



## Bericht 2014-DIAF-96

3. November 2015

### des Staatsrats an den Grossen Rat über die Aufnahme der Gemeinde Clavaleyres (BE) durch den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Bericht, dessen Anträge eine Abstimmung über einen Grundsatzentscheid des Grossen Rates vorsehen.

Dieser Bericht ist wie folgt gegliedert:

<b>1. Kontext des Projekts</b>	<b>10</b>
<b>2. Präsentation der Gemeinde Clavaleyres</b>	<b>11</b>
<b>3. Grundzüge des Projekts</b>	<b>12</b>
<b>4. Finanzielle und personelle Auswirkungen</b>	<b>12</b>
<b>5. Anträge</b>	<b>13</b>

#### 1. Kontext des Projekts

In ihrer am 22. Juni 2015 (2015-CE-180) eingereichten Anfrage bat Grossrätin Bernadette Hänni-Fischer den Staatsrat um Erklärungen zum Stand der Arbeiten für die Fusion von Clavaleyres (BE) mit Murten. Sie fasst die Ausgangslage wie folgt zusammen: «Clavaleyres ist eine politische Gemeinde im Verwaltungskreis Bern-Mittelland des Kantons Bern und zugleich eine Enklave im Kanton Freiburg. Mit ihren noch 48 Einwohnerinnen und Einwohnern ist sie eine der kleinsten Gemeinden überhaupt. Der Wunsch, mit einer anderen bernischen Enklave im Seebezirk, nämlich Münchenwiler, zu fusionieren, scheiterte, letztmals an deren Gemeindeversammlung vom 15. Mai 2014. Auch diesbezügliche Versuche mit anderen bernischen Gemeinden, so Laupen und Kallnach, blieben ohne Erfolg. Der Wunsch nach einer baldigen Fusion der Gemeinde ist sehr gross. Sie hat Schwierigkeiten, die Gemeindebehörden neu zu rekrutieren. Ab 2016 besteht der Gemeinderat nur noch aus drei Mitgliedern (vorher fünf). Die Arbeit ist somit nur noch auf Erhalten und nicht auf Weiterentwicklung ausgerichtet, was sich für eine Übernahme durch Murten je länger je mehr nachteilig auswirken könnte.»

Von den bereits erfolgten Etappen des Prozesses seien namentlich die folgenden erwähnt:

- > 28. November 2013: Gemeindeversammlung in Clavaleyres: Beschluss für eine Fusion mit Murten;

- > 30. April 2014: einstimmiger Beschluss des Generalrats von Murten, Fusionsverhandlungen mit Clavaleyres aufzunehmen;
- > Frühling 2014: Bildung einer interkantonalen Arbeitsgruppe Bern/Freiburg zur Klärung des weiteren Vorgehens;
- > 13. Januar 2015: Sitzung der Gemeinden mit der interkantonalen Arbeitsgruppe: Es muss eine «Lex Clavaleyres» geschaffen werden, die vom Grossen Rat zu genehmigen ist;
- > 19. März 2015: Der Grosse Rat des Kantons Bern nimmt Kenntnis von der Antwort des Regierungsrats auf die Interpellation 150-2014 Jakob Etter: «Gehört Clavaleyres bald zu Freiburg?». Für den Regierungsrat ist die Absicht von Clavaleyres, im Fusionsparameter mit Murten mitzumachen, nachvollziehbar, zumal Clavaleyres viele seiner Aufgaben bereits heute zusammen mit Murten erledigt.

In seiner Antwort vom 15. September 2015 auf die Anfrage 2015-CE-180 (s. Beilage) erklärte der Staatsrat im Wesentlichen, dass die laufenden Überlegungen auf eine Anfrage der Gemeindebehörden von Clavaleyres hin ihren Anfang nahmen. Er erinnerte daran, dass im Kanton Freiburg seit der ersten territorialen Umstrukturierung im Jahr 1968 83 Gemeindezusammenschlüsse stattgefunden haben, womit die Zahl der Gemeinden von 284 auf 150 gesunken ist (Stand am 01.01.2016) und dass all diese Zusammenschlüsse Freiburger Gemeinden betrafen.

