG). Es wurde daher vorgesehen, das Verb «promulgieren» durch «genehmigen» zu ersetzen, wobei direkt auf den Erlass des Grossen Rates in Bezug auf die Fusionen Bezug genommen wird, der vor dem Monat Dezember vor den Gesamterneuerungswahlen erfolgen muss, um die von diesen Wahlen befreiten Gemeinden festlegen zu können. Der Bezug auf die Genehmigung durch den Grossen Rat und der unveränderte Termin (vor Dezember) beruhen auf der Annahme, dass die Genehmigung kurzfristig veröffentlicht wird und keiner gerichtlichen Anfechtung unterliegt.

#### **Artikel 165      *Wahlen – Für die Wahlen geltende Bestimmungen***

Die Organisation der Wahlen in den Wahlkreisen des Übergangsregimes löste mitunter Unsicherheiten hinsichtlich des anwendbaren Regimes aus, insbesondere bei der Frage, ob die Regeln für die Gesamterneuerung oder diejenigen für die Ergänzungswahl anzuwenden seien. Diese Frage stellte sich insbesondere im Zusammenhang mit Fusionen, die während der Legislaturperiode in Kraft traten. Die ILFD hat jedoch klargestellt, dass die Wahlen nach Artikel 135 Abs. 3 des geltenden GG den Regeln für die Gesamterneuerung der Gemeindebehörden unterliegen und nicht denjenigen der Ergänzungswahl. Diese Auslegung gilt umso mehr für vorgezogene und verschobene Wahlen sowie für Wahlen, die im Fall einer Verlängerung der Übergangsordnung stattfinden. Da dieses Thema regelmässig Fragen aufwirft, erschien es sinnvoll, es direkt auf Gesetzesstufe zu regeln.

Die Präzisierung der anwendbaren Regelung bedeutet insbesondere, dass der Staatsrat das Datum festlegt und die Stimmberechtigten einberuft. Die Präzisierung bedeutet auch, dass das Wahlsystem (für die Vertreter im Gemeinderat) in jedem Wahlkreis gewählt werden kann; das gemäss geltendem Recht in einem Wahlkreis eingereichte Begehren gilt somit nur für diesen Wahlkreis. Die Regeln sind nur sinngemäss anwendbar, da die Wahlen in den Wahlkreisen (die einer oder mehreren bisherigen Gemeinden entsprechen) und nicht direkt in der neuen, aus dem Zusammenschluss hervorgegangenen Gemeinde stattfinden. Absatz 2 ist der besonderen Situation gewidmet, in der es nicht genügend Kandidatinnen und Kandidaten oder gewählte Personen in einem Kreis gibt. Der Inhalt ist unverändert gegenüber dem geltenden Recht (Art. 135a des geltenden GG).

Absatz 3 entspricht ebenfalls einer Bestimmung des geltenden Rechts. Gemäss Artikel 136a Abs. 3 des geltenden GG kann die Fusionsvereinbarung vorsehen, dass nachfolgende oder gewählte Personen, die ihren Wohnsitz zwischen zwei Wahlkreisen innerhalb der neuen Gemeinde wechseln, als gewählt proklamiert werden oder ihren Sitz behalten können.

#### **7.4      *Wirkungen der Fusion***

Die Artikel 166–171 betreffen die Wirkungen der Fusion und sind im entsprechenden Unterabschnitt 7.4 zusammengefasst. Die nach der Vernehmlassung an diesen Artikeln vorgenommenen Änderungen sind rein redaktioneller Natur.

#### **Artikel 166      *Gemeindebürgerrecht***

Dieser Artikel entspricht Artikel 139 des geltenden GG und wurde unverändert übernommen. Er erfordert keinen besonderen Kommentar.

---

### **Artikel 167    Vermögen und Archive**

Dieser Artikel entspricht materiell Artikel 140 des geltenden GG und wurde ohne wesentliche Änderungen übernommen. Er erfordert keinen besonderen Kommentar.

### **Artikel 168    Gesetzgebung der Gemeinde**

Dieser Artikel entspricht inhaltlich Artikel 141 des geltenden GG. Ein neuer Absatz 5 wird eingeführt, da das OrgR durch die Revision vorgeschlagen wird und die Fusionsvereinbarung anstelle dieses Reglements gelten kann, bis die neue Gemeinde über ein eigenes OrgR verfügt. Zudem werden sprachliche Anpassungen sowie Verweisänderungen vorgenommen. Im Übrigen erfordert dieser Artikel keinen besonderen Kommentar.

### **Artikel 169    Zuordnung zum Verwaltungsbezirk**

Die Bezirkszugehörigkeit der neuen Gemeinde gehört zum obligatorischen Inhalt der Fusionsvereinbarung. Der Vorbehalt der Genehmigung durch den Grossen Rat wird jedoch speziell erwähnt, da die Festlegung der Bezirksgrenzen in die Zuständigkeit des Grossen Rats fällt. Es erscheint nichtsdestotrotz sinnvoll, die Zugehörigkeit zum Bezirk, wie bisher (Art. 142 des geltenden GG), in der Fusionsvereinbarung festzuhalten, sodass sich der Grosse Rat auf die Genehmigung beschränken kann und diesbezüglich keine separate Entscheidung treffen muss.

### **Artikel 170    Vereinbarte Verpflichtungen – Grundsatz und Geltungsdauer**

Dieser Artikel entspricht Artikel 142a des geltenden GG und wurde unverändert übernommen, abgesehen von einer einfacheren Struktur desselben Inhalts. Die in diesem Artikel genannten vereinbarten Verpflichtungen sind vertragliche Bestimmungen, die nicht gesetzlich vorgeschrieben sind, zum Beispiel die Klausel, die Landwirte der ehemaligen Gemeinden bei der Pacht von Landwirtschaftsflächen (Gemeindeparzellen) zu bevorzugen, oder eine Klausel, die angibt, dass die Gemeindeverwaltung an einem bestimmten Ort liegt.

### **Artikel 171    Vereinbarte Verpflichtungen – Aufhebung**

Dieser Artikel entspricht Artikel 142b des geltenden GG und erfordert keinen besonderen Kommentar.

## **Abschnitt 8    Aufsicht über die Gemeinden, Gemeindeverbände und Bürgergemeinden**

Der Ausdruck «Oberaufsicht» erscheint im Gesetz, ohne dass die Bedeutung des Worts «Ober-» klar definiert ist. Das Amt für Gesetzgebung hat auf diesen Punkt hingewiesen. Tatsächlich spricht Artikel 115 KV, der dem Staatsrat die Aufsicht über die Gemeinden zuweist, nicht von «Oberaufsicht». Selbstverständlich wird die Aufsicht unter Berücksichtigung der Gemeindeautonomie ausgeübt, und die Aufsicht durch die verschiedenen Aufsichtsorgane erfolgt gemäss den gesetzlichen Bestimmungen. Nichtsdestotrotz kann das Wort «ober-» gestrichen werden, da es keine besondere Bedeutung hat.

Der Oberbegriff der gemeinderechtlichen Körperschaften erscheint – anders als im geltenden GG – nicht mehr im Abschnittstitel. Vielmehr werden die betroffenen Kategorien direkt genannt, nämlich die Gemeinden, die Gemeindeverbände und die Bürgergemeinden. Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit gehören nicht mehr dazu, da sie der Aufsicht der Gemeinden unterliegen, denen sie angehören (Art. 7 Abs. 4).

Die Struktur von Abschnitt 8 wurde nach der Vernehmlassung teilweise überarbeitet, was zu einer Verschiebung von Artikeln geführt hat. Nach der allgemeinen Bestimmung sind die verschiedenen Inhalte in drei Unterabschnitte gegliedert: Selbstkontrolle (Art. 173–175), Aufsichtsbehörden (Art. 176–179), Eingreifen der Aufsichtsbehörden (Art. 180–190).

### **8.1    Allgemeine Bestimmung**

#### **Artikel 172    Allgemeine Bestimmung**

Dieser Artikel wurde aktualisiert und er legt explizit fest, dass zusätzlich zu den Gemeinden auch die Gemeindeverbände und die Bürgergemeinden der Aufsicht des Staates unterstehen (Abs. 2). Die Aufsicht über die Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit obliegt hingegen den Gemeinden, denen diese gehören (Art. 7 Abs. 4; vgl. auch Ziff. 7.11.4).



---

Der Artikel wurde durch einen neuen Absatz 3 ergänzt, welcher den Grundsatz festhält, dass die von staatlichen Behörden ausgeübte Aufsicht subsidiär ist gegenüber der Selbstkontrolle, die durch die Organe der Gemeinden, Gemeindeverbände und Bürgergemeinden selbst wahrgenommen wird.

## **8.2 Selbstkontrolle**

### **Artikel 173–175 Selbstkontrolle (Im Allgemeinen, Massnahmen, Information)**

Diese Artikel entsprechen den in Kraft stehenden Artikeln 150–150b des GG. Einige Zuständigkeiten wurden präzisiert.

## **8.3 Aufsichtsbehörden**

Da die Oberamtsperson die erstinstanzliche Aufsichtsbehörde ist, nennt Unterabschnitt 8.3 diese Instanz an erster Stelle und widmet ihr zwei Artikel, wobei der Inhalt jedoch dem VE-GG entspricht.

### **Artikel 176 Oberamtsperson – Im Allgemeinen**

Dieser Artikel entspricht Artikel 146 des geltenden GG. Die Erwähnung des Gemeindeverbands wurde gestrichen. Sie ist angesichts von Artikel 172 Abs. 2 nicht mehr erforderlich, welcher festlegt, dass die Bestimmungen über die Aufsicht der Gemeinden auch für Gemeindeverbände gelten.

Der VE-GG schlug vor, die Terminologie in Bezug auf das Oberamt mit der inklusiven Sprache sowie den Richtlinien der Gesetzgebungstechnik in Einklang zu bringen. Der zweite Aspekt hätte grundsätzlich bedeutet, die Bezeichnung der Oberamtsperson durch «Oberamt» zu ersetzen. Die Oberamtspersonen haben sich jedoch gegen diese Änderung ausgesprochen, mit der Begründung, dass dieser Wechsel für sie materielle Auswirkungen hätte. Nach Überprüfung zeigte sich, dass die vorliegende Totalrevision des GG nicht unbedingt der geeignete Rahmen für diese Anpassung ist, zumal andere Gesetze davon ebenso betroffen wären. Der vorliegende Entwurf beschränkt sich daher darauf, die Anpassung an die inklusive Sprache vorzunehmen.

