



**Gesetz betreffend den Kantonswechsel der
Einwohnergemeinde Clavaleyres im Rah-
men eines Zusammenschlusses mit der
freiburgischen Gemeinde Murten
(Clavaleyres-Gesetz, ClaG)**

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	1
2. Ausgangslage.....	1
2.1 Heutige Situation / bisherige Fusionsbemühungen der Gemeinde Clavaleyres	1
2.2 Absichtserklärung vom 14. März 2016.....	2
2.3 Austausch mit der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK)	2
2.4 Rechtsetzungsbedarf	2
3. Grundzüge der Neuregelung	2
4. Erlassform	3
5. Bundesrecht	3
6. Umsetzung	4
7. Erläuterungen zu den Artikeln.....	4
8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen.....	11
9. Finanzielle Auswirkungen	11
10. Personelle und organisatorische Auswirkungen.....	12
11. Auswirkungen auf die Gemeinden	12
12. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	12
13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens.....	12

**Vortrag
des Regierungsrates an den Grossen Rat
zum Gesetz betreffend den Kantonswechsel der Einwohnergemeinde Clavaleyres im Rahmen eines Zusammenschlusses mit der freiburgischen Gemeinde Murten (Clavaleyres-Gesetz, ClaG)**

1. Zusammenfassung

Mit dieser Vorlage sollen die erforderlichen Grundlagen geschaffen werden, die es der Gemeinde Clavaleyres erlauben, sich über den Zusammenschluss mit der freiburgischen Gemeinde Murten und den dafür notwendigen Wechsel zum Kanton Freiburg zu äussern. Diese Grundlagen orientieren sich an der zwischen den Regierungen der Kantone Bern und Freiburg abgeschlossenen Absichtserklärung vom 14. März 2016.

Das Gesetz legt namentlich folgende Punkte fest:

- die Anwendung freiburgischen Rechts sowie der Ausschluss einzelner bernischer Bestimmungen betreffend Gemeindezusammenschlüsse
- die Unterstützung und Begleitung der Gemeinde Clavaleyres durch die zuständigen kantonalen Stellen während den Abklärungen sowie bei den Umsetzungsarbeiten
- die Grundzüge der Gemeindeabstimmung in Clavaleyres
- den Abschluss und die Genehmigung eines Gebietsänderungskonkordats
- die Zuständigkeit der Regierungen zum Erlass einer interkantonalen Vollzugsvereinbarung
- die Konsequenzen einer Ablehnung auf Stufe Gemeinden, Kantone sowie Bund
- den Vollzug des Kantonswechsels

2. Ausgangslage

2.1 Heutige Situation / bisherige Fusionsbemühungen der Gemeinde Clavaleyres

Die bernische Einwohnergemeinde Clavaleyres gelangte im Jahr 2012 an die freiburgische Gemeinde Murten mit dem Anliegen, Abklärungen hinsichtlich eines kantonsübergreifenden Gemeindezusammenschlusses vorzunehmen. Dies nachdem innerkantonale Fusionsbemühungen mehrfach gescheitert waren. Nach einem positiven Grundsatzbeschluss des Generalrates der Gemeinde Murten fanden erste Gespräche mit den für Gemeindezusammenschlüsse zuständigen Stellen der Kantone Bern und Freiburg statt (Oberamtmann, Regierungsstatthalter, Amt für Gemeinden Kt. FR, Amt für Gemeinden und Raumordnung Kt. BE). Aufgrund der Tatsachen, dass die Gemeinde Clavaleyres einen „Spezialfall“ darstellt, frühere Bemühungen der Gemeinde¹ gescheitert sind und zahlreiche Zusammenarbeitsverhältnisse zwischen der Kleinstgemeinde und der Region Murten bestehen, handelt es sich um einen naheliegenden Gebietswechsel dieser bernischen Gemeinde im Sinne einer Existenzsicherung. Der Kantonswechsel von Clavaleyres kann somit nicht mit der momentanen Ausgangs-

¹ Die Gemeinde Clavaleyres hat bereits mehrere Anläufe für Fusionsprojekte unternommen. Die Fusionsabklärungen mit Münchenwiler scheiterten in den Jahren 2008 und 2014 am Widerstand von Münchenwiler. Dazwischen wurde geprüft, Abklärungen mit der bernischen Gemeinde Kallnach sowie mit Gemeinden im ehemaligen Amtsbezirk Laupen aufzunehmen. Diese Optionen wurden nicht weiterverfolgt, u.a. wegen dem fehlenden Bezug zu Laupen sowie aufgrund der Tatsache, dass man das damals weit fortgeschrittene Fusionsprojekt Niederried-Kallnach nicht gefährden wollte (vgl. Antwort Regierungsrat zur Interpellation Etter; I 150-2014)

lage² im Berner Jura um den allfälligen Wechsel von Moutier und weiteren Gemeinden zum Kanton Jura verglichen werden.

2.2 Absichtserklärung vom 14. März 2016

Am 14. März 2016 haben der Regierungsrat des Kantons Bern und der Staatsrat des Kantons Freiburg, handelnd durch den zuständigen Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektor sowie durch die zuständige Staatsrätin eine „Absichtserklärung betreffend das Verfahren zum Kantonswechsel der Einwohnergemeinde Clavaleyres (BE) im Rahmen eines Zusammenschlusses mit der Gemeinde Murten (FR)“ unterzeichnet.

Diese Absichtserklärung hält die Vorabklärungen der bereits Anfang Mai 2014 gebildeten interkantonalen Arbeitsgruppe³ fest. Zentrale Inhalte sind die Festlegung der notwendigen Verfahrensschritte auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene sowie die Begleitung und Beratung der beiden Gemeinden.

2.3 Austausch mit der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK)

Die SAK hat Anfang Februar 2016 vom beabsichtigten Verfahren zustimmend Kenntnis genommen und wird dieses als zuständige grossrätliche Kommission begleiten.