Ein kantonsübergreifender Zusammenschluss einer Freiburger Gemeinde mit der Gemeinde eines anderen Kantons würde zusätzliche Anforderungen stellen. So wäre als Voraussetzung für den Zusammenschluss eine territoriale Änderung zwischen den beiden Kantonen nötig. Eine weitere Schwierigkeit beim Zusammenschluss von zwei Gemeinden verschiedener Kantone ist die grössere Anzahl an betroffenen institutionellen Akteuren, die für die politischen Entscheide zuständig sind. Im vorliegenden Fall würde die Änderung der Kantonsgebiete (Hinzufügen des Gebiets der Gemeinde Clavaleyres zum Kantonsgebiet von Freiburg) politische Entscheide von zwei Gemeinden, der Gesamtheit der Stimmbürger der beiden Kantone und der Bundesversammlung erfordern. Was die Gemeindegemeinschaften als solche betrifft, so müssten die politischen Entscheide auf kommunaler und kantonaler Ebene getroffen werden, während der Bund durch das Bundesamt für Landestopografie swisstopo für die administrative Ebene zuständig ist. Zum jetzigen Zeitpunkt scheint keine allgemein gültige Bestimmung des Freiburger Rechts anwendbar auf die Modalitäten der politischen Entscheide, die bei einem vorgesehenen Übergang eines Gebiets zwischen zwei Kantonen nötig sind.

Zur Information kann im Übrigen erwähnt werden, dass die letzte ähnliche Änderung von Kantonsgebiet in der Schweiz die Gemeinde Vellerat betraf, die am 1. Juli 1996 vom Kanton Bern zum Kanton Jura übertrat (ohne die zusätzliche Schwierigkeit, gleichzeitig mit einer anderen jurassischen Gemeinde zu fusionieren). Seither wurden bestimmte interkantonale Fusionsprojekte in Betracht gezogen, ohne jedoch umgesetzt worden zu sein.

Der Staatsrat hat sich für dieses Projekt ausgesprochen, das bis 2021 umgesetzt sein würde. Aufgrund der Komplexität des Projekts und der starken symbolischen Bedeutung einer Änderung des Kantonsgebiets möchte der Staatsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zuhanden des Grossen Rates über diesen Bericht an einen Grundsatzentscheid knüpfen. In diesem Bericht sollen somit einerseits die in der Antwort auf die Anfrage 2015-CE-180 enthaltenen Informationen ergänzt werden, und andererseits wird er in den Anträgen die Frage stellen, ob das Kantonsparlament das Projekt als solches unterstützten und dem Staatsrat den Auftrag erteilen will, alle nötigen Massnahmen für seine Umsetzung zu ergreifen. Sobald er vom Ergebnis dieser Abstimmung Kenntnis hat, wird der Staatsrat gegebenenfalls einen Erlassentwurf des Grossen Rates in Form einer «Lex Clavaleyres» (s. Art. 151 Abs. 3 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006, GRG; SGF 121.1) ausarbeiten können. Diese formelle gesetzliche Grundlage würde namentlich die Ausübung der politischen Rechte betreffend eine Änderung des Kantonsgebiets beziehungsweise den Zusammenschluss der Gemeinde Murten mit der bernischen Gemeinde Clavaleyres ermöglichen.

## 2. Präsentation der Gemeinde Clavaleyres

Die Gemeinde Clavaleyres, die zwischen den Gemeinden Courgevau, Villarepos und Faoug (VD) liegt, hat eine kleine Präsentation zu Handen der freiburgischen Behörden verfasst, von der hier ein paar Auszüge aufgeführt sind:

### Einwohnergemeinde Clavaleyres

*Clavaleyres ist auf der Land- oder Strassenkarte nicht leicht zu finden. Der Name könnte auf eine französischsprachige Gemeinde schliessen lassen und das Dorf demnach in der Westschweiz liegen. Aber alles ist anders. Die Gemeinde ist zwar an der Sprachgrenze, doch die Bewohner sprechen berndeutsch. Auch ist die Amtssprache deutsch.*



*Im Jahr 1118 wurde Clavaleyres erstmals als Weiler zum Kloster von Münchenwiler erwähnt.*