### **Artikel 177 Oberamtsperson – Sonderfall**

Die Regeln der Stellvertretung im Zusammenhang mit der Ausübung einer Funktion innerhalb eines Gemeindeverbands sind in einem eigenen Artikel geregelt, um den allgemeinen Artikel über die Oberamtsperson zu entlasten.

Wie in Ziffer 7.11.2 ausgeführt, gelten die Stellvertretungsregeln, die vorgesehen sind, wenn die Oberamtsperson eine Funktion innerhalb eines Gemeindeverbands ausübt, ebenfalls für die engen Mitarbeitenden der Oberamtspersonen. Dies betrifft Personen, die an den Aufsichtsaufgaben mitwirken oder stark in die Vorbereitung der Grundlagen eingebunden sind, auf welche sich die Oberamtsperson bei ihren Entscheiden stützt. Dazu gehören z. B. die Vizeoberamtfrauen oder Vizeoberamt Männer sowie die juristischen und/oder wissenschaftlichen Beraterinnen und Berater. Dieser Grundsatz, der in der Praxis bereits angewendet wird, ist nun ausdrücklich im Gesetz verankert.

### **Artikel 178 Direktion und Amt**

Dieser Artikel entspricht Artikel 145 des geltenden GG und wurde unverändert übernommen. Die Zuständigkeiten des GemA im Bereich der Aufsicht wurden in der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden präzisiert (vgl. Kommentar zur vorgeschlagenen neuen Fassung von Art. 76 GFHG nachstehend).

### **Artikel 179 Staatsrat**

Dieser Artikel, der Artikel 144 des geltenden GG entspricht, formalisiert die Notwendigkeit für die Aufsichtsbehörden, über ein Aufsichtskonzept zu verfügen. Die Aufsichtstätigkeiten der Oberamtspersonen sowie des GemA müssen jeweils auf einem Aufsichtskonzept in ihrem Zuständigkeitsbereich beruhen, um insbesondere die Nachverfolgung und eine einheitliche Praxis gegenüber jeder Gemeinde und jedem Gemeindeverband sicherzustellen. Um diese einheitliche Praxis zu gewährleisten, wird die Erarbeitung und Aktualisierung des Aufsichtskonzepts der Oberamtspersonen der Oberamtspersonenkonferenz übertragen. Es sei darauf hingewiesen,

---

dass das GemA ab Ende 2025 über ein entsprechendes Konzept verfügt; auf dieser Grundlage hat das GemA seine Aufsichtstätigkeiten ab Anfang 2026 auszuüben.

Beide Konzepte sollen eine klare Definition der jeweiligen Rollen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Oberamtspersonen respektive des GemA ermöglichen, ebenso wie die Modalitäten ihrer Zusammenarbeit. Zur Erinnerung: Die Oberamtspersonen üben die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden ihres Bezirks aus, während das GemA für die finanzielle Aufsicht über die Gemeinden auf Kantonsebene zuständig ist. Diese thematische Kompetenzabgrenzung erfordert eine enge Koordination zwischen beiden Behörden, um eine kohärente und komplementäre Aufsichtspraxis sowie einen wechselseitigen Informationsaustausch zu gewährleisten und gleichzeitig die Entstehung von Grauzonen oder Kompetenzkonflikten – sei es positiver oder negativer Art – so weit wie möglich zu vermeiden.

Für die weiteren Änderungen: vgl. Ziffer 7.11.1.

#### **8.4 Eingreifen der Aufsichtsbehörden**

##### **Artikel 180 Prüfungsbefugnis – Information und Dokumentation**

Dieser Artikel entspricht materiell Artikel 147 Abs. 1 des geltenden GG. Es ist darauf hinzuweisen, dass das Amtsgeheimnis der Aufsichtsbehörde nicht entgegengehalten werden kann, wie im Artikel über das Amtsgeheimnis festgehalten.

##### **Artikel 181 Prüfungsbefugnis – Gesetzgebung der Gemeinden**

Das Ziel von Artikel 181 ist es, das System zur Überprüfung der Gemeindereglemente zu modernisieren und eine ausgewogene Antwort auf die verschiedenen – gegenläufigen – Erwartungen zu geben, die während der Vernehmlassung geäußert wurden. Drei Feststellungen leiteten die Ausarbeitung der vorgeschlagenen Lösung.

- > **Erstens** entspricht die systematische Genehmigung aller Gemeindereglemente (erlassen durch die Legislative: vgl. Art. 148 des geltenden GG) offenbar nicht mehr den aktuellen Bedürfnissen. Sie verlängert die Fristen, beansprucht die kantonalen Dienststellen stark und schränkt den Handlungsspielraum der Gemeinden ein, ohne jedoch die *dauerhafte* Konformität der Texte mit dem übergeordneten Recht zu gewährleisten.
- > **Zweitens** hat die Vernehmlassung gezeigt, dass die vollständige Abschaffung der Genehmigung ebenfalls keine Unterstützung fand. Eine Mehrheit der Befürworter der Abschaffung der systematischen Genehmigung knüpfte daran eine wichtige Bedingung: Der Zugang zu den Fachkompetenzen der staatlichen Stellen sollte erhalten bleiben, um zu verhindern, dass rechtswidrige Vorschläge oder Formulierungen zu Beschwerden führen oder nachträglich ein Eingreifen der Aufsichtsbehörden erforderlich machen. Die ablehnenden Stellungnahmen unterstrichen die Notwendigkeit einer vorherigen kantonalen Prüfung in bestimmten eher technischen Bereichen.
- > **Drittens** erschien unbestritten, dass die Lösung einfach bleiben, mit dem gesamten überarbeiteten Text im Einklang stehen und mit den Bestimmungen der Spezialgesetze vereinbar sein musste. Letztere regeln weiterhin die Genehmigung, wenn das Spezialrecht dies vorsieht, insbesondere für die in den Ortsplan integrierten Bau- und Zonenreglemente.

Auf dieser Grundlage ergibt sich aus Artikel 181 ein Modell, das sich um **drei verschiedene Mechanismen** dreht.

- > **Der erste ist die grundsätzliche Abschaffung der Genehmigung.** Der Entwurf streicht nämlich alle im allgemeinen Gesetz vorgesehenen Genehmigungen, mit Ausnahme des Polizeireglements, für das eine spezifische Übergangsregelung vorgesehen ist (Art. 205). Diese Ausnahme ist im Wesentlichen durch die Notwendigkeit gerechtfertigt, die Gültigkeit der Kompetenzübertragung für die Verhängung von Ordnungsbussen durch die Gemeinden und durch die besondere Natur der Polizeivorschriften, die potenziell Grundrechte betreffen, sicherzustellen.
- > **Der zweite Mechanismus ist die obligatorische Stellungnahme.** Artikel 181 sieht nun vor, dass das (Spezial-)Gesetz eine solche Stellungnahme in klar definierten Bereichen vorsehen kann. Die obligatorische Stellungnahme ist ein bereits bekanntes Instrument, da sie in Bereichen existiert, die der Preisüberwachung

---

unterliegen. Es handelt sich um ein schlankes Instrument, welches das Inkrafttreten des Reglements nicht verzögert, nicht bindend ist und den Gemeindebehörden die volle Kompetenz lässt, davon abzuweichen, sofern sie ihre Entscheidung begründen. Damit hat die zuständige Fachstelle die Möglichkeit, die Gemeinde vorab auf rechtswidrige Elemente hinzuweisen (Prüfung grundsätzlich beschränkt auf die Gesetzmässigkeit; Art. 182 Abs. 1 und 2). Wie bereits erwähnt, steht es der Gemeinde frei, davon abzuweichen, was dem Grundsatz der Gemeindeautonomie entspricht, der die Arbeiten geleitet hat, aber sie übernimmt die volle Verantwortung, wenn später Regelwidrigkeiten festgestellt werden. Letztendlich entspricht dieses Modell im Wesentlichen der wiederholten Forderung nach einer kantonalen Unterstützung, ohne die Schwerfälligkeit und die bindende Wirkung der Genehmigung.

Das Gesetz sieht vor, dass diese obligatorische Stellungnahme in die einschlägigen Gesetze für Bereiche aufgenommen werden kann, in denen diese Massnahme besonders sinnvoll erscheint. Der Entwurf führt sie somit für das OrgR ein, aber auch in die durch Kapitel II des Entwurfs geänderten Spezialgesetze für die Bereiche Schule, Trinkwasser, Abwasser, Abfall, öffentliche Sachen und Parkordnung. Tatsächlich fallen diese Angelegenheiten meist in einen sehr technischen Bereich, der eng mit kantonalen oder eidgenössischen Vorschriften verbunden ist, oder sie führen regelmässig zu Auslegungsschwierigkeiten.

- > Der **dritte Mechanismus** ergibt sich aus den beiden ersten. Er bestätigt die Autonomie und die volle Verantwortung der Gemeinden für die Ausarbeitung aller Reglemente, die nicht unter die Bestimmungen von Artikel 181 Abs. 1 und 2 fallen. Dabei handelt es sich um den überwiegenden Teil der Gemeindereglemente. Mit anderen Worten: Es handelt sich nicht nur um alle anderen in der übergeordneten Gesetzgebung vorgesehenen Reglemente, sondern auch um solche, die die Gemeinden erlassen möchten, um bestimmte frei gewählte Aufgaben oder Dienstleistungen in einer für ihre Bevölkerung übersichtlichen und transparenten Weise zu erbringen.

Schliesslich steht das in Artikel 181 vorgesehene Modell im Einklang mit der in den Artikeln 183 ff. neu definierten Aufsicht. Denn der Verzicht auf eine systematische Genehmigung und die Tatsache, dass auch keine systematische Stellungnahme vorgeschrieben ist, lassen die Gemeinden nicht ohne ein Mindestmass an Rahmenbedingungen. Einerseits bleiben die Aufsichtsinstrumente uneingeschränkt anwendbar und können bei Nichteinhaltung eingesetzt werden. Andererseits geht aus Artikel 181 Absatz 3 Buchstabe b des Entwurfs hervor, dass Beratung und fakultative Stellungnahmen von den staatlichen Stellen erbracht werden können.

Aufgrund dessen ermöglichen die in Artikel 181 getroffenen Differenzierungen, die staatlichen Interventionen auf Fragen der Rechtmässigkeit und/oder der Unterstützung der Gemeinden zu konzentrieren und gleichzeitig deren Autonomie und Verantwortung uneingeschränkt zu respektieren.

Im Übrigen wird verwiesen auf Punkt 7.11.3 (Verzicht auf die systematischen Genehmigung von Gemeindereglementen), auf die Erläuterungen zu Artikel 14 (obligatorische Stellungnahme), zu Artikel 205 (Genehmigung der Polizeireglemente) sowie auf die Erläuterungen zu den anderen Gesetzen (Spezialgesetzgebung), die im Sinne der Einführung der obligatorischen Stellungnahme in ihren spezifischen Bereichen geändert werden (Ziff. 16.2 dieser Botschaft).