2.4 Rechtsetzungsbedarf

Im Kanton Bern gibt es noch keine expliziten gesetzlichen Bestimmungen für interkantonale Gemeindegemeinschaften.

Der angestrebte Zusammenschluss der beiden Gemeinden erfordert eine Gebietsänderung zwischen den Kantonen, welche gemäss Artikel 53 Absatz 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone sowie der Genehmigung durch die Bundesversammlung in der Form eines Bundesbeschlusses bedarf.

Auf Kantonsebene legt Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe *d* der Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 (KV, BSG 101.1) fest, dass Änderungen des Kantonsgebiets, ausgenommen Grenzkorrekturen, obligatorisch der Volksabstimmung unterliegen.

Weder die Kantonsverfassung noch das Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG, BSG 170.11) sehen ein Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden in der Frage der Kantonszugehörigkeit vor. Gegen die Autonomie der Gemeinden in diesem Bereich spricht zudem die in Artikel 53 Absatz 1 BV verankerte Gebietsgarantie. Aus diesem Grund ist im Kanton Bern zunächst die erforderliche Rechtsgrundlage mit den entsprechenden Verfahrensvorschriften zu schaffen, damit es der Gemeinde Clavaleyres überhaupt möglich ist, sich zur Frage des Kantonswechsels zu äussern.

Entsprechend verpflichtete sich der Regierungsrat mit Unterzeichnung der Absichtserklärung, dem Grossen Rat die geeigneten Grundlagen für die Durchführung dieses mehrstufigen Verfahrens vorzulegen. Dabei geht es in erster Linie um Bestimmungen, die ausschliesslich den Kanton Bern in die Pflicht nehmen.

3. Grundzüge der Neuregelung

Das Gesetz legt das im Kanton Bern anzuwendende Verfahren fest, welches es der Gemeinde Clavaleyres ermöglicht, über den Zusammenschluss mit der freiburgischen Gemeinde Murten und den dafür notwendigen Wechsel des Kantons abzustimmen. Dieser Erlass ist aus-

² Im Gesetz betreffend die Durchführung von Abstimmungen über die Kantonszugehörigkeit bernjurassischer Gemeinden vom 1. August 2016 (KBJG, Inkraftsetzung durch Regierungsrat des Kantons Bern) wird der allfällige Wechsel von bernjurassischen Gemeinden zum Kanton Jura geregelt.

³ Kanton BE: Vertretungen der JGK (AGR) und der STA (ASR)
Kanton FR: Vertretungen der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, ILFD (Amt für Gemeinden, GemA); Amt für Gesetzgebung (GeGa)

schliesslich auf die bernische Gemeinde Clavaleyres und damit auf keine andere bernische Gemeinde anwendbar.

Das Gesetz beruht auf Grundsätzen, über die sich die beiden Kantonsregierungen geeinigt haben. Diese Grundsätze sind im Hinblick auf die Koordination der Verfahren in beiden Kantonen nötig, da das Verfahren in mehrere Etappen gliedert ist.

Ein wesentliches Element des Gesetzes ist die Festlegung, dass sich die Modalitäten des Zusammenschlusses, also beispielsweise die notwendigen Inhalte der vertraglichen Fusionsvereinbarung, nach freiburgischem Recht richten und entsprechend die massgebenden bernischen Bestimmungen betreffend Gemeindezusammenschlüsse ausgeschlossen werden.

4. Erlassform

Die Kantonsverfassung verlangt, dass alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes zu erlassen sind. Letztere umfassen in jedem Fall alle Vorschriften, für welche die KV ausdrücklich die Form des Gesetzes vorsieht, sei es in Artikel 69 Absatz 4 oder in einer anderen Bestimmung.⁴ Zu den wichtigen Grundsätzen gehören namentlich eine sehr grosse Anzahl an Adressaten, besonders starke finanzielle Auswirkungen sowie eine grosse politische Bedeutung.⁵

Trotz des vergleichsweise kleinen Gemeindegebiets der Gemeinde Clavaleyres hat dieser Gebietswechsel dennoch grundsätzliche Tragweite und erfordert die Zustimmung der Stimmberechtigten des Kantons sowie der Bundesversammlung. Die vermögensrechtliche Auseinandersetzung sowie der administrative Übergang sind ein komplexes und langwieriges Verfahren mit grosser politischer Bedeutung.

Aus diesen Gründen ist die Erarbeitung eines Gesetzes gerechtfertigt.

5. Bundesrecht

Artikel 53 Absatz 3 BV wurde 1999 eingeführt. Die in diesem Artikel vorgegebenen Verfahren waren in der früheren Bundesverfassung nicht ausdrücklich geregelt, liessen sich aber durch die Rechtslehre und die Rechtspraxis aus den früheren Verfassungsartikeln 1 und 5 ableiten.⁶

In den Kommentaren zu diesem Artikel werden als Beispiele das Laufental, das vom Kanton Bern zum Kanton Basel-Landschaft wechselte, sowie die Gemeinde Vellerat genannt, die heute zum Kanton Jura gehört.⁷ Diese Kantonswechsel erfolgten als die frühere Bundesverfassung in Kraft war.

Die Botschaft zur Reform der Bundesverfassung enthält weder erklärende Informationen über die Absichten des Gesetzgebers, noch Anwendungsfälle für diesen Absatz, noch die genauen Modalitäten für die Volksbefragung in den Gemeinden der beiden Kantone und für die Genehmigung des Kantonswechsels durch die Bundesversammlung. Mehrere Autoren sind der Auffassung, dass der Beschluss, den die Bundesversammlung im Rahmen von Artikel 53 Absatz 3 erlässt, der fakultativen Volksabstimmung gemäss Artikel 163 Absatz 2 BV unterstellt ist.⁸

⁴ KÄLIN/BOLZ (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, 1994, S. 130.