*Das Dorf besteht aus einer kleinen Siedlung mit fünf Landwirtschaftsbetrieben sowie einigen kleinen Häusern entlang der Kantonsstrasse und zwei Aussen-Bauernhöfen. Es hat keine Kirche, keine Post, keine Schule, keine Gaststätte, keinen Laden, aber einen kleinen Friedhof. Im Jahre 2013 wurde die erste Ortsplanung abgeschlossen. Die Kantonsstrasse, die das Dorf von Osten nach Westen durchquert, weist eine Länge von 807 m auf. Das Strassennetz der Gemeinde ist 1570 m lang. Daneben hat es einige Flur- und Waldwege mit insgesamt 1506 m Länge.*

### Weitere Daten:

Einwohnerzahl	49 per 01.01.2015
Fläche	101 ha
Höhe über Meer	454 m tiefster Punkt/ 510 m höchster Punkt
Gemeindesteuern	1,94 der Einfachen Steuer <sup>1</sup>
Liegenschaftssteuer	1‰ des amtlichen Werts
Wehrdienstersatzabgabe	6,5% Prozent des Staatssteuerbetrags, mindestens 100 Franken

<sup>1</sup> Die Steueranlage (1,94) wird mit der Einfachen Steuer multipliziert, so ergibt sich der Betrag der Gemeindesteuer. Die sogenannte Einfache Steuer wird aufgrund des steuerbaren Einkommens und Vermögens und des im Gesetz verankerten Steuertarifs berechnet. Sie entspricht also der einfachen Kantonssteuer im Kanton Freiburg.



Weitere Informationen zur Gemeinde sind der offiziellen Website der Gemeinde Clavaleyres sowie der Enzyklopädie Wikipedia zu entnehmen.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass gegenwärtig praktisch alle Gemeindeaufgaben anderen Gemeinden (insbesondere der Gemeinde Murten) oder Strukturen der interkommunalen Zusammenarbeit übertragen sind. Die Verwaltung der Gemeinde Clavaleyres (namentlich die Einwohnerkontrolle, die Finanzen und Steuern, die Gemeinderatssitzungen oder der Schalterdienst) wird im Übrigen von der Gemeinde Kallnach (BE) gewährleistet.

### 3. Grundzüge des Projekts

Nach dem Grundsatzentscheid des Grossen Rats wird eine Zusammenarbeitsvereinbarung, in der die Verfahren im Detail geregelt sind, zwischen dem Staatsrat und dem bernischen Regierungsrat abgeschlossen werden können. In vorliegendem Fall wird diese Zuständigkeit dem Staatsrat gemäss Artikel 4 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge (VertragsG; SGF 121.3) übertragen, in Verbindung mit Artikel 132 Abs. 2 des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) und Artikel 1 Abs. 3 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG; SGF 141.1.1).

In einer zweiten Phase wird ein Entwurf einer «Lex Clavaleyres» ausgearbeitet werden.

Weitere Vereinbarungen könnten die administrativen, finanziellen und vermögensrechtlichen Modalitäten betreffen, die zwischen den beiden Kantonen im Hinblick auf die Gebietsänderung bzw. den Gemeindezusammenschluss geregelt werden müssen.

Für den Fall, dass die politischen Entscheide auf allen Stufen zugunsten einer Gebietsänderung und eines Gemeindezusammenschlusses ausfallen, müssen die aktuellen Rechtsverhältnisse zwischen den Einwohnern der Gemeinde Clavaleyres und dem Kanton Bern aufgelöst werden, um sie dem Kanton Freiburg zu übertragen. Die Übernahme der Daten betreffend die Gemeinde Clavaleyres und die notwendigen Anpassungen auf Ebene der freiburgischen Gesetzgebung wären die Folgen davon. In diesem Zusammenhang könnte sich die Gelegenheit bieten, zu überprüfen, inwiefern es möglich und wünschenswert wäre, den Staatsrat zu ermächtigen, die formalen und redaktionellen Anpassungen in Erlassen des Grossen Rates zu beschliessen, die als Folge der Veränderung des Gebiets oder des Zusammenschlusses von Gemeinden nötig sind, immer unter dem Vorbehalt der Zuständigkeit des Parlaments für weitergehende Anpassungen. Eine Bestimmung in diesem Sinne findet sich im Gemeindegesetz des Kantons Bern vom 16. März 1998 (Art. 4a GG BE; BSG 170.11).