### **Artikel 182    Prüfungsbefugnis – Umfang**

Dieser Artikel entspricht Artikel 149 des geltenden GG. Er bedarf keines besonderen Kommentars.

### **Artikel 183–188    Eingreifen der Aufsichtsbehörden (Oberamtsperson, Amt und Direktion, Staatsrat, vom Staatsrat eingesetzte Verwaltungskommission)**

Diese Artikel betreffen die Eingriffsmöglichkeiten und Massnahmen der verschiedenen Aufsichtsbehörden und entsprechen den Artikeln 151–151e des geltenden GG. Die Änderungen gegenüber den entsprechenden Artikeln des VE-GG dienen einer besseren Formulierung, ohne die materielle Regelung zu verändern.

Artikel 151e des geltenden GG, der das Eingreifen des Staatsrats regelt, enthält die Bestimmungen zur Verwaltungskommission. Diese Elemente werden in einem eigenen Artikel (Art. 188) aufgeführt, der präzisiert, dass die Zwangsverwaltung gegebenenfalls auch die Initiative und das Referendum betrifft, sofern die betroffene Gemeinde einen Generalrat hat (Abs. 2, 2. Satz). Bis heute wurde keine Gemeinde mit Generalrat unter

---

Zwangsverwaltung gestellt. Zudem wird der Verweis auf Rechtsmittel gegen Entscheide der durch die Zwangsverwaltung eingesetzten Kommission auf die Vorschriften zu den Rechtsmitteln gegen Entscheide der Legislative und gegen Erlasse ausgeweitet (Abs. 3).

### **Artikel 189    Veröffentlichung der Entscheide**

Die im Rahmen ihrer Aufsichtsbefugnisse getroffenen Entscheide des Staatsrats, der für die Gemeinden zuständigen Direktion, der Oberamtspersonen sowie der durch die Sondergesetzgebung bezeichneten Behörden werden künftig im Amtsblatt veröffentlicht, sofern die gesamte oder ein grosser Teil der Gemeindebevölkerung von diesen Entscheiden betroffen sein kann. In diesen Fällen haben die Bürgerinnen und Bürger ein Beschwerderecht (z. B. Entscheid des Staatsrats über die Erhöhung des Steuerfusses oder der Steuersätze einer Gemeinde). Es ist daher wichtig, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um eine Bekanntmachung dieser Entscheide an eine grosse Zahl potenziell Betroffener sicherzustellen, und zwar in Übereinstimmung mit der Regelung von Artikel 35 VRG.

Die Veröffentlichung der Entscheide im Amtsblatt beschränkt sich auf das Dispositiv; das Vorgehen zur Erlangung des vollständigen Entscheids wird angegeben. Ein konkretes Beispiel für einen Entscheid des Staatsrats zur Festlegung der Steuerfüsse einer Gemeinde findet sich im Amtsblatt Nr. 46 des Jahres 2023, Seite 1905 (Rubrik Staatskanzlei – Mitteilungen).

Hinsichtlich des Datenschutzes ist festzustellen, dass sich nahezu alle Aufsichtsentscheide an Gemeinden oder Gemeindeverbände richten und somit nicht an natürliche Personen. Zudem wird lediglich das Dispositiv veröffentlicht. Selbstverständlich muss die Veröffentlichung jedoch unter Beachtung der anwendbaren Spezialgesetze (VEG, InfoG, DSchG) erfolgen.

### **Artikel 190    Kosten**

Dieser Artikel entspricht Artikel 151f des geltenden GG und wurde unverändert übernommen. Er bedarf keines besonderen Kommentars.

### **Abschnitt 9    Rechtsmittel**

#### **Artikel 191 und 192    Gemeindeentscheide – Privatbeschwerde / Beschwerde eines Gemeinderatsmitglieds**

Diese Artikel entsprechen den Artikeln 153 und 153a des geltenden GG und wurden unverändert übernommen. Die Rechtsmittel für Gemeindeverbände sind in Artikel 197 geregelt. Anstalten mit Rechtspersönlichkeit sind Beauftragte für kommunale Aufgaben, und wenn sie Entscheidungen im Sinne des VRG treffen, fallen diese unter Artikel 191 Abs. 2. Auch in Bezug auf die Bürgergemeinden gibt es keine wesentlichen Änderungen: Artikel 115 Abs. 2 verweist wie im geltenden Gesetz auf Abschnitt 9 der Rechtsmittel.

#### **Artikel 193    Gemeindeentscheide – Entscheide der Legislative**

Dieser Artikel entspricht teilweise Artikel 154 des geltenden GG. Rechtsmittel gegen Erlasse als solche wurden ausgeschlossen, da diese in Artikel 194 speziell geregelt sind. Die Terminologie zur Bezeichnung des Gegenstands des Rechtsmittels wurde im Deutschen angepasst.

In Anbetracht einer jüngeren Rechtsprechung des Kantonsgerichts wurde die Beschwerdelegitimation präzisiert. Die Buchstaben a und b von Abs. 2 entsprechen dem geltenden Gesetz. Die allgemeinen Voraussetzungen für die Beschwerdelegitimation wurden jedoch im Urteil des Kantonsgerichts 601 2024 133 vom 10. April 2025 auch geprüft. Dieses Urteil betraf ein ehemaliges Mitglied des Generalrats, dessen Beschwerde gegen einen ihn betreffenden Entscheid auf Zulässigkeit geprüft wurde, obwohl er nicht mehr dem legislativen Organ angehörte und trotz der kommunalen Regelung, welche die Beschwerdelegitimation auf die Mitglieder des Generalrats und des Gemeinderats beschränkte, wie dies auch das geltende Gesetz tut. Die Zulässigkeit wurde im konkreten Fall jedoch mangels aktuellen Interesses verneint, unter Anwendung der Grundsätze des VRG. Es ist daher erforderlich, den Buchstaben c aufzunehmen, um dieser Rechtsprechung Rechnung zu tragen.

---

## **Artikel 194    Gemeindeentscheide – Erlasse**

Wie in Ziffer 7.12 ausgeführt, regelt dieser Artikel den Rechtsweg für Beschwerden gegen einen Erlass. Es geht darum, mit einer Beschwerde an das Kantonsgericht eine abstrakte Normenkontrolle von Gemeindeerlassen zu ermöglichen, unabhängig vom Organ, das sie erlassen hat, also auch von Erlassen der Exekutive. Die Zuständigkeit des Kantonsgerichts erscheint angemessen, da Beschwerden zur abstrakten Normenkontrolle sehr selten sind. Für Erlasse der Exekutive wäre derzeit das Bundesgericht als erste Instanz zuständig, weshalb es gerechtfertigt ist, die Oberamtspersonen nicht mit diesen Verfahren zu belasten.

Es ist ausserdem zu beachten, dass das Bundesrecht derzeit dahingehend revidiert wird<sup>11</sup>, dass künftig alle Kantone verpflichtet sein werden, einen innerkantonalen Rechtsweg für Beschwerden gegen kommunale Erlasse vorzusehen. Artikel 194 antizipiert daher lediglich diese Verpflichtung.

Wie in Artikel 15 angegeben, muss der Text der kommunalen Erlasse spätestens bei der Publikation des Verabschiedungsbeschlusses im Amtsblatt auf der Internetseite der Gemeinde veröffentlicht werden. Sollte dies nicht der Fall sein, ist das Datum der späteren Veröffentlichung für den Beginn der Beschwerdefrist massgebend.

Die Beschwerdebefugnis gegen Erlasse von Gemeindebehörden wurde gemäss den Anforderungen des Bundesrechts auf jede Person ausgeweitet, die vom angefochtenen Erlass berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse hat.

## **Artikel 195    Gemeindeentscheide – Beschwerdeentscheid der Oberamtsperson**

Dieser Artikel entspricht Artikel 155 des geltenden GG. Die Angabe der Sechzig-Tage-Frist, innerhalb derer die Oberamtsperson entscheiden muss, wurde jedoch durch die Formulierung «so rasch wie möglich» ersetzt.

## **Artikel 196    Gemeindeentscheide – Verfahren**

Dieser Artikel entspricht Artikel 156 des geltenden GG. Er bedarf keines besonderen Kommentars.

## **Artikel 197    Gemeindeverbände**

Dieser Artikel entspricht materiell Artikel 131 des geltenden GG. Der Inhalt wurde jedoch aus Abschnitt 6 in den vorliegenden Abschnitt über die Rechtsmittel verschoben.

## **Artikel 198    Verwaltungsstreitigkeiten**

Dieser Artikel entspricht Artikel 157 des geltenden GG. Er bedarf keines besonderen Kommentars.

## **Artikel 199    Entscheide der Aufsichtsbehörden**

Im Vergleich zum geltenden Artikel 158 LCo wird die Beschwerdebefugnis gegen Entscheide der verschiedenen Aufsichtsbehörden erweitert. Diese Entscheide müssen nämlich von jeder Person angefochten werden können, die ein schutzwürdiges Interesse hat (Abs. 1 Bst. c). Dies gilt beispielsweise für alle Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde, wenn der Staatsrat beschliesst, die Steuerfüsse oder -sätze dieser Gemeinde zu erhöhen.

Was die Gemeindebehörden betrifft, so besagt das geltende Gesetz lediglich, dass «die Gemeinde» Beschwerde einlegen kann. In einem konkreten Fall wurde jedoch eine Verfügung über eine teilweise Genehmigung eines Reglements vom Büro des betreffenden Generalrats und von einem Mitglied dieses Generalrats angefochten. In seinem Urteil vom 22. Februar 2001 (1A 01 2) erklärte das Verwaltungsgericht des Kantons Freiburg die Beschwerden für unzulässig, da die Beschwerdelegitimation ausschliesslich beim Gemeinderat liege und der Begriff «Gemeinde» so auszulegen sei, dass die Vertretungsbefugnis bei der Exekutive liege. In diesem Punkt präzisiert der Entwurf, dass das Beschwerderecht beim Gemeinderat liegt (Abs. 1 Bst. a). Tatsächlich ist die Exekutive besser in der Lage, das Beschwerderecht innerhalb der gesetzlichen Frist auszuüben. Zwar ist das Büro

---

<sup>11</sup> Die Teilrevision des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) wurde einer öffentlichen Vernehmlassung unterzogen, die am 21. März 2025 abgeschlossen wurde. Die betreffende Bestimmung ist Art. 87 Abs. 1 BGG. Der Kommentar zu diesem Artikel in der vorgeschlagenen Fassung lautet unter anderem: «Die Ausnahme von den allgemeinen Regeln über vorgängige Behörden (Art. 86 BGG) gilt künftig nicht mehr für Beschwerden gegen kommunale Normenakte. Aufgrund dieser Änderung müssen die Kantone eine vorgängige Behörde für Beschwerden gegen kommunale Normenakte vorsehen» (Auszug aus dem Erläuterungsbericht des EJPD vom 6. Dezember 2024).