⁵ a.a.O., S. 140 f.

⁶ AUBERT, Nr. 2 ad Art. 53 BV, in: AUBERT/MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003.

⁷ AUBERT, Nr. 12 ad Art. 53 BV, in: AUBERT/MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003; BIAGGINI, Kommentar BV, Nr. 13 ad Art. 53 BV; THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, Nr. 8 § 30; RUCH, Nr. 22 ad Art. 53 BV in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER (Hrsg.), Die Schweizerische Verfassung, St. Galler Kommentar 2014.

⁸ AUBERT, Nr. 13 ad Art. 53 BV, in: AUBERT/MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003; THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, Nr. 11 § 30; RUCH, Nr. 19 ad Art. 53 BV in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER (Hrsg.), Die Schweizerische Verfassung, St. Galler Kommentar 2014.

6. Umsetzung

Das vorliegende Gesetz gilt ausschliesslich für den Einzelfall der Gemeinde Clavaleyres. Es regelt die Möglichkeit dieser Gemeinde, sich über den Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten und den dafür notwendigen Kantonswechsel zu äussern sowie das dafür notwendige weitere Verfahren.

Das Gesetz wird bis zum vollzogenen Kantonswechsel und dem umgesetzten Zusammenschluss in Kraft sein. Je nach Ausgang der einzelnen Verfahrensetappen wird es früher aufzuheben sein (vgl. dazu Erläuterungen zu Art. 17).

7. Erläuterungen zu den Artikeln

Vorbemerkung:

Während Artikel 53 Absatz 3 BV von „Gebietsveränderung zwischen den Kantonen“ spricht, verwendet die Kantonsverfassung in Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe *d* den Begriff „Änderung des Kantonsgebiets“. In den folgenden Ausführungen wird der Begriff „Gebietsänderung“, teilweise in Kombination mit weiteren Wortteilen wie „-konkordat“ verwendet.

Artikel 1

Das vorliegende Gesetz regelt drei Bereiche:

- Während des ganzen Prozesses ist Beratung sowie Begleitung der Einwohnergemeinde Clavaleyres durch die kantonale Verwaltung erforderlich. Es liegt primär in der Verantwortung der JGK und STA⁹, die notwendigen Abklärungen sämtlicher betroffener kantonaler Stellen zu koordinieren. Entsprechende Vorabklärungen auf Stufe der zuständigen Ämter wurden bereits 2014 aufgenommen.
- Kernelement ist die Ermächtigung der Gemeinde Clavaleyres zur Vornahme der Abstimmung auf kommunaler Stufe als Basis für die Einleitung der folgenden Verfahrensschritte.
- Was den notwendigen Kantonswechsel anbelangt, werden hierzu primär das erforderliche Gebietsänderungskonkordat sowie die Vollzugsvereinbarung und deren Beschlussfassung geregelt.

Artikel 2

Das Organisationsreglement der Einwohnergemeinde Clavaleyres vom 28. Mai 2015 enthält keine Bestimmungen für eine Urnenabstimmung. Entsprechend richtet sich die Gemeindeabstimmung nach dem Gemeindegesetz (GG) und nach der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV; BSG 170.111) sowie nach den Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung über die politischen Rechte (Gesetz über die politischen Rechte vom 5. Juni 2012, PRG, BSG 141.1, sowie Verordnung über die politischen Rechte vom 4. September 2013, PRV, BSG 141.112).

Diesen kantonalen Erlassen kann die Gemeinde Clavaleyres die Regelungen betreffend die technische und organisatorische Durchführung einer Urnenwahl entnehmen.

Aufgrund der grundsätzlichen Bedeutung dieser Abstimmung wird der Gemeinde Clavaleyres in Artikel 4 Absatz 2 (aus systematischen Gründen unter Ziff. 3 „Gemeindeabstimmung in Clavaleyres“) eine Urnenabstimmung vorgeschrieben. Damit wird vom Grundsatz einer Abstimmung durch die Gemeindeversammlung gemäss Artikel 12 Absatz 2 GG abgewichen. Die im Gemeindereglement enthaltenen diesbezüglichen Vollzugsbestimmungen sind somit nicht anwendbar.

Bei den in Absatz 2 erwähnten Gesetzesbestimmungen handelt es sich um spezifische Regelungen für innerkantonale Zusammenschlüsse. So ist beispielsweise die abschliessende Zuständigkeit des Regierungsrats für freiwillige und unbestrittene bernische Zusammenschlüsse

⁹ zuständige Ämter der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion sowie der Staatskanzlei (vgl. Fn 3)

(Art. 4 Abs. 2 GG) auf die interkantonale Fusion nicht anwendbar.

Überdies geben die bereits erwähnten Bestimmungen der Kantons- sowie der Bundesverfassung die Zuständigkeit zur Genehmigung von interkantonalen Zusammenschlüssen vor.

Obwohl die gemeinsame Fusionsvereinbarung (nach bernischem Recht: Fusionsvertrag) – wie bereits in der Absichtserklärung vom 14. März 2016 festgehalten – grundsätzlich „den Gesetzgebungen beider Kantone zu entsprechen hat“, ist es naheliegend, dass für Modalitäten des Zusammenschlusses zwischen den Gemeinden Clavaleyres und Murten freiburgisches Recht anwendbar ist (vgl. dazu Ausführungen zu Art. 5).

Entsprechend sind Artikel 4b bis 4l GG ebenfalls nicht anwendbar. In diesen Bestimmungen geht es namentlich um die Elemente der bernischen Fusionsförderung, die Arten und Wirkungen von Zusammenschlüssen, die inhaltlichen Elemente des Fusionsvertrags, organisationsrechtliche Fragen und schliesslich um die im Kanton Bern mögliche Anordnung von Zusammenschlüssen.

