

Gemeindereglemente und Statuten der Gemeindeverbände

—
info'GemA 4/2011



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des communes SCom
Amt für Gemeinden GemA



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Amt für Gemeinden GemA
Service des communes SCom

Rue de Zaehringen 1, 1701 Freiburg

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

info'GemA 4/2011

Gemeindereglemente und Statuten der Gemeindeverbände

Nachführung vom 18. August 2015

27.06.2016: Berichtigung des dt. Text in Ziff. 1.2.2

Inhaltsverzeichnis

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

I. Einführung

Das info'GemA 4/2011 ist die vollständige Überarbeitung des früheren Informationsbulletins Nr. 39 zum gleichen Thema. Ab dem Jahr 2010 wurde die Serie der Informationsbulletins durch die Reihe «info'GemA» abgelöst. Die vorliegende Version des info'GemA 4/2011 wurde in den Abschnitten 1.3-1.5 sowie 2.5 und den Anhängen geändert. Die Änderungen betreffen im Wesentlichen die Gemeindeanstalten, die Reglemente von fusionierten Gemeinden und die Strafsanktionen in Gemeindereglementen.

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

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

II. Die Gemeindereglemente

1. Die verschiedenen Arten von Gemeindereglementen

1.1. Die allgemeinverbindlichen Gemeindereglemente

Dies ist die übliche Bezeichnung für Reglemente, die in die Zuständigkeit der Legislative fallen und von einer kantonalen Behörde genehmigt werden müssen. Die Regel, wonach die allgemeinverbindlichen Reglemente durch die Legislative erlassen werden, kennt eine Ausnahme: die Baureglemente der Gemeinden, die gemäss Artikel 85 Abs. 2 des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG) (SGF 710.1) von der Exekutive erlassen werden; für diese Reglemente gilt das im RPBG vorgesehene Sonderverfahren.

In materieller Hinsicht werden in einem allgemeinverbindlichen Gemeindereglement Bestimmungen verankert, die die Beziehungen zwischen der Gemeinde und deren Bürgerinnen und Bürgern in Bezug auf die verschiedenen öffentlichen Aufgaben regeln. Als allgemeinverbindlich gelten auch Erlasse, mit denen Organe eingesetzt werden (zum Beispiel ein kommunales Fachorgan, das auf kommunaler Ebene mit der Umsetzung des Zugangsrechts zu amtlichen Dokumenten beauftragt ist [Art. 39 Abs. 4 des Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten, InfoG, SGF 17.5]) oder durch die das Dienstverhältnis zwischen der Gemeinde und seinem Personal geregelt wird (Art. 70 Abs. 2 des Gesetzes über die Gemeinden [GG] [SGF 140.1]).

1.2. Die vom Gemeinderat erlassenen Reglemente

1.2.1. Das Organisationsreglement des Gemeinderats

Seit der Teilrevision des GG vom 16. März 2006 muss sich jeder Gemeinderat ein Organisationsreglement geben, in dem seine Tätigkeit geregelt ist (Art. 61 Abs. 4 GG). Da es sich um eine gesetzliche Verpflichtung handelt, gibt es ein Musterreglement; es wurde von einer

Arbeitsgruppe unter der Leitung des Freiburger Gemeindeverbands ausgearbeitet. Infolge des Inkrafttretens des InfoG erfuhr das Musterreglement im Jahr 2011 zahlreiche Anpassungen.

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

Die Gemeinden können, wenn sie dies wünschen, das Reglement einer Vorprüfung unterziehen lassen, nach den gleichen Regeln, die auch für die allgemeinverbindlichen Reglemente gelten.

1.2.2. Die Ausführungsreglemente des Gemeinderats

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

Es muss dabei beachtet werden, dass sich solche Ausführungsbestimmungen im Rahmen des Reglements bewegen müssen, das von der Legislative erlassen wurde. So wäre es nicht möglich, der Legislative Befugnisse zu entziehen, indem man zum Beispiel das Kapitel betreffend Abgaben in ein Reglement des Gemeinderats übertragen würde. Hingegen ist es sehr wohl denkbar und in gewissen Fällen sogar sinnvoll, den aktuellen Tarif mittels einer Kompetenzdelegation, die im allgemeinverbindlichen Reglement verankert ist, in einem Reglement des Gemeinderats festzusetzen. Dies setzt jedoch voraus, dass die zentralen Elemente der Definition der Abgaben im allgemeinverbindlichen Reglement festgelegt werden (vgl. Art. 10 Abs. 3 GG).