Die Gebietsänderung würde am gleichen Tag in Kraft treten wie der Zusammenschluss zwischen den Gemeinden Clavaleyres und Murten.

### 4. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Mangels Erfahrungen mit früheren Fällen scheint eine zuverlässige Schätzung der finanziellen und personellen Auswirkungen zu diesem Zeitpunkt kaum möglich.

Es kann allenfalls auf die Antwort des bernischen Regierungsrats auf die Frage Nr. 6 der oben erwähnten Interpellation 150-2014 Jakob Etter verwiesen werden («Mit welchen Kosten muss der Kanton Bern bis zu einem Kantonswechsel von Clavaleyres inkl. Volksabstimmung rechnen?»):

*Die Kosten sind Gegenstand der gestarteten Abklärungen. Im Gegensatz zu innerkantonalen Fusionen ist mit einem deutlich höheren Aufwand zu rechnen, der überdies vor allem beim Kanton anfällt. Die Kosten setzen sich zusammen aus dem Verwaltungsaufwand des Kantonspersonals (u. a. Ausarbeitung einer interkantonalen Vereinbarung) sowie den Vorarbeiten für die Durchführung der Kantonsabstimmung. Ob und in welcher Höhe vor diesem Hintergrund direkte Beiträge an die Gemeinde für die Fusionsabklärungen ausgerichtet werden, ist zurzeit in Abklärung. Mit Blick auf die Fixkosten einer kantonalen Abstimmung ist diese Vorlage an einem der vorgegebenen Termine für Bundesabstimmungen zur Abstimmung zu bringen.*

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die Arbeiten zur Übernahme der Daten betreffend die Gemeinde Clavaleyres und die notwendigen Anpassungen auf Ebene der freiburgischen Gesetzgebung vor allem auf der Ebene der zuständigen Direktionen vorgenommen würden, die direkt mit den entsprechenden bernischen Behörden zusammenarbei-

ten. Gegebenenfalls könnten die freiburgischen Stellen, die gemäss der Gesetzgebung über die Gemeinden zuständig sind, beigezogen werden.

## **5. Anträge**

Angesichts dieser Ausführungen wird der Grosse Rat eingeladen, seinen Willen zu äussern, das Projekt einer Gebietsänderung, die einen Zusammenschluss der Gemeinden Clavaleyres (BE) und Murten ermöglicht, zu unterstützen, und dem Staatsrat den Auftrag zu geben, alle für die Umsetzung dieses Projekts notwendigen Massnahmen zu ergreifen.

---

### **Anhang**

Antwort vom 15. September 2015 des Staatsrats auf die Anfrage  
2015-CE-180 Bernadette Hänni-Fischer – Stand der Arbeiten für die  
Fusion von Clavaleyres (BE) mit Murten (FR)



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Bernadette Hänni-Fischer

2015-CE-180

### **Stand der Arbeiten für die Fusion von Clavaleyres (BE) mit Murten (FR)**

#### **I. Frage**

Clavaleyres ist eine politische Gemeinde im Verwaltungskreis Bern-Mittelland des Kantons Bern und zugleich eine Enklave im Kanton Freiburg. Mit ihren noch 48 Einwohnerinnen und Einwohnern ist sie eine der kleinsten Gemeinden überhaupt. Der Wunsch, mit einer anderen bernischen Enklave im Seebezirk, nämlich Münchenwiler, zu fusionieren, scheiterte, letztmals an deren Gemeindeversammlung vom 15. Mai 2014. Auch diesbezügliche Versuche mit anderen bernischen Gemeinden, so Laupen und Kallnach, blieben ohne Erfolg. Der Wunsch nach einer baldigen Fusion der Gemeinde ist sehr gross. Sie hat Schwierigkeiten, die Gemeindebehörden neu zu rekrutieren. Ab 2016 besteht der Gemeinderat nur noch aus drei Mitgliedern (vorher fünf). Die Arbeit ist somit nur noch auf Erhalten und nicht auf Weiterentwicklung ausgerichtet, was sich für eine Übernahme je länger je mehr nachteilig auswirken könnte.