Abklärungen durch die involvierten Ämter sowie die bereits angelaufenen Gespräche zwischen den Gemeinden zeigen, dass die Kantone Freiburg und Bern Gemeindezusammenschlüsse nach einem vergleichbaren Modell abwickeln.

Artikel 3

Mit Absatz 1 dieser Bestimmung wird klargestellt, dass die hauptsächlich involvierten Ämter den gesamten Prozess bis zur Umsetzung unentgeltlich begleiten. Wie bereits in der Absichtserklärung vom 14. März 2016 festgehalten wurde, sind die personellen Ressourcen für die gesamte Verfahrensdauer bis zur allfälligen Umsetzung von den beiden Kantonen jeweils für ihre Aufwendungen zur Verfügung zu stellen. Zum heutigen Zeitpunkt kann nicht ausgeschlossen werden, dass für unvorhersehbare Abklärungen sowie Expertisen durch andere öffentliche Stellen unter Umständen Kosten anfallen können, die durch die Gemeinden zu tragen sein werden.

Demgegenüber legt Absatz 2 fest, dass die direkten und indirekten finanziellen Fusionsförderinstrumente, die der Kanton Bern kennt, nicht zur Anwendung kommen. Für den interkantonalen Zusammenschluss werden weder projektbezogene Zuschüsse (erfolgsunabhängiger Beitrag an Abklärungskosten gemäss Art. 34 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich vom 27. November 2000 (FILAG, BSG 631.1) noch Kompensationszahlungen bei Einbussen aus dem Finanzausgleich geleistet (Art. 34 Abs. 1 FILAG).

Ebenfalls nicht anwendbar sind die Bestimmungen des Gesetzes zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen vom 25. November 2004 (Gemeindefusionsgesetz, GFG, BSG 170.12). Es wird insbesondere keine Finanzhilfe des Kantons Bern nach vollzogenem Zusammenschluss ausgerichtet.

Obwohl der Regierungsrat des Kantons Bern bereits mehrfach bekräftigt hat, dass im speziellen Fall von Clavaleyres eine interkantonale Fusion bzw. der Wechsel einer bernischen Gemeinde zu einem anderen Kanton sinnvoll ist, wurden die erwähnten Instrumente nicht für derartige Situationen geschaffen.

Artikel 4

Diese Bestimmung hält unmissverständlich fest, dass dieser Erlass lediglich den vorliegenden Zusammenschluss in genau dieser Konstellation (Fusion der beiden Gemeinden mit notwendigem Gebietswechsel von Clavaleyres zum Kanton Freiburg) zulässt.

Mit der Bestimmung in Absatz 2 wird die Gemeinde Clavaleyres verpflichtet, eine Urnenabstimmung durchzuführen (vgl. Erläuterungen zu Art. 2)

Artikel 5

Gemäss diesem Artikel sind die Modalitäten des Zusammenschlusses – wie bei innerkantonalen Zusammenschlüssen auch – in vorgängigen Verhandlungen zu vereinbaren (Abs. 1) und in einer interkommunalen Vereinbarung, im Sinne eines Vertrags, festzuhalten. Ziel der Ver-

handlungen ist die Festlegung der Grundzüge der fusionierten Gemeinde nach vorgängiger Bestandesaufnahme. Basis dafür sind vorangehende Analysen namentlich der Organisationsstruktur und Finanzlage der Gemeinden. Aufgrund der allgemeinen Ausgangslage (z.B. Größenverhältnisse der beiden Gemeinden) ist es naheliegend, dass Clavaleyres von Murten aufgenommen (nach bernischem Verständnis: „Absorption“ bzw. „Eingemeindung“) und nicht ein Zusammenschluss zu einer neuen Gemeinde Murten (nach bernischem Verständnis: „Kombination“) realisiert wird.

Absatz 2 legt fest, dass sich Inhalt und Ausgestaltung dieser Vereinbarung nach dem Recht des Kantons Freiburg richten.

Das Gesetz über die Gemeinden des Kantons Freiburg vom 25. September 1980 (GG, SGF 140.1)¹⁰ des Kantons Freiburg enthält in Kapitel VII. (Art. 133 ff.) detaillierte Regelungen zum Verfahren und den Wirkungen von Zusammenschlüssen. Entsprechend werden die vergleichbaren Regelungen des bernischen Gemeindegesetzes nicht angewendet (vgl. Art. 2 und entsprechende Erläuterungen).

Das Gesetz über die Gemeinden enthält zudem explizite Regelungen betreffend die Übergangsordnung bei den Gemeindebehörden von fusionierten Gemeinden. Vorgesehen ist jeweils die Entsendung je mindestens einer in den bisherigen Gemeinden bzw. zukünftigen Ortsteilen wohnhaften und wählbaren Person in den Gemeinderat (Exekutive) und in den Generalrat (Legislative) der fusionierten Gemeinde. Diese freiburgische Regelung für innerkantonale Zusammenschlüsse ist grundsätzlich auch auf den vorliegenden interkantonalen Zusammenschluss anzuwenden.

Vorabklärungen mit den involvierten Gemeinden haben allerdings gezeigt, dass die vorliegende interkantonale Fusion mit Beteiligung der Kleinstgemeinde Clavaleyres (rund 40 Stimmberechtigte) sinnvollerweise auch im Bereich der Übergangsordnung einer gewissen Sonderregelung bedarf. Absatz 3 hält entsprechend fest, dass Details zur Entsendung der Vertretungen aus dem Ortsteil Clavaleyres sowie zu den Modalitäten der Wahl (in separaten Wahlkreisen) für die Legislatur ab 2021 im freiburgischen „Gesetz über die Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres in den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten“ (Die systematische Einordnung und allfällige Legalabkürzung dieses freiburgischen Spezial-Erlasses sind zurzeit noch nicht bekannt) geregelt werden, das die anwendbaren Bestimmungen des Gesetzes über die Gemeinden ergänzt.