---

des Generalrats für die Beantwortung von Beschwerden gegen Beschlüsse des Generalrats zuständig (Art. 51 Abs. 2 Bst. d), doch kann die Frist für die Einreichung von Stellungnahmen verlängert werden, während die Beschwerdefrist nicht verlängerbar ist.

### **Artikel 200    Spezialgesetzgebung**

Dieser Artikel entspricht Artikel 159 des geltenden GG und wurde unverändert übernommen. Er bedarf keines besonderen Kommentars.

## **Abschnitt 10 – Übergangsbestimmungen**

### **Artikel 201    Organisationsreglement (Art. 14)**

Die Übergangsbestimmung für das OrgR entspricht der Regelung in Teil IV des VE-GG, wonach das OrgR mindestens ein Jahr vor Beginn der ersten Legislaturperiode, die auf das Inkrafttreten des Gesetzes folgt, in Kraft sein muss. Im Hinblick auf die Legislaturperiode 2031–2036 und unter der Annahme, dass das revidierte GG zuvor in Kraft tritt, wäre der letztmögliche Zeitpunkt für das Inkrafttreten des OrgR somit der 1. Juni 2030.

Gemäss Abs. 2 gelten als Standardregeln diejenigen, die zuvor für die einzelnen Elemente nach den geltenden Bestimmungen galten (z. B. hinsichtlich des massgebenden Wahlsystems) oder die letzten von der Gemeinde diesbezüglich getroffenen Entscheidungen (z. B. bezüglich der Anzahl Mitglieder des Gemeinderats).

### **Artikel 202    Dokumentation und Publikation der Gesetzgebung der Gemeinde (Art. 15, 16 und 144)**

Der Gesetzesentwurf sieht neue Regeln für die Dokumentation und Veröffentlichung der kommunalen und interkommunalen Reglemente und Verordnungen vor. Die Ausführungsbestimmungen dieses Gesetzes müssen Übergangsfristen vorsehen, um die kommunale und interkommunale Gesetzgebung an diese Grundsätze anzupassen.

### **Artikel 203    Personalreglement (Art. 84 und 144)**

Bezüglich des Personalreglements (Art. 84) ist ebenfalls eine Übergangsfrist erforderlich, damit die Gemeinden und Gemeindeverbände (Art. 144), die noch nicht über ein eigenes Personalreglement verfügen, ein solches erlassen können. Diese Frist beträgt drei Jahre. Das vorgeschlagene Standardregime entspricht dem des VE-GG, das wiederum dem Standardregime des geltenden Gesetzes folgt.

### **Artikel 204    Teilrevision eines genehmigten Reglements (Art. 181 Abs. 1)**

Da nach geltendem Recht alle Reglemente der Genehmigung unterliegen, stellt sich die Frage, ob eine Teilrevision eines solchen Reglements ebenfalls genehmigungspflichtig ist oder nicht. Die vorliegende Übergangsbestimmung beantwortet diese Frage mit «nein», wobei das Kriterium ist, dass das ursprüngliche Reglement zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des revidierten GG in Kraft sein muss.

Diese Regel gilt naturgemäss nur für Reglemente, die nach der Revision nicht mehr genehmigungspflichtig sind. Da das Polizeireglement jedoch weiterhin genehmigt wird, versteht es sich von selbst, dass auch Teilrevisionen dieses Reglements weiterhin der Genehmigung unterliegen.

Der durch diesen Entwurf bewirkte Wegfall der Genehmigungspflicht gilt für Reglemente, die *nach* dem Inkrafttreten des totalrevidierten GG erlassen werden. Massgebend ist also das Erlassdatum des Reglements, nicht die Frage, ob die Genehmigung vor Inkrafttreten des neuen GG beantragt wurde oder nicht. Das allfällig bereits vorgesehene Datum des Inkrafttretens des Reglements ist als Kriterium auch nicht zweckmässig, da das Datum des Inkrafttretens eines Reglements oft erst nachträglich feststeht.

### **Artikel 205    Polizeireglement (Art. 181 Abs. 1)**

Das Polizeireglement ist das einzige, das weiterhin der Genehmigung durch die für die Polizei zuständige Direktion unterliegt, und dies aus folgenden Gründen: Polizeireglemente bilden die gesetzliche Grundlage für eine allfällige Delegation der Befugnis zur Verhängung von Ordnungsbussen an die Gemeinden. Wenn diese Reglemente jedoch nicht korrekt formuliert sind, kann die Kompetenzdelegation nicht durch den Staatsrat erteilt

---

werden, und die Gemeinde muss ihr Reglement zuvor anpassen. Dies führt letztlich zu Zeitverlust, mehr Arbeit und verlängerten Fristen für die Gemeinden. Die Erfahrung der Fachdirektion hat gezeigt, dass eingereichte Polizeireglemente häufig erheblichen Überarbeitungsaufwand erfordern, um rechtskonform zu sein. Schliesslich betreffen Polizeireglemente Eingriffe, die potenziell die Grundrechte der Bevölkerung tangieren können.

Aus all diesen Gründen wird die Beibehaltung der Genehmigung in diesem speziellen Bereich als gerechtfertigt erachtet. Nach geltendem Recht basiert die Genehmigung auf der allgemeinen Bestimmung von Artikel 148 GG. Da Polizeireglemente Bestimmungen aus verschiedenen Bereichen enthalten können, existiert bislang keine spezifische gesetzliche Grundlage dafür. Zwischenzeitlich bildet daher die vorliegende Bestimmung die gesetzliche Grundlage für die Genehmigung der Polizeireglemente durch die Direktion für Sicherheit und Justiz.

#### **Artikel 206    *Rechtsmittel (Art. 193, 194, 197 und 199)***

Eine Übergangsbestimmung ist ebenfalls erforderlich für Rechtsmittel gegen Entscheide, die von Legislativorganen und von Aufsichtsbehörden vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes erlassen wurden, deren Beschwerdefrist zu diesem Zeitpunkt jedoch noch nicht abgelaufen ist. Gleiches gilt für Erlasse. Der Entwurf sieht vor, dass auf diese Entscheide das neue Recht Anwendung findet. Entscheide des Gemeinderats oder des Vorstands (mit Ausnahme der Erlasse dieser Organe) sind von der Übergangsregelung nicht betroffen, da sich die Beschwerdelegitimation gegen diese Entscheide nicht ändert.

### **16.2 Zweiter Teil: Durch den Entwurf geänderte Erlasse, in der Reihenfolge ihrer systematischen Nummer**

#### **1.    *114.1.1 – Gesetz über das freiburgische Bürgerrecht (BRG)***

Das Freiburger Bürgerrechtsgesetz wird dahingehend ergänzt, dass es für die Umsetzung der normativen Kompetenzen der Gemeinden im Bereich der Einbürgerung eines Reglements bedarf (Art. 51a BRG hinzugefügt). Wie sämtliche allgemeinverbindlichen Reglemente, muss auch das Reglement über das Gemeindebürgerrecht gegenwärtig von der in diesem Bereich zuständigen Direktion genehmigt werden (Art. 148 des geltenden GG). Der vorliegende Entwurf sieht jedoch vor, auf die Genehmigung dieses Reglements zu verzichten (siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Art. 181 des Entwurfs).

#### **2.    *115.1 – Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG)***

Dieses Gesetz muss in vielen Punkten angepasst werden, um den durch diesen Entwurf hervorgerufenen Änderungen zu entsprechen.

#### **Artikel 46a PRG**

Das geltende PRG sieht vor, dass Gemeinden mit einem Generalrat ihr Gebiet mit einem Reglement der Gemeindelegislative in mehrere Wahlkreise aufteilen können. Angesichts der Bedeutung dieses Gegenstands und des neuen OrgR, das durch diesen Entwurf vorgeschlagen wird, sollte die Bildung von Wahlkreisen im OrgR vorgesehen sein, was in Artikel 46a PRG gesagt wird.

#### **Artikel 62 und 83 PRG**

Im vorliegenden Entwurf ist vorgesehen, dass das Wahlverfahren für die Wahl der Gemeinderatsmitglieder im OrgR festgelegt wird (Art. 14 des Entwurfs). Dies bedeutet, dass die Wahl entweder nach dem Majorzsystem oder nach dem Proporzsystem stattfinden kann. Bereits jetzt sieht das PRG die Möglichkeit vor, dass Gemeinderatswahlen nach dem Proporzsystem erfolgen können, wenn dies von einer bestimmten Anzahl von Personen verlangt wird (Art. 62 PRG). Andernfalls erfolgt die Wahl nach dem Majorzsystem (Art. 83 PRG). Es ist anzumerken, dass die Vereinbarkeit der Wahl von gesetzgebenden Organen nach dem Proporzsystem mit Artikel 34 BV Gegenstand mehrerer Gerichtsurteile war, insbesondere im Zusammenhang mit der Frage des natürlichen Quorums und bei mehreren Wahlkreisen unterschiedlicher Grösse (vgl. Ziff. 7.4.2).

---

## **Abschnitt 4.4 Initiative und Referendum in kommunalen und interkommunalen Angelegenheiten**

Der VE-GG sah vor, die Ausübung der politischen Rechte auf kommunaler und interkommunaler Ebene in zwei getrennten Abschnitten zu behandeln. Der vorliegende Entwurf schlägt vor, die Bestimmungen in einem einzigen Abschnitt zusammenzufassen und folgende Unterabschnitte zu schaffen: 4.4.1 – Gemeinsame Bestimmungen (Art. 137–137c), 4.4.2 – Initiative (Art. 138–141) und 4.4.3 – Referendum (Art. 142a–144). Der Grundgedanke dieser Umstrukturierung besteht darin, die verschiedenen Vorschriften entsprechend dem Ablauf des Verfahrens zur Ausübung der politischen Rechte darzustellen.

Die einzige inhaltliche Änderung gegenüber dem Vorentwurf besteht im Vorschlag, im PRG eine Ankündigungsfrist (neuer Art. 142b PRG) und eine zusätzliche Frist für die Einreichung des Referendumsbegehrens einzuführen.