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

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

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

1.3. Die Organisationsreglemente der Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit

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

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

Seit dem 1. Juli 2012 gibt es eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht, die es den Gemeinden erlaubt, eigene Anstalten zu schaffen und ihnen Aufgaben zu übertragen, und zwar ist dies Artikel 5a Abs. 4 GG (neue Bestimmung, die durch Art. 47 des Trinkwassergesetzes vom 6. Oktober 2011 [ASF 2011_102] ins GG eingefügt wurde). Art. 5a Abs. 4 GG wurde durch Art. 1a 1b und 58 des Ausführungsreglements zum Gemeindegesetz (ARGG, SGF 140.11) konkretisiert (die genannten Änderungen erfolgten durch Art. 25 des Ausführungsreglements zum Trinkwassergesetz, das am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist [ASF 2012_130]).

Eine Gemeindeanstalt mit Rechtspersönlichkeit wird mit der Annahme eines allgemeinverbindlichen Organisationsreglements durch die Gemeindeversammlung oder den Generalrat geschaffen. In diesem werden mindestens der Zweck, die Aufgaben, die Organe und ihre Zuständigkeiten, die Rechtsstellung des Personals und der Güter, die Verwaltung und die Finanzierung der Anstalt festgelegt (Art. 1a Abs. 1 ARGG). Was die Aufgabenübertragung anbelangt, müssen die Elemente nach Artikel 1 im Organisationsreglement der Anstalt enthalten sein (Art. 1a Abs. 3 ARGG).

Was den Finanzhaushalt anbetrifft, enthält Artikel 58 ARGG die anwendbaren Regeln. Laut dieser Bestimmung führen Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit eine von der Gemeinde getrennte Buchhaltung. Es gelten aber prinzipiell die auf die Gemeinde anwendbaren Buchhaltungsvorschriften und die Anstaltsrechnung wird von der Revisionsstelle der Gemeinde geprüft, ausser die Legislative hätte eine andere Revisionsstelle bezeichnet.

Das Organisationsreglement der Anstalt wird von der Direktion, der sie ihrem Zweck nach zugehört, genehmigt (Art. 1a Abs. 2 ARGG). Diese Bestimmung stellt eine Neuerung gegenüber dem bisherigen Recht dar: bisher genehmigte der Staatsrat diese Reglemente, wobei seine Zuständigkeit aus Artikel 27 des Einführungsgesetzes des Zivilgesetzbuches (EGZGB) (SGF 210.1) abgeleitet wurde. Art. 27 EGZGB wurde per 1. Januar 2013 durch die auf diesen Zeitpunkt in Kraft getretene Totalrevision dieses Gesetzes aufgehoben. Zwar beschränkt Art. 7 Abs. 2 EGZGB die Schaffung neuer juristischer Personen öffentlichen Rechts, aber Art. 5a Abs. 4 GG stellt diesbezüglich abweichendes Spezialrecht dar.

Die Anwendungsfälle von Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit sind nicht sehr zahlreich. Sie existieren namentlich im Bereich der Pflegeheime: So haben bisher einige wenige Gemeinden beschlossen, ihren Heimen für betagte Personen die Rechtspersönlichkeit zu verleihen und eine Anstalt zu gründen. Weitere Beispiele gibt es im Bereich der Energie- und Wasserversorgung.