Dieses durch den Kanton Freiburg noch zu erlassende Spezial-Gesetz sieht vor, dass die Gemeinde Clavaleyres für die Dauer der in der Fusionsvereinbarung festgelegten Übergangsordnung (5 Jahre) eine eigenständige Vertretung im Generalrat (Legislative) sowie grundsätzlich auch im Gemeinderat (Exekutive) stellt. Der speziellen Situation der Kleinstgemeinde Clavaleyres mit rund 40 Stimmberechtigten wird aber dadurch Rechnung getragen, dass anstelle einer Vertretung im Gemeinderat allenfalls eine sogenannte Zusammenschlusskommission durch den Gemeinderat Murten eingesetzt werden könnte. Dies für den Fall, dass es im Wahlkreis Clavaleyres an Kandidaten oder an gewählten Personen mangelt, welche eine Wahl annehmen.

Diese gestützt auf freiburgisches Recht durch den Gemeinderat Murten eingesetzte Kommission würde sich während der Dauer der Übergangsordnung mit sämtlichen Umsetzungsfragen bzw. Themen zur Integration der Gemeinde Clavaleyres befassen. Es ist weiter vorgesehen, dass, bei Bedarf, der Oberamtmann des Seebezirks sowie allenfalls das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland an den Sitzungen der Zusammenschlusskommission teilnehmen könnten. Es ist naheliegend, dass diese Kommission aus Einwohnerinnen und Einwohnern der Gemeinde Murten und des Ortsteils Clavaleyres zusammengesetzt würde.

Diese vorgesehene Speziallösung einer Zusammenschlusskommission sichert dem zukünftigen Ortsteil Clavaleyres die demokratische Mitsprache in Murten. Sie ist auch deshalb sinnvoll, weil zwischen dem Erlass der massgebenden Gesetze in den beiden Kantonen und der effektiven Umsetzung des Zusammenschlusses noch mehrere Jahre liegen.

¹⁰ SGF: Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg

Mit Absatz 4 wird der zuständigen Stelle der JGK (Amt für Gemeinden und Raumordnung) das Recht zugestanden, die Vereinbarung vor der Abstimmung einer grundsätzlichen Prüfung zu unterziehen. Da freiburgisches Recht anwendbar ist, kann die Prüfung nicht verglichen werden mit sogenannten Vorprüfungen und allfälligen Genehmigungsvorbehalten oder Empfehlungen bei innerkantonalen Fusionen. Es soll aber möglich sein, dass die Gemeinde Clavaleyres vor der Abstimmung auf sehr grundlegende Konsequenzen der Fusionsvereinbarung und allenfalls dem bernischen Recht (und Verständnis von Zusammenschlüssen) fundamental entgegenlaufende Auswirkungen hingewiesen werden und diese allenfalls mit Murten nachverhandeln kann.

Artikel 6

Die Gemeinden haben in Absprache einen gleichzeitigen Abstimmungstermin festzulegen. Angesichts der Bedeutung einer solchen Abstimmung und der erforderlichen organisatorischen Vorkehrungen (u.a. vorgängiger Versand Abstimmungsunterlagen) für einen Urnengang sind unterschiedliche Daten zu vermeiden. Den Gemeinden soll es offen stehen, diese Abstimmung auf einen eidgenössischen Termin zu legen oder ein separates Datum festzulegen.

Im Fahrplan, welcher einen integrierenden Bestandteil der Absichtserklärung vom 14. März 2016 darstellt, wird der 1. Januar 2021 als Umsetzungszeitpunkt definiert. Im ersten Quartal 2021 werden die Behörden in Freiburg kantonsweit neu besetzt. Das Jahr 2021 bietet sich deshalb für die Umsetzung des Zusammenschlusses der beiden Gemeinden an.

Angesichts der Anzahl, Komplexität und Vorlaufzeit der einzelnen Verfahrensschritte auf kantonalen und eidgenössischer Ebene hat ein kommunaler Beschluss vor Ende September 2018 zu erfolgen. Nur unter dieser Voraussetzung kann eine Umsetzung per 1. Januar 2021 gewährleistet werden.

Die allfällige Festlegung des Termins durch die Regierungen der beiden Kantone erfolgt sowohl bei nicht rechtzeitiger wie auch bei nicht gleichzeitiger Ansetzung der Abstimmungen durch die Gemeinden.

Artikel 7

Mit der vorgegebenen Abstimmungsfrage soll unmissverständlich zum Ausdruck gebracht werden, dass der Zusammenschluss und der Kantonswechsel untrennbar miteinander verbunden und der Bevölkerung entsprechend in einer Frage zu unterbreiten sind. Sämtliche Vorabklärungen wie auch die Absichtserklärung gehen davon aus, dass die Gemeinde Clavaleyres nicht in den Kanton Freiburg wechseln wird, ohne sich mit der Gemeinde Murten zusammenzuschliessen. Ebenso stand von Anfang an nie ein Wechsel von Murten in den Kanton Bern zur Diskussion.

Artikel 8

Unter „Einleitung des kantonalen Verfahrens zum Kantonswechsel“ wird der Beschluss der Regierungen (im Kanton Bern zuhanden des Grossen Rats) verstanden. Dieser Beschluss wird den Regierungen nur unterbreitet, wenn beide Gemeinden zugestimmt haben und diese beiden kommunalen Beschlüsse rechtskräftig geworden sind.

Es versteht sich dabei von selbst, dass die Vorbereitungsarbeiten zum Gebietsänderungskonkordat (Art. 9) zum Zeitpunkt der kommunalen Abstimmungen bereits weit fortgeschritten sein bzw. kurz vor dem Abschluss stehen müssen.