Die bereits erfolgten Schritte:

- > 28. November 2013: Gemeindeversammlung in Clavaleyres: Beschluss für eine Fusion mit Murten;
- > 30. April 2014: einstimmiger Beschluss des Generalrats von Murten für eine Fusion mit Clavaleyres;
- > Mai 2014: Bildung einer interkantonalen Arbeitsgruppe Bern/Freiburg zur Klärung des weiteren Vorgehens;
- > 13. Januar 2015: Sitzung der Gemeinde mit der interkantonalen Arbeitsgruppe: Es muss eine «Lex Clavaleyres» geschaffen werden, die vom Grossen Rat zu genehmigen ist;
- > 16. März 2015: Interpellation des Berner Grossrates Jakob Etter: «Gehört Clavaleyres bald zu Freiburg?»

Gemäss der Antwort des Berner Regierungsrats auf die Interpellation ist für ihn die Absicht von Clavaleyres, im Fusionsparameter mit Murten mitzumachen, nachvollziehbar, zumal Clavaleyres viele seiner Aufgaben bereits heute zusammen mit Murten erledige. Der Kanton Bern geht von einem Zeitplan von fünf bis sieben Jahren bis zur umgesetzten Fusion aus.

Dieser Zeitplan müsste allerdings verkürzt werden. Beide Gemeinden haben sich für einen raschen Zusammenschluss ausgesprochen (vor 2021). Eine interkantonale Fusion dauert länger und verlangt mehr Schritte als eine übliche Fusion: interkantonale Vereinbarung Freiburg/Bern zu rechtlichen und prozessualen Fragen, Fusionsvereinbarungen der beiden Gemeinden, die Genehmigung durch

die beiden Grossen Räte und durch die Kantonsbevölkerung der beiden Kantone sowie evtl. durch die Bundesversammlung.

Die Fragen nun an den Staatsrat:

1. Wie weit ist die «Lex Clavaleyres» fortgeschritten?
2. Sieht der Kanton einen Zeitplan vor, damit 2021 (nächste Gemeindewahlen Clavaleyres) die Fusion umgesetzt sein wird?

*22. Juni 2015*

## **II. Antwort des Staatsrats**

Der Staatsrat möchte einleitend in Erinnerung rufen, dass die laufenden Überlegungen zu einer möglichen Fusion der Gemeinden Clavaleyres und Murten auf Anfrage der bernischen Gemeinde in Angriff genommen wurden, nachdem mehrere Fusionsprojekte mit anderen Berner Gemeinden gescheitert waren. Es fanden zahlreiche informelle Kontakte zwischen den Behörden von Clavaleyres und Murten statt, und anschliessend zwischen den betreffenden Oberamtspersonen bzw. Regierungsstatthalter von Freiburg und Bern. Diese Diskussionen führten schliesslich zu einem Treffen zwischen der Staatsrätin und Direktorin der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft des Kantons Freiburg und dem Regierungsrat und Direktor der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern. Bei diesem Treffen wurde vereinbart, dass die beiden Kantone das Dossier gemeinsam prüfen, unter Vorbehalt der zukünftigen Beschlüsse der betroffenen Gemeinde-, Kantons- und Bundesbehörden.

Der Staatsrat stellt fest, dass dieses Projekt im Einklang mit der seit mehreren Jahren verfolgten Politik der Förderung der Gemeindezusammenschlüsse steht. Er bekräftigt, dass der Zusammenschluss eine Lösung, nebst anderen, darstellen kann für die Probleme, mit denen sich die kommunalen Gebietskörperschaften bei der Erledigung ihrer Aufgaben konfrontiert sehen.

So hält der Staatsrat fest, dass im Kanton Freiburg seit 1968 83 Gemeindezusammenschlüsse zustande kamen, womit die Zahl der Gemeinden von 284 auf 150 gesunken ist (Stand am 01.01.2016). Sämtliche Zusammenschlüsse fanden zwischen Freiburger Gemeinden statt. Die Bildung dieser neuen lokalen territorialen Einheiten war möglich dank den kontinuierlich angepassten besonderen gesetzlichen Bestimmungen, die zum Ziel hatten, die Umsetzung bzw. die Begleitung der Fusionsprozesse zu fördern und zu vereinfachen.