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

1.4 Die Auswirkung einer Gemeindefusion auf die Gemeindereglemente

Wenn zwei oder mehrere Gemeinden sich zusammenschliessen, hat der Zusammenschluss auf die Reglemente dieser Gemeinden gewisse Auswirkungen, die man wie folgt beschreiben kann:

1.4.1 Standardsystem

Enthält die Fusionsvereinbarung zu den Gemeindereglementen keine Bestimmung oder übernimmt sie die Regeln von Artikel 141 GG, kommt das vorliegend so genannte „Standardsystem“ zur Anwendung. Artikel 141 GG hat folgenden Wortlaut:

Art. 141 d) Gemeindereglemente

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

² Die früheren Reglemente bleiben bis zu ihrer Vereinheitlichung in Kraft.

Die Reglemente der bisherigen Gemeinden bleiben mit anderen Worten in Kraft und sind auf dem Gebiet der bisherigen Gemeinden anwendbar, bis sie von der neuen Gemeinde vereinheitlicht werden, was innerhalb einer Frist von zwei Jahren ab Inkrafttreten der Fusion erfolgen sollte. Diese Frist tangiert allfällige andere, von der Spezialgesetzgebung vorgesehene Fristen für die Anpassung der Gemeindereglementierung nicht (Art. 62 Abs. 3 des Gewässergesetzes [GewG, SGF 812.1] sieht z.B. vor, dass die Gemeinden ihre Reglemente in diesem Bereich bis zum 31. Dezember 2013 anpassen müssen; Art. 45 des Trinkwassergesetzes [TWG, SGF 821.32.1] statuiert für die Gemeindereglementierung eine achtjährige Anpassungsfrist ab Inkrafttreten des TWG [diese Frist läuft somit am 30. Juni 2020 aus]). Die Vereinheitlichung der Gemeindereglementierung nach einer Fusion besteht mithin nicht in einer „mechanischen“ Anpassung der Gemeindenamen, sondern muss den aktualisierten Bestand der Gesetzgebung und der Musterreglementierung einbeziehen, da in diesen Grundlagen seit dem Erlass der bisherigen Gemeindereglemente Änderungen eingetreten sein können.

1.4.2 Spezialbestimmungen in der Fusionsvereinbarung

Der gesetzliche Auftrag, die Gemeindereglemente zu vereinheitlichen, gilt generell für die zusammengeschlossenen Gemeinden. Wie dieser Auftrag aber konkret umgesetzt wird, kann laut Praxis auch anders als nach dem Standardsystem erfolgen. Die Gemeinden können zu diesem Zweck in der Fusionsvereinbarung spezielle Bestimmungen betreffend die Gemeindereglemente vorsehen. Sobald sich eine Frage zu einem Reglement einer fusionierten Gemeinde stellt, ist es deshalb unerlässlich, die Fusionsvereinbarung zu konsultieren. Die von den Gemeinden gewählten Lösungen können von einer Fusion zur anderen variieren, z.B.:

- Die Fusionsvereinbarung kann vorsehen, dass die Reglemente der Gemeinde A ab Inkrafttreten der Fusion auf dem Gebiet der Gemeinden B und C, die mit A eine neue Gemeinde bilden, anwendbar sind.
- Die Fusionsvereinbarung kann vorsehen, dass bei Fehlen eines Reglements in einer der fusionierten Gemeinden das jüngste Reglement, das in diesem Bereich von einer an der Fusion beteiligten Gemeinde erlassen wurde, auf die Gemeinde(n) anwendbar ist, die kein diesbezügliches Reglement hatte(n).

Diese Sonderbestimmungen haben also zum Zweck, einerseits gewisse Lücken zu schliessen und andererseits die inhaltliche Reglementsvereinheitlichung bereits ab dem Inkrafttreten der Fusion zu bewirken. Je mehr die Harmonisierung der Reglemente durch entsprechende Klauseln in der Fusionsvereinbarung schon vorweggenommen wurde, desto mehr gleicht die Vereinheitlichung einem formellen Akt.

Es ist jedoch in jeden Fall notwendig, eine Vorprüfung des vereinheitlichten Reglements durchzuführen und dieses formell zu erlassen und der Genehmigung zu unterziehen, wenn immer möglich innerhalb der gesetzlichen Ordnungsfrist von zwei Jahren (Art. 141 GG).