Artikel 9

Die beiden Kantonsregierungen sind, wie anlässlich der Ausarbeitung des KBJG¹¹ auch, übereingekommen, den allfälligen Kantonswechsel der Gemeinde Clavaleyres in zwei unterschiedlichen interkantonalen Verträgen zu regeln: in einem Konkordat sowie für untergeordnete

¹¹ vgl. Fn 2

te Modalitäten in einer interkantonalen Vereinbarung (vgl. Art. 10).

Für die Abwicklung des Gebietswechsels ist die Tatsache, dass Clavaleyres mit einer freiburgischen Gemeinde fusioniert, von untergeordneter Bedeutung. Dies deshalb, weil sich der Zusammenschluss grundsätzlich nach freiburgischem Recht richtet und der (vorgängige) Gebietswechsel Voraussetzung dazu ist.

Entscheidend ist, dass die beiden interkantonalen Verträge sämtliche Auswirkungen einer Änderung des bernischen und freiburgischen Kantonsgebiets erfassen und einer Lösung zuführen.

Da die Gemeinde Clavaleyres fortan aber nicht als eigenständige Einwohnergemeinde des Kantons Freiburg existieren, sondern ein Ortsteil der Gemeinde Murten sein wird, werden auch die Grundzüge des Zusammenschlusses (gemäss interkommunaler Vereinbarung) in das Konkordat aufzunehmen sein. Hier besteht ein wesentlicher Unterschied zum damaligen Wechsel der Gemeinden des bernischen Amtsbezirks Laufen in den Kanton Basel-Landschaft¹². Während für die Gemeinden des Laufentals die zukünftige Stellung und organisatorische Einbettung in den Kanton Basel-Landschaft zu definieren war, ist im vorliegenden Fall klar, dass für den Ortsteil Clavaleyres durch den Zusammenschluss die Voraussetzungen bzw. die administrative Einteilung von Murten im Kanton Freiburg gelten werden.

Die interkantonalen Verträge werden in Artikel 48 BV geregelt. Die Kantone können solche für alle Bereiche abschliessen, ob es nun um eigene Kompetenzen oder um durch den Bund delegierte Kompetenzen geht.¹³ Diese Verträge können auch eine Grenzänderung zum Gegenstand haben.¹⁴

Im Allgemeinen werden interkantonale Verträge zwischen zwei oder mehreren Kantonen abgeschlossen. Eine Gemeinde kann Vertragspartei sein, sofern dies im kantonalen Recht vorgesehen ist.¹⁵ Da die beiden Fusionsgemeinden nicht direkt durch die Modalitäten der vermögensrechtlichen Auseinandersetzung, der Übertragung hängiger gerichtlicher Verfahren sowie des administrativen Übergangs zwischen den beiden Kantonen betroffen sind, nehmen sie nicht an den Verhandlungen im Hinblick auf die Unterzeichnung der interkantonalen Verträge teil.

Ein interkantonaler Vertrag darf dem Recht und den Interessen des Bundes nicht zuwiderlaufen (Art. 48 Abs. 3 BV). Dasselbe gilt für die verfassungsmässigen Rechte der Bürgerinnen und Bürger sowie für die Interessen und das kantonale Recht der anderen Kantone.¹⁶ Er darf weder den demokratischen Grundsatz (Art. 51 BV) noch die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen (Art. 3 BV) verletzen.¹⁷

Im vorliegenden Fall wird das Konkordat die Grundprinzipien für den Wechsel der bernischen Gemeinde Clavaleyres und das Verhältnis der Einwohner zum Kanton Freiburg regeln. Dieses Konkordat wird sich in der Hauptsache mit der Gebietsänderung befassen.

Artikel 10

Gemäss Artikel 90 Buchstabe a KV vertritt der Regierungsrat den Kanton Bern nach innen und aussen. Somit ist es der Regierungsrat, der für die Aushandlung und den Abschluss eines

¹² vgl. u.a. Vertrag über die Aufnahme des bernischen Amtsbezirks Laufen und seiner Gemeinden Blauen, Brislach, Burg im Leimental, Dittingen, Duggingen, Grellingen, Laufen, Liesberg, Nenzlingen, Roggenburg, Röschenz, Wahlen, Zwingen in den Kanton Basel-Landschaft vom 10. Februar 1983 (GS 31.445)

¹³ SCHWEIZER/ABDERHALDEN, Nr. 11 ad Art. 48 BV in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER (Hrsg.), Die Schweizerische Verfassung, St. Galler Kommentar 2014.

¹⁴ AUBERT, Nr. 4 ad Art. 48 BV, in: AUBERT/MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003; BIAGGINI, Kommentar BV, Nr. 5 ad Art. 48 BV; THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, Nr. 19 § 28.

¹⁵ THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, Nr. 16 § 28; SCHWEIZER/ABDERHALDEN, Nr. 14 ad Art. 48 BV in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER (Hrsg.), Die Schweizerische Verfassung, St. Galler Kommentar 2014.

¹⁶ THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, Nr. 20 § 28.

¹⁷ THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, Nr. 23 f. und 26 f. § 28.

interkantonalen Vertrags und somit des Konkordats zuständig ist. Gemäss Artikel 74 Absatz 2 Buchstabe *b* KV kommt die Genehmigung interkantonaler Verträge grundsätzlich dem Grossen Rat zu. In die alleinige Zuständigkeit des Regierungsrats fallen kurzfristig kündbare interkantonalen Verträge, die entweder im Bereich seiner Verordnungskompetenzen liegen oder von untergeordneter Bedeutung sind (Art. 88 Abs. 4 KV). Da das Konkordat zumindest nicht kurzfristig kündbar ist, muss es durch den Grossen Rat genehmigt werden.

Obligatorische Volksabstimmung (Abs. 2):

Wie weiter oben bereits ausgeführt, sehen sowohl die Bundesverfassung als auch die bernische Kantonsverfassung für Gebietsänderungen ein besonderes Verfahren vor. Gemäss Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe *d* KV unterliegen Änderungen des Kantonsgebiets, ausgenommen Grenzkorrekturen, der obligatorischen Volksabstimmung. Das vom Grossen Rat genehmigte Konkordat wird somit der Bevölkerung zur Abstimmung vorgelegt werden müssen (kantonale Abstimmung).