### **4.4.1 Gemeinsame Bestimmungen**

#### **Artikel 137 PRG**

Absatz 1 zählt die von diesem Entwurf behandelten Fragen auf, nämlich – wie im geltenden Recht – die Gegenstände der politischen Rechte, die Formen, die Initiativen annehmen können, und die Anzahl der Unterschriften, die für die Nutzung dieser Instrumente erforderlich sind. Was das Verbandsreferendum betrifft, so gewährt das geltende GG auch einem Viertel der Gemeinderatskollegien der Mitgliedsgemeinden das Recht, ein solches zu beantragen.

Die Anzahl Unterschriften, die für die Ankündigung eines Referendumsbegehrens erforderlich sind, wird jedoch im PRG festgelegt, nämlich im durch diesen Entwurf neu vorgeschlagenen Artikel 142b Abs. 3 PRG.

Absatz 2 präzisiert die Grundlage für die Berechnung der Anzahl der Unterschriften. Auch in dieser Hinsicht entspricht der Inhalt dem geltenden Recht.

#### **Artikel 137a PRG**

Dieser Artikel befasst sich mit den Unterschriftenlisten als solchen und dem Ort, an dem sie einzureichen sind. Die Anforderungen werden unter Angabe der entsprechenden Verweise genannt.

#### **Artikel 137b und 137c PRG**

Artikel 137b PRG regelt die Prüfung der eingereichten Listen und die Veröffentlichung des Prüfungsergebnisses.

Artikel 137c PRG legt fest, dass die Regeln für die Initiative und das Referendum in kantonalen Angelegenheiten im Übrigen sinngemäss gelten.

### **4.4.2 Initiative**

#### **Artikel 138 PRG**

Der erste Verfahrensschritt einer Initiative besteht darin, das Initiativbegehren einzureichen. Die entsprechenden Vorschriften sind in Artikel 138 PRG festgelegt.

#### **Artikel 139 PRG**

Artikel 139 PRG behandelt die Veröffentlichung des Initiativbegehrens und die Frist für die Unterschriftensammlung. Diese Frist beträgt wie bisher 90 Tage, sowohl für Gemeinden als auch für Gemeindeverbände.

#### **Artikel 140 PRG**

Die Prüfung der Unterschriften und die Veröffentlichung des Ergebnisses dieser Prüfung sind im vorgeschlagenen Artikel 137b PRG geregelt, aber Artikel 140 befindet sich hier, um die chronologische Reihenfolge der Verfahrensschritte einzuhalten. Er besteht aus einem Verweis auf Artikel 137b PRG.

#### **Artikel 141 PRG**

Ist die Initiative zustande gekommen, durchläuft sie bestimmte Verfahren, in denen die Legislative zum Zug kommt. Diese Regeln sind Gegenstand von Artikel 141 PRG.



---

#### **4.4.3 Referendum**

##### **Artikel 142a PRG**

Da Artikel 142 PRG aufgehoben wurde, erhält der erste Artikel dieses Unterabschnitts die Nummer 142a, weil das PRG nur eine Teilrevision erfährt.

Dieser Artikel befasst sich mit der Veröffentlichung der Beschlüsse, die dem Referendum unterliegen. Nach geltendem Recht beträgt die Frist für die Veröffentlichung solcher Beschlüsse 30 Tage. Die Fristen für die Veröffentlichung des Protokolls (20 Tage) und eines Beschlusses über ein Reglement, das dem Referendum untersteht, sollten jedoch vereinheitlicht werden. Die Frist von 20 Tagen wird auch für die Veröffentlichung von kommunalen und interkommunalen Erlassen vorgeschlagen, die nicht dem Referendum unterliegen. Artikel 142a PRG sieht daher künftig eine Frist von 20 Tagen für die Veröffentlichung der referendumspflichtigen Beschlüsse der Gemeinden mit Generalrat und der Gemeindeverbände vor.

##### **Artikel 142b PRG**

Die wichtigste Neuerung im Bereich der kommunalen politischen Rechte besteht in der Absicht, das System mit demjenigen auf kantonaler Ebene sowie mit den im GG-Entwurf vorgesehenen Vorschriften für Gemeindeverbände zu harmonisieren. Konkret wird daher vorgeschlagen, eine Frist von 30 Tagen für die Ankündigung eines Referendumsbegehrens einzuführen, gefolgt von einer zusätzlichen Frist für die tatsächliche Einreichung desselben.

Artikel 142b PRG befasst sich nur mit der Ankündigung des Begehrens, sowohl für Gemeinden als auch für Gemeindeverbände. Dieser Vorschlag vereinfacht die geltenden Vorschriften und ermöglicht es, nach Ablauf der Ankündigungsfrist zu wissen, ob ein Beschluss durch ein Referendum angefochten wird oder nicht. Das Inkrafttreten der Beschlüsse wird somit durch die Einführung der Ankündigungsfrist nicht beeinträchtigt.

Absatz 3 dieses Artikels sieht für die Ankündigung eine identische Anzahl von Unterschriften vor, nämlich 50 Personen, die auf kommunaler oder interkommunaler Ebene stimmberechtigt sind. Bei Verbänden kann die Ankündigung auch durch Gemeinderatsbeschlüsse eines Fünftels der Mitgliedgemeinden erfolgen.

##### **Artikel 143 PRG**

Artikel 143 befasst sich mit dem Referendumsbegehren, das mit den erforderlichen Unterschriften oder (nur auf interkommunaler Ebene) mit den Beschlüssen der Gemeinderäte der Mitgliedgemeinden eingereicht werden muss. Der Artikel enthält die für diesen Verfahrensschritt geltenden Regeln.

##### **Artikel 144 PRG**

Der letzte Artikel des Unterabschnitts 4.4.3 befasst sich mit dem Schlussakt eines Referendums, nämlich der Volksabstimmung.

##### **Artikel 156 PRG**

Wenn eine Initiative oder ein Referendumsbegehren aufgrund der Ungültigkeit einer oder mehrerer Unterschriften nicht zustande gekommen ist, sieht Artikel 156 PRG die Möglichkeit vor, gegen die entsprechenden Entscheide Beschwerde einzulegen. Da die Themen in andere Artikel verschoben wurden, müssen die Verweise in Artikel 156 entsprechend angepasst werden.

### **3. 140.2 - Gesetz über die Agglomerationen (AggG)**

Artikel 6 AggG muss angepasst werden, indem der Verweis auf bestimmte Artikel des geltenden GG durch den Verweis auf die Gesetzgebung über die Gemeinden ersetzt wird (im vorliegenden Fall wären dies die Art. 122 ff. des Entwurfs).

---

#### **4. 140.6 – Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG)**

Die Diskussionen im Rahmen des vorliegenden Entwurfs haben einige Elemente im Bereich Finanzen und Finanzaufsicht hervorgehoben, die im GFHG ergänzt oder präzisiert werden sollten. Folgende Themen und Artikel sind betroffen:

##### **Artikel 1 Abs. 1, 2 Abs. 2, 8 Abs. 3, 23 Abs. 3 und 48 Abs. 1 GFHG**

Die Änderungen dieser Artikel sind formaler und terminologischer Natur. Das GFHG enthält ausserdem mehrere Verweise auf Agglomerationen, die angesichts des am 1. Januar 2021 in Kraft getretenen AggG gestrichen werden müssen.

##### **Artikel 19, 72 und 72a (neu) GFHG**

Einige an diesem Entwurf Beteiligte äusserten den Wunsch, dass die Gemeinden die Möglichkeit haben sollten, eine Geschäftsprüfungskommission für die Kontrolle der politischen Führung der Gemeinde einzusetzen. Dies wurde vorgängig bereits in einer Motion verlangt (vgl. Ziff. 2.2.5). Auf dieser Grundlage schlägt der Entwurf die folgenden Anpassungen des GFHG vor:

- > Schaffung eines neuen Artikels 72a GFHG, um diese zusätzliche fakultative Befugnis der Finanzkommission zu erlauben für die Gemeinden (Art. 2 Abs. 1 GFHG) sowie die Gemeindeverbände, Bürgergemeinden und gegebenenfalls auch die Anstalten mit Rechtspersönlichkeit (Art. 2 Abs. 2 GFHG). Der VE-GG sah vor, dass die Finanzkommission einen Bericht erstellt und ihre Stellungnahme zum Geschäftsbericht abgibt. Aufgrund einer Bemerkung aus der Vernehmlassung beschränkt sich der Text auf den Bericht. Da die Legislative den Geschäftsbericht lediglich zur Kenntnis nimmt, erscheint es angemessener, auf eine Stellungnahme oder einen Antrag der Finanzkommission zu diesem Thema zu verzichten. Es wird klargestellt, dass bei Gemeindeverbänden die Entscheidung, die Prüfung des Geschäftsberichts der Finanzkommission zu übertragen, in den Statuten getroffen würde, die in gewisser Weise dem OrgR der Gemeinden entsprechen. Artikel 34 GFHV über die Finanzkommission der Gemeindeverbände kann in diesem Sinn präzisiert werden.
- > Die Überschrift des Artikels 72 GFHG, der heute «Finanzkommission – Befugnisse» lautet, wird zu «Finanzkommission – Obligatorische Befugnisse».
- > Artikel 19 GFHG über den Geschäftsbericht wird präzisiert, um gegebenenfalls den Bericht der Finanzkommission über den Geschäftsbericht vorzubehalten.

##### **Artikel 67 Abs. 1 Bst. k GFHG**

Aufgrund der Einführung von Artikel 7 Abs. 1 des Entwurfs ist Artikel 67 Abs. 1 Bst. k GFHG eine Dublette und nicht mehr erforderlich. Er wird daher aufgehoben.

##### **Artikel 70 Abs. 2 und Abs. 3 (neu) GFHG**

Absatz 2 enthält lediglich eine terminologische Änderung.

Absatz 3 wurde hingegen hinzugefügt. Die sinngemässe Anwendung der Vorschriften für Gemeindegremien auf Kommissionen von Gemeindeverbänden bedeutet, dass die Mitglieder der Finanzkommission Delegierte sein müssen, was nicht unbedingt zufriedenstellend erscheint, da die Delegierten oft die für die Verbandstätigkeit zuständigen Ressortleiter sind, während für die Finanzkommission eher die Finanzverantwortlichen bevorzugt werden. Entsprechend einem Wunsch aus der Praxis schlägt der vorliegende Entwurf vor, die Regelung für die Finanzkommissionen der Gemeindeverbände zu lockern.

##### **Artikel 73 Abs. 2 Bst. a GFHG**

Hierbei handelt es sich um eine einfache Korrektur in Zusammenhang mit der neuen Terminologie, die für Erlasse des Gemeinderats vorgesehen ist, wobei die vorgeschlagene Bezeichnung «Verordnung» lautet.