1.5 Strafsanktionen in Gemeindereglementen

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

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

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

- Art. 86** Strafverfahren
a) Strafen und Massnahmen

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

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

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

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

2. Die zwei Phasen der Vorbereitung und der Prüfung eines Reglements

2.1. Vorprüfung

Es wird dringend empfohlen, die Reglemente oder die Änderungen der Reglemente der zuständigen Direktion (vgl. Verzeichnis der Ansprechpersonen in Anhang 2 dieses info'GemA) zur Stellungnahme zu schicken, bevor sie der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat zur Annahme unterbreitet werden. Auf diese Weise kann fast immer vermieden werden, dass bei der

endgültigen Prüfung gewisse Bestimmungen nicht genehmigt werden oder dass das Reglement erneut der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat vorgelegt werden muss.

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

Das vollständige Dossier für die Vorprüfung muss folgende Unterlagen umfassen:

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

Es wird darauf hingewiesen, dass die Gemeinden in jedem Fall den vollständigen Reglementstext einreichen sollen, ob es sich materiell nun um ein vollständig neues Reglement handelt oder um ein Reglement, das total- oder teilrevidiert wurde. Denn angesichts der praktischen Schwierigkeiten, die die Serien von Teilrevisionen sowohl für die kantonalen Dienststellen als auch für die Gemeinden mit sich brachten, wurde die Praxis der Anhänge aufgegeben. Bei jeder Total- oder Teilrevision eines Reglements muss künftig nun der vollständige Text verfügbar sein und dem Dossier beigelegt werden.

Wenn nur ein Artikel oder eine beschränkte Anzahl von Artikeln inhaltlich geändert werden sollen, haben die Gemeinden die Wahl zwischen einer formellen Totalrevision und einer Revision, die sich auf gewisse Artikel beschränkt. Doch sowohl für die Vorprüfung als auch für die Schlussprüfung muss das gesamte Reglement unterbreitet werden, um eine Gesamtübersicht zu ermöglichen. In Anhang 3 dieses info'GemA finden Sie ein Muster für ein teilrevidiertes Reglement.

2.2. Schlussprüfung

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

Das vollständige Dossier für die Genehmigung muss folgende Unterlagen umfassen:

- den Antrag der Gemeinde;
- 4 von der Gemeindepräsidentin oder vom Gemeindeammann (bzw. dem Generalratspräsidenten oder der Generalratspräsidentin) und von der Gemeindeschreiberin oder vom Gemeindeschreiber unterzeichnete und mit dem Gemeindestempel versehene Originalexemplare;
- das unterzeichnete Protokoll der Sitzung der Gemeindeversammlung bzw. des Generalrats oder zumindest den vollständigen Auszug der Beratungen zu diesem Punkt der Traktandenliste;
- für den Generalrat: das Erscheinungsdatum und die Nummer des Amtsblatts, in dem der Beschluss über das Reglement zwecks Ausübung des Referendumsrechts publiziert wurde, sowie den Vermerk, dass das Referendum nicht verlangt wurde (andernfalls Datum und positives Ergebnis der Volksabstimmung).

NB: die dem Referendum unterstellten Erlasse müssen auf dem Internet veröffentlicht werden (Art. 42b Abs. 2 Bst. g ARGG).

2.3. Das Inkrafttreten der Gemeindereglemente

Für die allgemeinverbindlichen Reglemente sind folgende drei Punkte von Bedeutung:

- > Gemeinden mit einem Generalrat müssen sich vergewissern, dass die Ausübung des Referendumsrechts möglich war und wenn ja, dass das Reglement in der Volksabstimmung bestätigt wurde;
- > wird das Reglement durch Beschwerde angefochten (Art. 154 GG), sollte die Genehmigungsbehörde ohne Verzug darüber informiert und das Ende des Beschwerdeverfahrens abgewartet werden, bis – im Falle einer Bestätigung des Beschlusses der Legislative – dieser Beschluss rechtskräftig geworden ist;
- > das Reglement bedarf, von Ausnahmen abgesehen, der Genehmigung der kantonalen Behörde; diese Genehmigung hat konstitutiven Charakter, das heisst, sie ist für das Inkrafttreten des Reglements unabdingbar (Art. 148 Abs. 3 GG).