Die Durchführung eines Zusammenschlusses zwischen einer Freiburger Gemeinde und einer Gemeinde eines anderen Kantons erfordert, neben der Berücksichtigung des in den entsprechenden kantonalen Bestimmungen festgelegten Fusionsverfahrens, eine territoriale Änderung, in die beide betroffenen Kantone einbezogen sind. Eine solche territoriale Änderung wäre ein ausserordentliches Ereignis in der jüngeren Geschichte des Kantons Freiburg, denn das Kantonsgebiet ist seit der von Napoleon im Jahr 1803 ausgearbeiteten Mediationsakte unverändert geblieben. Zum jetzigen Zeitpunkt scheint keine allgemein gültige Bestimmung des Freiburger Rechts anwendbar auf die Modalitäten der politischen Entscheide, die bei einem vorgesehenen Übergang eines Gebiets zwischen zwei Kantonen nötig sind. Es scheint sich namentlich nicht um eine «einfache»



Grenzbereinigung zu handeln, die gemäss Artikel 53 Absatz 4 der Bundesverfassung (BV; RS 101)<sup>1</sup> per interkantonalen Vertrag möglich ist.

Eine weitere Schwierigkeit beim Zusammenschluss von zwei Gemeinden verschiedener Kantone ist die grössere Anzahl an betroffenen institutionellen Akteuren und an Entscheidungen, die zu treffen sind. Die Koordination der Entscheide ist für den Erfolg des Fusionsprojekts entscheidend und setzt eine intensive Vorbereitungsarbeit voraus.

Wie die Autorin dieser Anfrage erwähnte, wurde 2014 eine interkantonale Arbeitsgruppe aus Vertretern der bernischen und freiburgischen Kantonsverwaltungen gebildet, unter der Federführung der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD), für den Kanton Freiburg, und der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion für den Kanton Bern.

Anhand der ersten Erkenntnisse dieser Gruppe kann das Verfahren für den Gemeindezusammenschluss zwischen Clavaleyres und Murten detailliert beschrieben werden:

- 1) Gebietsveränderung der Kantone Freiburg und Bern; die Modalitäten müssen noch festgelegt werden.
- 2) Zusammenschluss der beiden Gemeinden nach Freiburger Recht.

Diese beiden Etappen müssen gleichzeitig umgesetzt werden, um zu verhindern, dass die Gemeinde Clavaleyres während einer gewissen Zeit in den Kanton Freiburg integriert, aber noch nicht mit der Gemeinde Murten fusioniert ist.

Die erste Etappe bedarf der Zustimmung der beiden Gemeinden, der Bevölkerung beider Kantone und der Bundesversammlung. Die zweite unterliegt der aktuellen Freiburger Gesetzgebung über die Gemeindezusammenschlüsse, namentlich den Bestimmungen des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) und des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG; SGF 141.1.1). Die Entscheidungen in dieser Etappe werden auf Gemeinde- und auf Kantonsebene getroffen, während der Bund durch das Bundesamt für Landestopografie swisstopo für die administrative Ebene zuständig ist.

Für die Gebietsänderung braucht es formell-rechtliche Grundlagen. Dazu kann zwar festgehalten werden, dass die Bundesverfassung eine Bestimmung enthält, die die Zuständigkeiten bei Gebietsveränderungen zwischen Kantonen regelt (Art. 53 Abs. 3 BV)<sup>2</sup>, und dass, gemäss dem bernischen Verfassungsrecht, die Änderungen des Kantonsgebiets obligatorisch der Volksabstimmung unterliegen (Art. 61 Abs. 1 Bst. d der Verfassung des Kantons Bern)<sup>3</sup>. Der Kanton Freiburg müsste hingegen noch die notwendigen Rechtsgrundlagen schaffen, namentlich indem er Spezialgesetze erlässt, die die Ausübung der politischen Rechte betreffend eine Änderung seines Gebiets ermöglichen («Lex Clavaleyres»).

Falls die erwähnten politischen Entscheidungen zugunsten einer territorialen Änderung und eines Gemeindezusammenschlusses ausfallen, müssen die aktuellen Rechtsverhältnisse zwischen den

---

<sup>1</sup> «Grenzbereinigungen können Kantone unter sich durch Vertrag vornehmen.»