Sollte der Grosse Rat die Genehmigung des durch den Regierungsrat ausgehandelten und unterzeichneten Konkordats zuhanden der Volksabstimmung ablehnen, müsste die Berner Kantonsregierung Gespräche mit dem Kanton Freiburg aufnehmen. Die neuen Verhandlungen sollen zu Anpassungen des Konkordats führen, damit der Grosse Rat dieses genehmigen kann. Das Verfahren soll nicht aufgrund eines mangelnden Einverständnisses zwischen den Kantonsparlamenten scheitern.

Im Falle eines in den Gemeindeabstimmungen angenommenen interkantonalen Zusammenschlusses ist Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe *d* KV in Verbindung mit Artikel 53 Absatz 3 BV dahingehend auszulegen, dass die dafür erforderliche Gebietsänderung zwingend der Stimmbewölkerung zu unterbreiten ist, unter Umständen auch in Form eines ablehnenden Antrags.

Situation im Kanton Freiburg (Abs. 3):

Während im Kanton Bern die obligatorische Volksabstimmung im beschriebenen Fall zwingend ist, präsentiert sich die Ausgangslage im Kanton Freiburg wie folgt: Die Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura haben eine „Vereinbarung über die Aushandlung, die Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarung der Kantone mit dem Ausland“ vom 5. März 2010 abgeschlossen (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente, ParlVer; SGF 121.4)¹⁸ Der ParlVer sieht die Mitwirkung des Kantonsparlaments für die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung eines interkantonalen Vertrags vor, nicht aber für dessen Abschluss, der in den Kantonsverfassungen der Unterzeichnerkantone geregelt ist.

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg genehmigt den Beitritt zum Gebietsänderungskonkordat in Form eines Gesetzes. Dieses untersteht dem Gesetzesreferendum. Der Grosse Rat kann das Beitrittsgesetz allerdings einem obligatorischen Referendum unterstellen. Aufgrund dieser Ausgangslage ist in Absatz 3 festgehalten, dass, falls auch im Kanton Freiburg eine Volksabstimmung stattfindet, diese von den Regierungen auf den gleichen Termin zu legen ist.

Artikel 11

Diese Bestimmung hält fest, dass das Konkordat in Bezug auf die Regelung der Einzelheiten des Kantonswechsels ausserdem eine Kompetenzdelegation für die Regierungen festlegt. Damit soll es möglich sein, untergeordnete Modalitäten der Gebietsänderung in einer interkantonalen Vollzugsvereinbarung zu regeln, welche weder der Genehmigung durch den Grossen Rat noch der Volksabstimmung untersteht.

Diese Kompetenzdelegation muss den Anforderungen von Artikel 69 Absatz 1 und 2 KV, die für die Übertragung von Befugnissen des Grossen Rates an den Regierungsrat gelten, genügen: Erstens ist die Delegation auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt (vermögensrechtliche Auseinandersetzung, Übertragung hängiger gerichtlicher Verfahren sowie administrativer

¹⁸ SGF: Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg

Übergang). Zweitens ist sie im Konkordat vorgesehen, das dem Kantonsparlament und zwingend den Stimmberechtigten vorgelegt wird, was sogar über dem in der genannten Bestimmung vorgesehenen Gesetzesrang liegt. Und schliesslich wird der Rahmen im Konkordat festgelegt werden. Die Verfassungsbestimmungen über die Delegation von Befugnissen des Grossen Rates an den Regierungsrat werden damit eingehalten.

Die interkantonale Vereinbarung muss namentlich folgende Aspekte regeln (keine abschliessende Aufzählung):

- Gebiet und Bürger: Bürgerrecht und Einbürgerung
- Recht: geltendes Recht und Übergangsrecht, Verträge, Konzessionen, Bewilligungen, Patente, hängige Verfahren (Verwaltungs-, Zivil-, Strafrecht), Notariatswesen, Vollzug von Beschlüssen)
- Finanzordnung: Übertragung des allfälligen Verwaltungsvermögens zwischen den Kantonen, interkommunale Zusammenarbeit, Staatsbeiträge und Stipendien, Sozialhilfe, Finanzausgleich und Abgaben, Gebühren und Kantonssteuern.

Es wird bei der Erarbeitung des Gebietsänderungskonkordats sowie dieser Vollzugsvereinbarung eine Abgrenzung der zu regelnden Themen in zweierlei Hinsicht vorzunehmen sein.

1. Grundlegende kantonale Aspekte der Abwicklung der Gebietsänderung und deren Auswirkungen sind im Gebietsänderungskonkordat festzuhalten.
2. Die Vollzugsvereinbarung hat untergeordnete Modalitäten der Gebietsänderung sowie weitere Aspekte des Zusammenschlusses zu regeln, sofern diese nicht bereits in der interkommunalen Vereinbarung zur Fusion geregelt sind bzw. eine Folge der Fusion darstellen.

Da die interkantonale Vereinbarung nicht die Gebietsänderung als solche betrifft, sondern nur deren Folgen, wird sie nicht dem besonderen Verfahren gemäss Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe d KV unterstellt und braucht somit auch nicht dem Stimmvolk vorgelegt zu werden. Der Regierungsrat ist also allein für die Aushandlung, den Abschluss und die Genehmigung der interkantonalen Vollzugsvereinbarung zuständig.

Unter Verweis auf die obigen Ausführungen zur notwendigen Abgrenzung scheint klar, dass die eigentlichen Modalitäten des Zusammenschlusses der beiden Gemeinden – aus kommunaler Sicht – im Rahmen dieser interkantonalen Vollzugsvereinbarung durch entsprechenden Beschluss der Regierungen genehmigt werden. Es ist naheliegend, dass sich der Inhalt dieser Vollzugsvereinbarung eng an denjenigen der interkommunalen Vereinbarung (Fusionsvertrag) anlehnen wird.