---

## **Abschnitt 9 GFHG (Art. 75 ff. GFHG)**

Die Terminologie des Abschnitts 9 GFHG wird angepasst, um sie mit den Artikeln 172 und 173 des Entwurfs zu harmonisieren: Inskünftig wird von «Aufsicht» und nicht mehr von «Oberaufsicht» gesprochen.

### **Artikel 75 GFHG**

Artikel 75 GFHG wurde ergänzt, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass in Bereichen, in denen die Spezialgesetzgebung eine spezialisierte Finanzaufsichtsbehörde vorsieht, die Befugnisse letzterer gelten. Eine solche Situation besteht beispielsweise in den Bereichen Stromversorgung oder berufliche Vorsorge, wo es Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit geben kann.

### **Artikel 76 GFHG**

Die Finanzaufsichtsbefugnisse des GemA werden in dieser Bestimmung gemäss den Artikeln 178 Abs. 2 und 186 des Entwurfs festgelegt. Es ist anzumerken, dass diese beiden Artikel übernommen wurden von den Artikeln 145 Abs. 2 und 151d des geltenden GG.

Im Wesentlichen sieht Artikel 178 Abs. 2 des Entwurfs vor, dass das GemA die ihm von der Gesetzgebung oder der Direktion übertragenen Aufsichtsbefugnisse erfüllt. Artikel 186 Abs. 1 des Entwurfs sieht seinerseits Folgendes vor: *«In seinem Zuständigkeitsbereich kann das für die Gemeinden zuständige Amt die gleichen Massnahmen treffen, wie sie der Oberamtsperson in Artikel 183 Abs. 1 übertragen werden. Es kann der für die Gemeinden zuständigen Direktion andere in den Artikeln 183 Abs. 2 bis 185 vorgesehene Massnahmen vorschlagen.»*

Es geht also darum, in Artikel 76 Abs. 1 GFHG festzulegen, dass das GemA die Aufsichtsbehörde im finanziellen Bereich ist für die Gemeinden, die Gemeindeverbände und die Bürgergemeinden. Gleichzeitig soll dargelegt und anhand einiger Beispiele im Folgenden illustriert werden, worin diese Befugnisse bestehen. Weisungen, die bestimmte Bestimmungen der GFHV präzisieren, werden veröffentlicht, ergänzt oder geändert, um der Entwicklung der Praktiken im finanziellen Bereich Rechnung zu tragen (Bst. a).

Die Gemeinden, Gemeindeverbände Bürgergemeinde und gegebenenfalls Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit (Abs. 2) werden auf Gesuch oder aufgrund von Beobachtungen des Amts regelmässig beraten (Bst. b); gegebenenfalls können die festgestellten bewährten Verfahren Gegenstand allgemeiner Empfehlungen sein.

Die Prüfung der formellen Korrektheit der Budgets und der Jahresrechnungen (Bst. c) beinhaltet insbesondere die Kontrolle der Existenz der Buchführungs- und Finanzdokumente, der Einhaltung der Genehmigungs- und Übermittlungsfristen sowie der Übereinstimmung der Kontenrahmen.

Nach einer Analyse der Finanzlage kann das GemA der ILFD zuhanden des Staatsrats insbesondere vorschlagen, die Steuerfüsse und/oder -sätze einer Gemeinde festzulegen, um das finanzielle Gleichgewicht langfristig zu sichern. Andererseits informiert das Amt die zuständige Direktion, wenn der Haushalt eine allfällige Nichteinhaltung anderer Spezialgesetzgebungen, die sich auf die Gemeinden, Gemeindeverbände Bürgergemeinden und gegebenenfalls Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit (Abs. 2) auswirken, erkennen lässt (Bst. d).

Mit der Umsetzung des GFHG wird jedes Jahr ein Bericht über die Gemeindefinanzen erstellt (Bst. e); die Form des Berichts ist anpassbar. Die Finanzdaten der Gemeindeverbände und der Bürgergemeinden werden zudem in die Finanzstatistiken integriert und veröffentlicht.

Artikel 76 GFHG wird zudem durch Präzisierungen zu den Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit, Gemeindeverbänden und Bürgergemeinden ergänzt (neue Abs. 2–4):

- > Abs. 2: Die Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit unterstehen künftig direkt der allgemeinen Aufsicht der Gemeinden (Art. 7 Abs. 4 des Entwurfs), für die Finanzaufsicht gilt jedoch das GFHG. Bislang unterstanden diese Anstalten vollständig der Finanzaufsicht des GemA, was in diesem Umfang nicht mehr gerechtfertigt ist. Der vorliegende Entwurf sieht daher vor, die Aufsicht auf die *obligatorischen Aufgaben* zu beschränken, ausser diese unterstehen einer *spezialgesetzlichen Finanzaufsicht*. So untersteht beispielsweise

---

eine Anstalt, die Trinkwasser verteilt, für diese Aufgabe weiterhin der Finanzaufsicht des GemA. Für fakultative Aufgaben oder Bereiche, für die bereits spezifische Aufsichtsbehörden bestehen (wie die berufliche Vorsorge, die Unterbringung älterer Menschen in Pflegeheimen oder die Stromverteilung), unterstehen die in diesen Bereichen tätigen Anstalten nicht mehr der Finanzaufsicht des GemA.

- > Abs. 3: Gemeindeverbände unterstehen der Finanzaufsicht des GemA, jedoch ist eine Ausnahme für Bereiche vorzusehen, in denen eine spezifische Aufsichtsbehörde eingesetzt ist. In der Praxis betrifft diese Bestimmung Verbände, die Pflegeheime betreiben, da die für Gesundheit und Soziales zuständige Direktion spezifische Rechnungslegungsvorschriften vorsieht und eine Aufsicht ausübt. Diese Präzisierung soll Doppelspurigkeiten vermeiden und die Aufsichtstätigkeiten rationalisieren. Weitere Erleichterungen für Gemeindeverbände, beispielsweise in Bezug auf die zu berechnenden Indikatoren, können in der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden vorgesehen werden.
- > Abs. 4: Seit dem Rechnungsjahr 2025 unterliegen die Bürgergemeinden HRM2 und den neuen Rechnungslegungsvorschriften der Gesetzgebung über die Gemeindefinanzen. Auf Wunsch der Praxis schlägt der vorliegende Entwurf vor, die kleinsten Bürgergemeinden von der Aufsicht durch das GemA auszunehmen, wobei die Kriterien das Fehlen von Liegenschaften in den Bürgergütern und der bescheidene Wert dieser Güter sind. Der massgebende Schwellenwert wird vom Staatsrat in der Verordnung über die Gemeindefinanzen festgelegt.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die Befugnisse des GemA direkt von diesem ausgeübt werden müssen, wenn die festgestellten Probleme ausschliesslich finanzieller Natur sind. Bei Fragen politischer Natur (Beziehungen innerhalb der Exekutive oder zwischen den Gemeindebehörden, organisatorische Mängel der Gemeinde, Nichtanwendung von Gesetzen im Allgemeinen usw.) sind es in erster Linie die Oberämter, als allgemeine Aufsichtsbehörden der Gemeinden, die einschreiten müssen. In einem solchen Fall wird das GemA die Oberämter bei Fragen finanzieller Natur unterstützen.

## **Artikel 77 GFHG**

Bei diesem Artikel besteht die Änderung lediglich darin, die Erwähnung des Gesetzes über die Agglomerationen zu streichen (siehe Kommentar zu Art. 1, 2, 8 und 48 GFHG).

### **5. 141.1.1 – Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG)**

Das Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse konzentriert sich auf die Massnahmen zur Unterstützung der Gemeindezusammenschlüsse. Nach den Leitgrundsätzen, an denen sich der vorliegende Entwurf orientiert, werden die Geltungsbereiche der verschiedenen Gesetze nicht geändert. Das GZG bedarf folglich nur formellen Anpassungen und einer geringfügigen Änderung in dem Sinne, dass das für den Gemeindezusammenschluss im Kantonszentrum vorgesehene ausserordentliche Verfahren ergänzt werden muss.

Die formellen Anpassungen betreffen die Artikel 1, 8, 17 und 17e GZG, ohne inhaltliche Änderungen. Dieses Gesetz ist eng mit der Gesetzgebung über die Gemeinden verflochten, weshalb seine Terminologie und seine Verweise mit dem Gesetzesentwurf harmonisiert werden müssen. Im Einzelnen:

- > Artikel 1 Abs. 2 und 3 GZG: In Absatz 1 wurde der Verweis auf das GG durch den Verweis auf die «Gemeindegesetzgebung» ersetzt. In Absatz 3 wurde der Verweis auf den konkreten Artikel des GG gestrichen.
- > Artikel 8 Abs. 1 Bst. b: Der Verweis auf das GG wurde gestrichen und die Klausel «keine Initiative ergriffen» durch «keine Folge gegeben» ersetzt, da das hier verwendete Wort «Initiative» nicht auf eine Volksinitiative abzielt, sondern auf die gesetzlich vorgesehenen Schritte zur Einleitung eines Fusionsvorhabens.
- > Artikel 17: In Absatz 1, zweiter Satz, wurde der Verweis auf das GG durch «Gemeindegesetzgebung» ersetzt und der Begriff «Urnenabstimmungen» durch «Volksabstimmungen».

- 
- > Artikel 17e: In Absatz 1 wurde der Verweis auf die GG-Artikel gestrichen, und der Satz nennt zunächst die Mindestelemente der Fusionsvereinbarung gemäss Gemeindegesetzgebung und erst danach die finanziellen Aspekte, die derzeit vor den anderen Inhalten der Fusionsvereinbarung stehen. In den Absätzen 2 und 3 wurde der Ausdruck «allgemeinverbindlich» gestrichen, da der Begriff «Reglement» ausreichend ist; ausserdem wurden die Verweise auf konkrete Gesetze durch die Erwähnung der diesbezüglichen Gesetzgebung ersetzt.

Artikel 17i und 17j: Gemäss dem geltenden GZG sollte das Fusionsprojekt des Kantonszentrums nach Ablauf der Frist für die Einreichung eines Vereinbarungsentwurfs beim Staatsrat von der genannten Behörde geleitet werden oder es müsste eine neue, nicht verlängerbare Frist gesetzt werden. Im Fall des Fusionsprojekts Grossfreiburg kam die konstituierende Versammlung zum Schluss, dass das Ergebnis der Konsultativabstimmung vom 26. September 2021 nicht darauf hoffen liess, dass die Fusion in naher Zukunft zustande kommen würde, und dass sie sich daher auflösen sollte. Die Einschätzung der konstituierenden Versammlung wurde vom Staatsrat geteilt, der jedoch einen Abschlussbericht verlangte, der eine detaillierte Beschreibung der durchgeführten Arbeiten sowie eine Ausführung der Gründe für die Auflösung enthält.