<sup>2</sup> «Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen bedürfen der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone sowie der Genehmigung durch die Bundesversammlung in der Form eines Bundesbeschlusses.»

<sup>3</sup> «Obligatorische Volksabstimmung – Obligatorisch unterliegen der Volksabstimmung – [...] Änderungen des Kantonsgebietes, ausgenommen Grenzkorrekturen.»

Einwohnern der Gemeinde Clavaleyres und dem Kanton Bern aufgelöst werden, um sie auf ein noch festzulegendes Datum dem Kanton Freiburg zu übertragen. Die Übernahme der Daten betreffend die Gemeinde Clavaleyres und die notwendigen Anpassungen auf Ebene der freiburgischen Gesetzgebung wären die Folgen davon.

Zur Information kann im Übrigen erwähnt werden, dass die letzte ähnliche Änderung von Kantonsgebiet in der Schweiz die Gemeinde Vellerat betraf, die am 1. Juli 1996 vom Kanton Bern zum Kanton Jura übertrat (ohne die zusätzliche Schwierigkeit, gleichzeitig mit einer anderen jurassischen Gemeinde zu fusionieren). Seither wurden bestimmte interkantonale Fusionsprojekte in Betracht gezogen, ohne jedoch umgesetzt worden zu sein<sup>4</sup>.

In einem derzeit laufenden Projekt, das auf einer am 20. Februar 2012 von den Regierungen der Kantone Bern und Jura unterzeichneten Absichtserklärung beruht, wurde beschlossen, dass die Gemeinde Moutier (BE) für oder gegen einen Beitritt zum Kanton Jura abstimmen kann («Gemeindeabstimmung»). Gemäss Informationen vom Juni 2015 wird eine Abstimmungsbotschaft ausgearbeitet werden. Weitere umliegende Gemeinden wünschten ebenfalls, sich zu einem allfälligen Beitritt zum Kanton Jura äussern zu dürfen.

Was die Zweckmässigkeit eines Zusammenschlusses zwischen den Gemeinden Murten und Clavaleyres betrifft, stellt der Staatsrat fest, dass die Schwierigkeiten der Gemeinde Clavaleyres, namentlich der Mangel an Personen, die bereit sind, als Gemeinderätin oder Gemeinderat zu amten, durch eine Gemeindefusion gemildert werden könnten. Der freiwillige Zusammenschluss von Gemeinden ist sowohl in der bernischen als auch der freiburgischen Auffassung eines von mehreren Instrumenten, um für das Gemeinwohl auf lokaler Ebene sowie seine Weiterentwicklung zu sorgen. Es muss jedoch auch erwähnt werden, dass dieses Instrument nur mittelfristig eingesetzt werden und seine Wirkung nur auf längere Frist entfalten kann. Die Kantone verfügen über weitere spezifische Massnahmen, die innerhalb von Fristen umgesetzt werden müssen, die an dringendere Situationen angepasst sind. Die freiburgische Gesetzgebung sieht beispielsweise vor, dass der Staatsrat die Führung der Gemeindegeschäfte einer aus mindestens drei Mitgliedern zusammengesetzten Verwaltungskommission überträgt, wenn das betreffende Gemeinwesen nicht mehr in der Lage ist, seine Aufgaben zu erfüllen (Art. 151e Bst. b GG). Somit ist festzustellen, dass ein Gemeindefusion nicht darauf ausgelegt ist, Lösungen für dringende Anliegen bereitzustellen, sondern seine Wirkung erst mit der Zeit entfaltet und daher längere Realisierungsfristen benötigt.