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

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

Es gilt der Grundsatz, dass ein Reglement nicht rückwirkend in Kraft treten kann. Daraus folgt im Minimum, dass kein Reglement vor seiner Verabschiedung durch die Gemeindeversammlung oder den Generalrat in Kraft tritt.

2.4. Die systematische Klassierung der Gemeindereglemente

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

2.5. Die Publikation der Gemeindereglemente

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

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

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

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

3.1. Die Totalrevision oder die Ausarbeitung eines neuen Reglements

Die Verfahren der Totalrevision eines Reglements und der Ausarbeitung eines gänzlich neuen Reglements, das heisst eines Reglements in einem Bereich, in dem die Gemeinde bislang über kein Reglement verfügte, sind identisch, mit Ausnahme der Tatsache, dass im zweiten Fall der Musterartikel, mit dem ein altes Reglement aufgehoben wird, gegenstandslos wird. In den andern Fällen ist es wichtig, in jedem Reglement das aufgehobene Reglement mit dessen Datum und exakter Bezeichnung zu vermerken.

Das Datum eines Reglements entspricht dem Datum der Sitzung, an der die Gemeindeversammlung oder der Generalrat das Reglement erlassen hat; wenn sich die Verabschiedung über zwei Sitzungen erstreckt, dann sollten beide Daten vermerkt werden.

3.2. Die Teilrevision eines Reglements

Für die Teilrevision eines Reglements haben die Gemeinden zwei Möglichkeiten:

- > sie können formell ein neues Reglement erlassen, im Wissen, dass die Mehrheit der Artikel gleich bleibt; aus der Botschaft zuhanden der Legislative muss natürlich hervorgehen, welche Bestimmungen geändert werden sollen. Dies ist die Methode der formellen Totalrevision. Das Datum des Reglements ist in diesem Fall das neue Datum der Verabschiedung durch die Legislative, und es ist dies das einzige Datum (vgl. Punkt 3.1);
- > die zweite Möglichkeit besteht darin, das ursprüngliche Datum der Verabschiedung beizubehalten und gleichzeitig das Datum zu erwähnen, an dem die neuen oder geänderten Bestimmungen verabschiedet wurden; die neuen oder geänderten Bestimmungen sind dabei mit einer Fussnote zu versehen, in der darauf hingewiesen wird, dass es sich um die Fassung handelt, die durch die Gemeindeversammlung / den Generalrat am erlassen wurde; am Ende dieses info'GemA wird diese zweite Methode der Teilrevision eines Reglements mit einem Beispiel illustriert (vgl. Anhang 3).

Den beiden Methoden ist gemein, dass in jedem Fall der gesamte Text des Reglements, das neu in Kraft tritt, für die Vorprüfung oder die Schlussprüfung eingereicht werden muss.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass bei Reglementen, die Abgaben vorsehen, das System der Zusätze im Sinne der «Tarifblätter» weiterhin möglich ist, unter der Voraussetzung natürlich, dass sich das Tarifblatt auf die Festsetzung der Höhe der Beträge beschränkt. Auch hier ist es jedoch angebracht, bei einer Teil- oder Totalrevision (eines der beiden Dokumente oder beider Dokumente) das Reglement und das Tarifblatt gemeinsam einzureichen. Schliesslich sollte sowohl das Reglement als auch das Tarifblatt unterzeichnet und die Genehmigung beider Akte vorgesehen werden, es sei denn, dass das Tarifblatt ein blosser Ausführungsakt des Gemeinderats ist, auf der Grundlage einer im Reglement selbst verankerten Kompetenzdelegation gemäss Artikel 10 Abs. 3 GG (vgl. dazu Punkt 1.2.2).