Um eine solche Möglichkeit zu berücksichtigen, muss das GZG angepasst werden. Zu diesem Zweck wird Artikel 17j GZG um einen Absatz 2 ergänzt, der in Artikel 17i GZG auch vorbehalten wird. Artikel 17j befasst sich mit der Auflösung der konstituierenden Versammlung, die normalerweise erst nach der Abstimmung über eine Fusionsvereinbarung erfolgen kann. Obwohl sich zwar die 2021 im Grossraum Freiburg durchgeführte Konsultativabstimmung nicht auf einen Fusionsvertrag bezog, wurde die Auflösung der konstituierenden Versammlung dennoch als angebracht erachtet. Es kann also besondere Umstände geben, die für einen Verzicht der Weiterführung eines Projekts sprechen, bevor dieses die Etappe der Abstimmung über die Fusionsvereinbarung durchlaufen hat, wobei dies die Einleitung eines neuen Projekts zu einem späteren Zeitpunkt keinesfalls verhindert.

## **6. 17.3 – Gesetz über die Videoüberwachung (VidG)**

Artikel 60 Abs. 3 Bst. m des geltenden GG sieht vor, dass der Gemeinderat für die Entscheidung über die Einrichtung eines Videoüberwachungssystems im öffentlichen Raum und für den Erlass des Benutzungsreglements dieses Systems zuständig ist. Diese Bestimmung wird in das Spezialgesetz für diesen Bereich, nämlich das VidG, verlegt, dessen Artikel 4 um einen neuen Absatz 2a ergänzt wird.

Die Verlagerung in das Spezialgesetz ist auch deshalb notwendig, weil die als «Reglement» bezeichneten Gemeindeerlasse inskünftig in die Zuständigkeit der Legislative fallen, wobei die Ausnahmen der Spezialgesetzgebung vorbehalten bleiben. Diese Ausnahmen sind das kommunale Bau- und Zonenreglement und die Reglemente gemäss dem Gesetz über die Videoüberwachung.

## **7. 33.1 – Gesetz über kantons- und bundesrechtliche Ordnungsbussen (KOBG)**

Das Gesetz über kantons- und bundesrechtliche Ordnungsbussen wird nur geringfügig terminologisch angepasst. Der geltende Artikel 12 Abs. 1 Bst. a erwähnt ein «allgemeinverbindliches Reglement». Gemäss dem genannten Artikel überträgt der Staatsrat einer Gemeinde die Befugnis, Ordnungsbussen zu verhängen, unter der Voraussetzung, dass sie über ein allgemeinverbindliches Reglement verfügt, das den Gemeinderat zur Erhebung von Ordnungsbussen ermächtigt und die für die Verhängung von Ordnungsbussen zuständigen Organe bezeichnet. Die Bezeichnung «allgemeinverbindliches [Reglement]» wird gestrichen, da es sich um den Begriff eines Reglements im Sinne der Gemeindegesetzgebung handelt. Ein Reglement im Sinne der Gemeindegesetzgebung ist ein Erlass des Legislativorgans (im Gegensatz z. B. zum Benutzungsreglement einer Videoüberwachungsanlage gemäss Art. 4 Abs. 2a VidG).

## **8. 411.0.1 – Schulgesetz (SchG)**

Das Schulgesetz wird ergänzt, um die obligatorische Stellungnahme zum Schulreglement darin zu verankern, im Sinne von Artikel 181 Abs. 2 des Entwurfs (Prüfungsbefugnis – Gesetzgebung der Gemeinden). In den Gesetzesvorentwürfen war vorgesehen, das Schulreglement weiterhin genehmigungspflichtig zu erklären (Art. 181 Abs. 1 des Entwurfs). Nach den Diskussionen in der thematischen Arbeitsgruppe und nach Rücksprache

---

mit der Fachdirektion wurde die Genehmigung zunächst durch die blosser Verpflichtung zur Übermittlung des Reglements und anschliessend durch die obligatorische Stellungnahme ersetzt. Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung der Reglemente siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

Es versteht sich von selbst, dass die obligatorische Stellungnahme wie bisher von der Fachdirektion koordiniert wird, aber diese Verfahrensregeln werden ins Ausführungsreglement aufgenommen. Die obligatorische Stellungnahme betrifft sowohl die Totalrevisionen als auch die Teilrevisionen des Reglements, entsprechend dem Grundsatz der Parallelität der Formen. Die allgemeinen Überlegungen im Kommentar zu Artikel 14 Abs. 3 des Entwurfs über die obligatorische Stellungnahme zum OrgR gelten auch für das Schulreglement. Die Erfahrung bei der Prüfung der Schulreglemente hat insbesondere gezeigt, dass bestimmte Themen regelmässig Anlass zu Korrekturen geben, beispielsweise die Artikel über den Elternrat, die freien Halbtage der Schülerinnen und Schüler oder die Höchstbeträge der den Eltern in Rechnung gestellten Beiträge. Die obligatorische Stellungnahme soll der Gemeinde helfen, rechtswidrige Elemente so weit wie möglich zu vermeiden und Rechtsstreitigkeiten vorzubeugen, die andernfalls entstehen könnten.

#### **9. 413.5.1 – Gesetz über die Schulzahnmedizin (SZMG)**

Artikel 15 Absatz 2 des Gesetzes über die Schulzahnpflege muss angepasst werden, einerseits weil die Genehmigung der Gemeindereglemente über die Schulzahnpflege durch die Direktion entfällt (siehe Ziff. 7.11.3 sowie den Kommentar zu Art. 181 des Entwurfs), andererseits aufgrund der neuen Terminologie der Gemeindegesetzgebung (Art. 13 des Entwurfs und dessen Kommentar), indem das Wort «allgemeinverbindlich» im Zusammenhang mit einem «Gemeindereglement» gestrichen wird.

#### **10. 632.1 – Gesetz über die Gemeindesteuern (GStG)**

Artikel 24 des Gesetzes über die Gemeindesteuern sieht heute vor, dass die Gemeindereglemente über verschiedene Spezialsteuern und -taxen (z. B. Vorstellungen und Vergnügungsanlässe) die Genehmigung der für diesen Bereich zuständigen Direktion erfordern. Angesichts des Vorschlags, dass für diese Reglemente keine Genehmigung mehr erforderlich sein soll (siehe Ziff. 7.11.3 sowie der Kommentar zu Art. 181 des Entwurfs), muss dieser Artikel angepasst werden.

#### **11. 710.1 – Raumplanungs- und Baugesetz (RBPBG)**

In den Artikeln 61 und 97 RBPBG erfolgt lediglich eine terminologische Anpassung an die für die Gemeindereglemente verwendeten Begriffe. Der Verweis auf das GG wird zudem gestrichen, da Artikel 181 des Entwurfs nun auf die Spezialgesetzgebung hinsichtlich der Genehmigung der Gemeindereglemente verweist. Ausserdem werden die in den Artikeln 61 und 97 RBPBG genannten Reglemente künftig nicht mehr von der für diesen Bereich zuständigen Direktion genehmigt. Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung des Reglements siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

Die thematisch relevanten Bestimmungen zum Reglement über den kommunalen Anteil an der Mehrwertabgabe sind Artikel 113a Abs. 1b und Artikel 113c Abs. 5 RBPBG. Der Entwurf sieht vor, auch für dieses Reglement auf die Genehmigung zu verzichten.

#### **12. 725.3 – Gesetz über die Hundehaltung (HHG)**

Das Gesetz über die Hundehaltung sieht heute vor, dass das Gemeindereglement über die Hunde von der für diesen Bereich zuständigen Direktion genehmigt wird. Angesichts des Vorschlags des Entwurfs, dass für dieses Reglement keine Genehmigung mehr erforderlich sein soll, muss der entsprechende Artikel gestrichen werden. Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung der Reglemente siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

#### **13. 750.1 – Gesetz über die öffentlichen Sachen (ÖSG)**

Der vorliegende Entwurf sieht eine obligatorische Stellungnahme zu Gemeindereglementen über die öffentlichen Sachen vor. Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung des Reglements siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

---

In das ÖSG wird ein neuer Abschnittstitel aufgenommen (4a – Gemeindereglemente), und ein einziger Artikel dieses Abschnitts (57a) legt den Grundsatz der obligatorischen Stellungnahme für diese Reglemente fest (Art. 181 Abs. 2 des Entwurfs). Die allgemeinen Überlegungen im Kommentar zu Artikel 14 Abs. 3 des Entwurfs zur obligatorischen Stellungnahme zum OrgR gelten auch für Reglemente über die öffentlichen Sachen, zu denen insbesondere die Hafenreglemente gehören. Diese Reglemente stehen oft im Zusammenhang mit Konzessionen, die der Staat der Gemeinde erteilt hat. Die obligatorische Stellungnahme ist ein mildes – da nicht bindendes – Mittel, um die Übereinstimmung des Reglements mit dem kantonalen Recht und gegebenenfalls mit der Konzession bestmöglich zu gewährleisten.

Der zweite Satz des Absatzes behält eventuelle Klauseln eines Konzessionsakts vor, wonach die Genehmigung eines Reglements erforderlich wäre, was insbesondere im Bereich der Häfen der Fall sein kann. In einem solchen Fall darf die im ersten Satz vorgesehene obligatorische Stellungnahme die Klausel des Konzessionsakts, welche die Genehmigung für das von der Konzession betroffene Reglement vorsieht, nicht ausser Kraft setzen.

#### **14. 780.1 – Mobilitätsgesetz (MobG)**

Die Reglemente über die Parkplatzordnung gehören zu den Bereichen, für die eine obligatorische Stellungnahme vorgeschlagen wird (Art. 181 Abs. 2 des Entwurfs). Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung des Reglements siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

Artikel 120 MobG wird daher durch einen Absatz 1a ergänzt. Die obligatorische Stellungnahme wird für dieses Reglement als notwendig erachtet, um die konkrete Umsetzung der aus der Planung abgeleiteten Grundsätze oder Leitlinien zu gewährleisten (z. B. ein Parkplatzreglement, das sich aus dem Parkplatzkonzept ergibt, das zuvor von der zuständigen Stelle im Rahmen der Ortsplanung begutachtet wurde). Die allgemeinen Überlegungen im Kommentar zu Artikel 14 Abs. 3 des Entwurfs über die obligatorische Stellungnahme zum OrgR gelten im Übrigen auch für die Reglemente über die Parkplatzordnung.