Artikel 12

Diese Bestimmung gibt der Gemeinde Clavaleyres die Möglichkeit, sich zu allfälligen Bestimmungen des Konkordats sowie der Vollzugsvereinbarung zu äussern, welche von der interkommunalen Vereinbarung (Fusionsvertrag) nicht erfasst sind. Es wird hier auf die Ausführungen zu Artikel 9 verwiesen, wonach die Fusionsgemeinden nicht direkt an den Verhandlungen im Hinblick auf die Unterzeichnung der interkantonalen Verträge teilnehmen, sich aber zumindest im Rahmen einer Anhörung sollen einbringen können.

Artikel 13

Im Fall einer Ablehnung des Konkordats endet das Verfahren und der Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten sowie der dafür notwendige Kantonswechsel werden nicht vollzogen.

Artikel 14

Die Genehmigung durch die Bundesversammlung stellt den Abschluss des mehrstufigen Verfahrens dar und ermöglicht die Umsetzung. Aufgrund der Komplexität und der Dauer des gesamten Verfahrens bis zu diesem Zeitpunkt ist es angezeigt, den definitiven Zeitpunkt des

Kantonswechsels sowie die unmittelbar darauf folgende Umsetzung des Zusammenschlusses durch die Regierungen bestimmen zu lassen. Der bereits im Fahrplan der Absichtserklärung kommunizierte Umsetzungszeitpunkt per 1. Januar 2021 orientiert sich einerseits an den Vorlaufzeiten der verschiedenen Verfahrensschritte, andererseits ist er durch die kantonsweit einheitliche Legislaturperiode im Kanton Freiburg gewissermassen vorgegeben. Es muss den Regierungen aber unbenommen sein, auf unerwartete Entwicklungen zu reagieren und allenfalls einen anderen Umsetzungszeitpunkt zu vereinbaren.

Artikel 15

Diese Bestimmung verdeutlicht, dass der eigentliche Zusammenschluss unmittelbar nach dem Kantonswechsel zu erfolgen hat. Auf operativer Ebene wird dies – wie bei anderen Zusammenschlüssen – so auszugestalten sein, dass die fusionierte Gemeinde am 1. Januar 2021 funktionieren kann.

Artikel 16

Diese Bestimmung lehnt sich Artikel 4a des Gemeindegesetzes an, wonach der Regierungsrat die formalen und redaktionellen Anpassungen sämtlicher Erlasse vornehmen kann, in welchen die Einwohnergemeinde Clavaleyres namentlich erwähnt ist.

Artikel 17

Für Absatz 2 Buchstabe *b* dieser Bestimmung gilt, dass – wie bereits zu Artikel 13 festgehalten – mehrere Konstellationen der Ablehnung auf Stufe Kanton möglich sind: Das Konkordat kann, wie bereits ausgeführt, lediglich durch die Mehrheit der Stimmenden in der Volksabstimmung abgelehnt werden.

Im Kanton Freiburg kann die Ablehnung durch den Grossen Rat oder durch ein „Nein“ der Stimmberechtigten im Falle einer Volksabstimmung erfolgen (vgl. Art. 10 Abs. 3).

8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Der Gebietswechsel einer bernischen Gemeinde im Rahmen einer Fusion wird in den Richtlinien der Regierungspolitik 2015-2018 weder explizit erwähnt noch ausgeschlossen.

9. Finanzielle Auswirkungen

Die personellen Ressourcen für die Begleitung und Beratung über die gesamte Verfahrensdauer bis zur allfälligen Umsetzung werden von den beiden Kantonen zur Verfügung gestellt (vgl. Erläuterungen zu Art. 3 Abs. 1). Der zeitliche Aufwand für Beratung, der bei den involvierten kantonalen Stellen anfällt, ist im Vergleich zur Abwicklung von innerkantonalen Fusionen insbesondere aufgrund der Komplexität des vorliegenden mehrstufigen Verfahrens und aufgrund der interkantonalen Koordination höher. Ebenfalls höher bzw. zeitaufwändiger ausfallen dürften sämtliche Arbeiten im Zusammenhang mit der Nachführung von Statistiken, Geodaten, usw.

Es erfolgt keine finanzielle Beteiligung des Kantons Bern an den kommunalen Abklärungen. Zudem werden keine Finanzhilfe nach GFG an die umgesetzte Fusion und keine Kompensationszahlungen nach FILAG ausgerichtet. Die finanziellen Fusionsförderinstrumente des Kantons Bern werden auf diese interkantonale Fusion nicht angewendet.

Finanzielle Auswirkungen gibt es im Zusammenhang mit der Organisation und Durchführung von kommunalen und kantonalen Abstimmungen. Die Kosten im Zusammenhang mit den Gemeindeabstimmungen gehen vollständig zu Lasten der Gemeinden (Art. 49 PRG).

Mögliche Auswirkungen könnten infolge der vermögensrechtlichen Auseinandersetzung entstehen. Diese lassen sich heute indessen nicht genau beziffern, werden aber im Rahmen des Konkordats zu untersuchen sein. Insgesamt dürften diese aber mit Blick auf die Grösse der Gemeinde Clavaleyres eher gering ausfallen.

10. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Keine.

11. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Hauptauswirkung auf die Gemeinde Clavaleyres liegt darin, dass die Stimmberechtigten über die Kantonszugehörigkeit und über ihre institutionelle Zukunft entscheiden.

12. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Der Wechsel der Kleinstgemeinde Clavaleyres hat weder direkte noch indirekte nennenswerte Auswirkungen.

13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

[Vortragstext]

Bern, [Datum]

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: / Der Präsident:

[Name]

Der Staatsschreiber: *[Name]*