4. Obligatorisches oder fakultatives Reglement?

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

In anderen Bereichen (z. B. Öffnungszeiten der Geschäfte) müssen die Gemeinden nicht zwingend gesetzgeberisch tätig werden; sie sind jedoch an die Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung gebunden, von der sie nur dann abweichen können, wenn sie über eine gesetzliche Grundlage auf kommunaler Ebene verfügen, das heisst wenn sie ihr eigenes Reglement erlassen. Wenn man bei oben genanntem Beispiel bleibt, würde dies bedeuten, dass eine Gemeinde, die kein Reglement über die Öffnungszeiten der Geschäfte erlässt, sich an die kantonale Gesetzgebung halten muss, die zum Beispiel für gewisse Verkaufsgeschäfte wie Bäckereien oder kleine Lebensmittelläden keinen Sonntagsverkauf (an Sonn- und Feiertagen) vorsieht.

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

Schliesslich gibt es Reglemente, die ganz in den Autonomiebereich der Gemeinden fallen, wie zum Beispiel ein Reglement über die Unterstützung der Ortsvereine; angesichts der besonderen Umstände in einer Gemeinde kann es jedoch dennoch als notwendig empfunden werden, eine gesetzliche Regelung an die Hand zu nehmen. Sind diese Reglemente allgemeinverbindlich (wie dies im erwähnten Beispiel der Fall ist; zum Begriff «allgemeinverbindlich»: vgl. Punkt 1.1), müssen sie von der Legislative erlassen und von der zuständigen Direktion genehmigt werden. Das Verfahren ist demnach das gleiche wie für die anderen allgemeinverbindlichen Reglemente.

Unabhängig davon, ob es sich um obligatorische oder fakultative Gemeindereglemente handelt, ist es wichtig zu wissen, dass Reglementsartikel, die aus didaktischen Gründen oder im Bemühen um eine bessere Lesbarkeit Bestimmungen des kantonalen Rechts übernehmen, angepasst werden müssen, wenn die entsprechenden kantonalen Erlasse geändert werden. Gemäss der Normenhierarchie geht das kantonale Recht dem kommunalen Recht grundsätzlich natürlich vor, doch es muss dennoch darauf geachtet werden, dass es nicht zu Widersprüchen kommt; solche Widersprüche können entstehen, wenn ein Gemeindereglement auf - geändertem oder aufgehobenem - kantonalem Recht beruht und somit eine andere Regelung vorsieht als das geltende kantonale Recht. Hier geht es um die Rechtssicherheit auf Gemeindeebene und um die gute Informierung der Rechtsnutzer. Zur Illustration sei folgendes Beispiel genannt: Eine Gemeinde, deren Reglement über die Hundehaltung und die Hundesteuer vorsieht, dass ein Strafbefehl (Bussen) innert einer Frist von 30 Tagen angefochten werden kann, muss die Einsprachefrist anpassen, denn diese beträgt seit dem 1. Januar 2011 nur noch 10 Tage, der einschlägige Artikel 86 Abs. 2 GG wurde in diesem Sinn geändert (das Musterreglement wurde übrigens in diesem Punkt ebenfalls angepasst).

5. Das wichtigste Hilfsmittel: die Musterreglemente

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

Es wird jedoch sehr empfohlen, nicht nur die Musterreglemente beizuziehen, sondern auch die betreffende kantonale Gesetzgebung; diese wird in der Regel zu Beginn jedes Musterreglements unter «gestützt auf» aufgeführt. Es handelt sich dabei um die Spezialgesetzgebung (für das Schulreglement zum Beispiel das Schulgesetz und dessen Ausführungsreglement) und um die Gesetzgebung über die Gemeinden. Alle kantonalen Gesetzesakte sind übrigens auf der Website der Datenbank der freiburgischen Gesetzgebung (BDLF) unter folgender Adresse abrufbar: www.fr.ch/lois. Diese Datenbank ermöglicht es, alle kantonalen Gesetzestexte in elektronischer Form aufzurufen, und zwar nicht nur die gültigen Versionen, sondern auch die chronologischen Dokumente der bisher eingetretenen Änderungen, wie sie in der ASF (Amtliche Sammlung des Kantons Freiburg) erscheinen.