Aus diesen Gründen beantwortet der Staatsrat die Fragen wie folgt:

*1. Wie weit ist die «Lex Clavaleyres» fortgeschritten?*

Die wichtigen Punkte, die in einer «Lex Clavaleyres» enthalten sein können, wurden von der interkantonalen Arbeitsgruppe zusammengetragen. Aufgrund der Komplexität des Projekts und der

---

<sup>4</sup> Zum Beispiel die Gemeinden Meierskappel (LU) und Risch (ZG), Pfeffikon (LU) und Reinach (AG) und Albligen (BE) und Ueberstorf. Diese Berner Gemeinde hatte angesichts gewisser finanzieller Probleme und in der Verwaltung sowie der fehlenden Kandidaten für eine politische Funktion gehofft, Verhandlungen über einen Zusammenschluss mit einer Nachbargemeinde aufzunehmen. An einer Abstimmung hat sie 2008 mit wenigen Stimmen Unterschied beschlossen, sich an die Berner Gemeinde Wahlern statt an Ueberstorf zu wenden. Eines der Argumente war, dass ein Zusammenschluss mit Wahlern innerhalb von zwei Jahren umsetzbar wäre, während eine Fusion mit einer Gemeinde eines anderen Kantons frühestens in sechs Jahren in Kraft treten könne.



starken symbolischen Bedeutung einer Änderung des Kantonsgebiets möchte der Staatsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zuhanden des Grossen Rates an einen Grundsatzentscheid knüpfen: Ein ergänzender Bericht zu dieser Antwort wird daher demnächst dem Grossen Rat unterbreitet. Gemäss Artikel 151 Absatz 3 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1)<sup>5</sup> gelangen die Anträge dieses Berichts, der die baldige Ausarbeitung einer «Lex Clavaleyres» ankündigt, zur Abstimmung. Sobald er Kenntnis des Stimmresultats hat, kann der Staatsrat gegebenenfalls einen Erlassentwurf ausarbeiten, der dem Grossen Rat noch 2016 unterbreitet werden sollte.

*2. Sieht der Kanton einen Zeitplan vor, damit 2021 (nächste Gemeindewahlen Clavaleyres) die Fusion umgesetzt sein wird?*

Die interkantonale Arbeitsgruppe arbeitet derzeit an einem Zeitplan, der die verschiedenen Phasen des Fusionsprojekts enthält. Dieser Plan wird auch integrierender Bestandteil des Abkommens über die Zusammenarbeit sein, das der Staatsrat mit dem Regierungsrat des Kantons Bern<sup>6</sup> parallel zur Erarbeitung des Freiburger Entwurfs der «Lex Clavaleyres» abschliessen kann.

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass ein Zusammenschluss bis spätestens 2021 sinnvoll wäre, damit dieser mit den nächsten Gemeindewahlen in Clavaleyres zusammenfallen würde, und wird alles daran setzen, damit dieses komplexe Projekt innerhalb dieser Frist zu einem Abschluss gelangen kann. Er hebt jedoch hervor, dass der Abschluss des Projekts Entscheidungen erfordert, die nicht alle in die Zuständigkeit der Freiburger Behörden fallen, sondern in jene des Kantons Bern oder des Bundes.

Da keine Lösung mit anderen Gemeinden des Kantons Bern besteht, hebt der Staatsrat abschliessend mit Genugtuung den Willen der Behörden der Gemeinde Clavaleyres hervor, eine Lösung durch die Fusion mit einer Freiburger Gemeinde zu finden. Die geografische Lage der Gemeinde sowie die bereits zahlreich bestehenden Zusammenarbeiten mit der Gemeinde Murten legitimieren diesen Willen, trotz der Schwierigkeiten, die mit einem solchen Projekt einhergehen. Mit der Zustimmung der bernischen Behörden und Bevölkerung, und der Unterstützung des Grossen Rates möchte der Staatsrat, dass dieses Projekt so rasch wie möglich zu einem erfolgreichen Abschluss gelangt. Er begrüsst den Einsatz der Gemeindebehörden von Clavaleyres, die ihre Überlegungen nicht eingeschränkt, sondern über die bestehenden Grenzen hinaus die bestmögliche Lösung für ihre Mitbürgerinnen und Mitbürger gesucht haben.

*15. September 2015*

---

<sup>5</sup> «Die Anträge eines Berichts gelangen aber zur Abstimmung, wenn sie die Ausarbeitung eines Erlasses des Grossen Rates verlangen.»

<sup>6</sup> Diese Zuständigkeit wird dem Staatsrat gemäss Artikel 4 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge, VertragsG (SGF 121.3), in Verbindung mit Artikel 132 Abs. 2 GG und Artikel 1 Abs. 3 GZG delegiert.