Die Reglemente über die Taxiunternehmen fallen derzeit noch unter die Ausführungsgesetzgebung zum Strassenverkehr (siehe Ziff. 15), aber die für diesen Bereich zuständige Direktion schlägt aus Gründen der Überführung der einschlägigen Gesetzgebung die Aufhebung vor. Der Vorschlag zu Artikel 195 Abs. 1 MobG betrifft lediglich das Erfordernis eines Reglements, in Anbetracht dessen, dass es um die Erhebung von Gebühren und die Benutzung des öffentlichen Grunds geht. Die Genehmigung wird nicht beibehalten.

#### **15. 781.1 – Gesetz zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr (AGSVG)**

Dieses Gesetz sieht derzeit noch vor, dass das Gemeindereglement über die Taxiunternehmen bei der für diesen Bereich zuständigen Direktion zur Genehmigung zu unterbreiten ist und eine Stellungnahme des GemA erfordert. Da Fragen zu Taxifahrzeugbewilligungen jedoch nicht mehr unter die Gesetzgebung über den Strassenverkehr, sondern unter das MobG fallen, muss die entsprechende Bestimmung aufgehoben werden.

#### **16. 810.2 – Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (ABG)**

Dieses Gesetz wird ergänzt, um die obligatorische Stellungnahme des Abfallreglements zu verankern. Die allgemeinen Überlegungen im Kommentar zu Artikel 14 Abs. 3 des Entwurfs über die obligatorische Stellungnahme zum OrgR gelten auch für das Abfallreglement. Reglemente, die obligatorische Gebühren enthalten, rechtfertigen eine obligatorische Stellungnahme umso mehr, als bei Problemen der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht ein erhöhtes Anfechtungspotenzial besteht. Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung der Reglemente siehe auch Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

#### **17. 812.1 – Gewässergesetz (GewG)**

Dieses Gesetz wird ergänzt, um die obligatorische Stellungnahme zum Reglement über die Gewässerbewirtschaftung zu verankern. Die allgemeinen Überlegungen im Kommentar zu Artikel 14 Abs. 3 des Entwurfs über die obligatorische Stellungnahme zum OrgR gelten auch für das Reglement über die Gewässerbewirtschaftung. Reglemente, die obligatorische Gebühren enthalten, rechtfertigen eine obligatorische Stellungnahme umso mehr, als bei Problemen der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht ein erhöhtes

---

Anfechtungspotenzial besteht. Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung der Reglemente siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

**18. 821.0.1 – Gesundheitsgesetz (GesG)**

Gemäss dem Entwurf werden die Friedhofreglemente nicht mehr zur Genehmigung unterbreitet. Daher muss Artikel 123 Abs. 1 GesG terminologisch angepasst werden (Streichung der Genehmigung durch die für diesen Bereich zuständige Direktion). Der Wortlaut wird zudem präzisiert. Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung der Reglemente siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

**19. 821.32.1 – Gesetz über das Trinkwasser (TWG)**

Einzig Artikel 37 TWG ist von der Revision betroffen. Grund der für Absatz 1 dieses Artikels vorgeschlagenen Änderung ist eine terminologische Anpassung («Gemeindereglement» anstatt «allgemeinverbindliches Gemeindereglement»). Es wird vorgeschlagen, die Genehmigung dieses Reglements durch die obligatorische Stellungnahme zu ersetzen. Dieser Aspekt kommt in Artikel 37 Abs. 2 TWG vor, der daher in diesem Sinne geändert wird. Die allgemeinen Überlegungen im Kommentar zu Artikel 14 Abs. 3 des Entwurfs über die obligatorische Stellungnahme zum OrgR gelten auch für das Trinkwasserreglement. Reglemente, die obligatorische Gebühren enthalten, rechtfertigen eine obligatorische Stellungnahme umso mehr, als bei Problemen der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht ein erhöhtes Anfechtungspotenzial besteht. Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung der Reglemente siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

**20. 830.1 – Gesetz über die Pauschalentschädigung (PEG)**

Artikel 5, der die Genehmigung des Reglements über die Pauschalentschädigung durch die für diesen Bereich zuständige Direktion vorsieht, muss aus Gründen der Kohärenz aufgehoben werden, da die Beibehaltung dieser Genehmigung im Rahmen des vorliegenden Projekts nicht verlangt wurde. Anders als im geltenden Recht (Art. 148 des geltenden GG) wird dieses Reglement somit nicht mehr genehmigt. Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung der Reglemente siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

**21. 831.0.1 – Sozialhilfegesetz (SHG)**

Dieses Gesetz wird nur geringfügig terminologisch angepasst. Artikel 47 Abs. 5 in seinem Wortlaut vom 1. Januar 2026 erwähnt ein «allgemeinverbindliches Reglement», das von der Sozialhilfe-region erlassen wird, um die Organisation und die Arbeitsweise der Sozialkommission festzulegen. Wie bei anderen Spezialgesetzen muss dieser Ausdruck durch den Begriff «Reglement» ersetzt werden, der gleichbedeutend ist und einen von der Delegiertenversammlung oder der Gemeindelegislative verabschiedeten Erlass bezeichnet. Anders als im geltenden Recht (Art. 148 des geltenden GG) wird dieses Reglement somit nicht mehr genehmigt. Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung des Reglements siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

**22. 835.1 – Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG)**

Dieses Gesetz wird ergänzt, um die Reglemente über die familienergänzende Betreuung aufzunehmen. Anders als im geltenden Recht (Art. 148 des geltenden GG) wird dieses Reglement somit nicht mehr genehmigt. Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung des Reglements siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.

**23. 940.1 – Gesetz über die Ausübung des Handels (HAG)**

Artikel 13 Abs. 2 HAG muss aus terminologischen Gründen angepasst werden («Reglement» anstelle von «allgemeinverbindliches Reglement»). Anders als im geltenden Recht (Art. 148 des geltenden GG) wird dieses Reglement somit nicht mehr genehmigt. Zur Änderung des Systems hinsichtlich der Genehmigung des Reglements siehe Ziff. 7.11.3 sowie Kommentar zu Artikel 181 des Entwurfs.



## 17 Abkürzungsverzeichnis

ABG	Gesetz vom 13. November 1996 über die Abfallbewirtschaftung (SGF 810.2)
ABl	Amtsblatt
Abs.	Absatz/Absätze
AggG	Gesetz vom 21. August 2020 über die Agglomerationen (SGF 140.2)
AggG-1995	Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (ausser Kraft)
ARGG	Ausführungsreglement vom 28. Dezember 1981 zum Gesetz über die Gemeinden (SGF 140.11)
Art.	Artikel
ASF	Amtliche Sammlung des Kantons Freiburg
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGG	Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (SR 173.110)
BRG	Gesetz vom 14. Dezember 2017 über das freiburgische Bürgerrecht (SGF 114.1.1)
Bst.	Buchstabe(n)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
CoPil	Lenkungsausschuss der für die Totalrevision des GG eingesetzten Projektorganisation
CoPro	Projektausschuss der für die Totalrevision des GG eingesetzten Projektorganisation
DSchG	Gesetz vom 12. Oktober 2023 über den Datenschutz (SGF 17.1)
Einw.	Einwohner/innen
etc.	<i>et cetera</i>
FGV	Freiburger Gemeindeverband
ff.	und folgende
GemA	Amt für Gemeinden
GesG	Gesundheitsgesetz vom 16. November 1999 (SGF 821.0.1)
GewG	Gewässergesetz vom 18. Dezember 2009 (SGF 812.1)
GFHG	Gesetz vom 22. März 2018 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (SGF 140.6)
GFHV	Verordnung vom 14. Oktober 2019 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (SGF 140.61)
GG	Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (SGF 140.1)
GGP	Gesetz über die Gemeinden und Pfarreien der vergangenen Jahrhunderte (mehrere Erlassdaten)
GOG	Gesetz vom 20. Dezember 1831 über die Organisation der Gemeinden (ausser Kraft)
GRG	Grossratsgesetz vom 6. September 2006 (SGF 121.1)
GStG	Gesetz vom 10. Mai 1963 über die Gemeindesteuern (SGF 632.1)
GZG	Gesetz vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (SGF 141.1.1)
HGG	Gesetz vom 16. September 1986 über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (SGF 16.1)
HHG	Gesetz vom 2. November 2006 über die Hundehaltung (SGF 725.3)
HRM2	Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2

ILFD	Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft
InfoG	Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (SGF 17.5)
KGeoIG	Gesetz vom 24. November 2023 über die Geoinformation (SGF 214.7.1)
KOBG	Gesetz vom 6. Oktober 2021 über die kantons- und bundesrechtlichen Ordnungsbussen (SGF 33.1)
KV	Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SGF 10.1)
KVAV	Verordnung vom 20. Februar 2024 über die amtliche Vermessung (SGF 214.7.12)
MobG	Mobilitätsgesetz vom 5. November 2021 (SGF 780.1)
NB	<i>nota bene</i>
Nr.	Nummer
OrgR	Organisationsreglement
ÖSG	Gesetz vom 4. Februar 1972 über die öffentlichen Sachen (SGF 750.1)
PolG	Gesetz vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei (SGF 551.1)
PRG	Gesetz vom 6. April über die Ausübung der politischen Rechte (SGF 115.1)
Prof.	Professor
RPBG	Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (SGF 710.1)
S.	Seite(n)
SchG	Gesetz vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule (SGF 411.0.1)
SGF	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg
SHG	Sozialhilfegesetz vom 9. Oktober 2024 (SGF 831.0.1)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StPG	Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (SGF 122.70.1)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
SVOG	Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SGF 122.0.1)
SZMG	Gesetz vom 19. Dezember 2014 über die Schulzahnmedizin (SGF 413.5.1)
TGR	Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates
TWG	Gesetz vom 6. Oktober 2011 über das Trinkwasser (SGF (821.32.1)
VBV	Verordnung vom 28. Februar 2023 über das Verzeichnis der Bürgergemeinden (SGF 140.71)
usw.	und so weiter
VEG	Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Veröffentlichung der Erlasse und des Amtsblatts (SGF 124.1)
VE-GG	Vorentwurf zur Totalrevision des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden, wie er in die öffentliche Vernehmlassung gegeben wurde
vgl.	vergleiche
VidG	Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung (SGF 17.3)
VRG	Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (SGF 150.1)
WSchG	Bundesgesetz vom 21. Juni 2013 über den Schutz des Schweizerwappens und anderer öffentlicher Zeichen (SR 232.21)

---

z. B.	zum Beispiel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer

#### Anhang

—  
Bericht «Boussole 21» (besteht nur auf Französisch)