6. Koordination des Verfahrens durch die zuständigen Direktionen

Die Gemeinden unterbreiten der Direktion, die für die Genehmigung des Reglements zuständig ist, ihren Antrag auf Vorprüfung und Genehmigung (vgl. das Verzeichnis der Ansprechpersonen in Anhang 2 dieses Info'GemA). Die Direktion leitet das Dossier anschliessend den verschiedenen kantonalen Dienststellen zur Stellungnahme weiter.

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

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

7. Die Stellungnahme des Amts für Gemeinden

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

Das Amt für Gemeinden beurteilt die Reglementstexte unter dem Gesichtspunkt des Gesetzes über die Gemeinden, das heisst es prüft insbesondere die Elemente, die von der Gesetzgebung über die Gemeinden betroffen sind.

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

Allgemein gesehen werden bei der Vorprüfung eingehende Bemerkungen vorgebracht, vom Ratschlag bis hin zu Ausführungen zur Zweckmässigkeit einer Bestimmung. Die Schlussprüfung beschränkt sich in der Regel hingegen auf die Frage der Vereinbarkeit mit dem Gesetz über die Gemeinden, sowohl was das Verfahren der Verabschiedung des Reglements durch die kommunalen Organe betrifft, als auch die materielle Übereinstimmung des Erlasses mit der Gesetzgebung über die Gemeinden.

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

Eine Gemeindeanstalt kann je nach Statuten ihre eigenen Reglemente erlassen. Gegebenenfalls kommen die im zweiten Teil dieses Info'GemAs beschriebenen Regeln und Verfahren sinngemäss zur Anwendung. Es sei darauf hingewiesen, dass wenn die betroffene Gemeinde über einen Generalrat verfügt, das Reglement nach seinem Erlass durch den Generalrat ebenfalls dem fakultativen Referendum untersteht.

Das Gleiche gilt für die Reglemente der Gemeindeverbände. Die Funktion der Legislative wird hier von der Delegiertenversammlung übernommen, die Funktion der Exekutive vom Vorstand. Auch hier muss die Möglichkeit des fakultativen Referendums berücksichtigt werden, das durch die Teilrevision des GG vom 16. März 2006 ausgeweitet wurde: Seither unterstehen auch die

allgemeinverbindlichen Reglemente der Gemeindeverbände dem fakultativen Referendum (Art. 123d Abs. 1 Bst. c GG).

Es ist zu beachten, dass die dem Referendum unterliegenden Geschäfte auf dem Internet zu publizieren sind (Art. 42b Abs. 2 Bst. g ARGG).

Was schliesslich die Genehmigungsbehörde für die Reglemente der Gemeindeanstalten und Gemeindeverbände anbetrifft, so handelt es sich um die Direktion, in deren Kompetenzbereich der (Haupt-)Zweck der Anstalt oder des Verbandes fällt. In den meisten Fällen ist somit die gleiche Direktion zuständig, die auch das entsprechende Gemeindereglement genehmigen würde. Beispiel: Schulreglemente von Gemeinden und Schulreglemente von OS-Verbänden werden von der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport genehmigt. Hingegen wird ein Personalreglement eines Gemeindeverbandes für ein Gesundheitsnetz von der Direktion für Gesundheit und Soziales genehmigt. Auch die Koordination des Dossiers wird von dieser Direktion wahrgenommen (vgl. die Bemerkung in Anhang 2, in der Rubrik «Personalreglement»).

IV. Die Statuten der Gemeindeverbände

1. Das wichtigste Hilfsmittel: die Musterstatuten

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

Überdies gilt das Beispiel in Anhang 3 dieses Info'GemA sinngemäss auch für Teilrevisionen von Verbandsstatuten, in Fällen, in denen eine Totalrevision nicht angebracht scheint.

2. Schaffung eines neuen Gemeindeverbands

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

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

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

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

3. Änderung der Statuten eines bestehenden Verbands

3.1. Koordination des Verfahrens durch das Amt für Gemeinden

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

Bei den Statuten der regionalen Verkehrsverbunde übernimmt das Amt für Mobilität¹ die Koordination (Art. 23 Abs. 1 VG).

3.2. Dossier für die Vorprüfung

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

Das vollständige Dossier für die Vorprüfung muss folgende Unterlagen umfassen:

- den Antrag des Gemeindeverbands mit dem Datum, an dem die Delegiertenversammlung tagen soll;
- den Statutenentwurf.

Es ist wichtig zu wissen, dass die Gemeindeverbände in jedem Fall den vollständigen Statutentext einreichen müssen, ob es sich materiell nun um vollständig neue Statuten handelt oder um Statuen, die total- oder teilrevidiert wurden. Angesichts der praktischen Schwierigkeiten, die die Serien von Teilrevisionen sowohl für die kantonalen Dienststellen als auch für die Gemeindeverbände mit sich brachten, wurde die Praxis der Anhänge aufgegeben. Bei jeder Total- oder Teilrevision von Gemeindestatuten muss künftig nun der vollständige Text verfügbar sein und dem Dossier beigelegt werden.

Wenn nur ein Artikel oder eine beschränkte Anzahl von Artikeln materiell geändert werden sollen, haben die Gemeindeverbände die Wahl zwischen einer formellen Totalrevision und einer Revision, die sich auf gewisse Artikel beschränkt. Doch sowohl für die Vorprüfung wie auch die Schlussprüfung muss der gesamte Statutentext unterbreitet werden, um eine Gesamtübersicht zu ermöglichen. Das Beispiel in Anhang 3 dieses Info'GemAs gilt sinngemäss auch für Teilrevisionen von Statuten von Gemeindeverbänden.

¹ Dies ist die neue Bezeichnung des Amtes (vgl. Art. 5 VG).

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

3.3. Dossier für die Genehmigung (Schlussprüfung)

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

Das vollständige Dossier für die Genehmigung muss folgende Unterlagen umfassen:

- den Antrag des Verbands;
- eine ausreichende Anzahl Originalexemplare (mindestens 4), unterzeichnet von der Präsidentin oder dem Präsidenten der Delegiertenversammlung und der Sekretärin oder dem Sekretär, sowie bei wesentlichen Änderungen von den Verbundsgemeinden;
- das unterzeichnete Protokoll der Sitzung der Delegiertenversammlung oder zumindest den vollständigen Auszug der Beratungen zu diesem Punkt der Traktandenliste;
- für wesentliche Änderungen (Art. 113 GG): die unterzeichneten Protokolle der Gemeindeversammlungen und/ oder der Generalräte.

3.4. Publikation

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

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

V. Exkurs: Gemeindeübereinkünfte oder interkommunale Vereinbarungen

Ähnliche Verfahren wie bei den Reglementen und Statuten kommen in einem weiteren Bereich des kommunalen Rechts zur Anwendung: im Bereich der Gemeindeübereinkünfte oder interkommunalen Vereinbarungen (Art. 108 GG). In gewissen Bereichen ist das Abschliessen einer Gemeindeübereinkunft obligatorisch, wenn Gemeinden zusammenarbeiten und die Schaffung eines Gemeindeverbands nicht notwendig ist oder von den Gemeinden nicht gewünscht wird. Für die Bereiche, in denen Gemeindeübereinkünfte am häufigsten verwendet werden, wie Primarschule, Kindergarten, Feuerwehr, Bestattung, gibt es Mustervereinbarungen. Andere Anwendungsbereiche sind die ausserschulische Betreuung oder die Sozialhilfe.

Der Abschluss einer Gemeindeübereinkunft fällt in die Zuständigkeit des Gemeinderats. Sieht die Übereinkunft Bestimmungen vor, die die Befugnisse der Legislative betreffen, so sollte man sich vergewissern, dass die Legislative ihre Zustimmung zum Abschluss der betreffenden Übereinkunft gegeben hat. Dies kann auf unterschiedliche Weise erreicht werden: Entweder wird der Legislative die Übereinkunft als solche unterbreitet, oder es wird eine Kompetenzdelegation gemäss Artikel 10 Abs. 4 GG und Artikel 5 ARGG beantragt.

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

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

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

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

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

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

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

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

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