

**Erläuternder Bericht der Direktion der Institutionen und
der Land- und Forstwirtschaft zum Entwurf der
Vereinbarung zwischen den Kantonen Bern und Freiburg
über den Vollzug des Wechsels der Gemeinde Clavaleyres
zum Kanton Freiburg**

19. Mai 2021

Der Bericht, den wir Ihnen unterbreiten, ist wie folgt gegliedert:

1	Zusammenfassung	2
2	Ausgangslage	2
2.1	<i>Bisherige Verfahrensschritte</i>	2
2.1.1	Zusammenschlussprojekt auf kommunaler Stufe	2
2.1.2	Konkordat mit Volksabstimmung	3
2.1.3	Genehmigungsverfahren auf Bundesebene	3
2.2	<i>Ausarbeitung der Vereinbarung</i>	3
2.2.1	Zuständigkeit und Grundzüge	3
2.2.2	Triage der Themen und Rolle der Direktionen	4
2.3	<i>Die nächsten Schritte</i>	5
3	Inhalt der Vereinbarung / Erläuterung zu den einzelnen Artikeln	5
3.1	<i>Allgemeine Bestimmungen</i>	5
3.1.1	Artikel 1	5
3.1.2	Artikel 2	6
3.1.3	Artikel 3	6
3.1.4	Artikel 4	6
3.1.5	Artikel 5	7
3.1.6	Artikel 6	7
3.1.7	Artikel 7	8
3.2	<i>Regelungsbereiche</i>	8
3.2.1	Artikel 8	8
3.2.2	Artikel 9	8
3.2.3	Artikel 10	8
3.2.4	Artikel 11	8
3.2.5	Artikel 12	9
3.2.6	Artikel 13	9
3.2.7	Artikel 14	10
3.2.8	Artikel 15	10
3.2.9	Artikel 16	10
3.2.10	Artikel 17	10
3.2.11	Artikel 18	11
3.2.12	Artikel 19	11
3.3	<i>Generalklausel und Streitbeilegungsverfahren</i>	11
3.3.1	Artikel 20	11
3.4	<i>Genehmigung und Inkrafttreten</i>	12

3.4.1	Artikel 21	12
4	AUSWIRKUNGEN DES ENTWURFS	12
4.1	<i>Finanzielle und personelle Auswirkungen</i>	12
4.2	<i>Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden</i>	12
4.3	<i>Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit</i>	12
4.4	<i>Nachhaltigkeit</i>	12

1 ZUSAMMENFASSUNG

Mit der vorliegenden interkantonalen «Vereinbarung zwischen den Kantonen Bern und Freiburg über den Vollzug des Wechsels der Gemeinde Clavaleyres zum Kanton Freiburg» (Vollzugsvereinbarung Clavaleyres) regeln der Staatsrat des Kantons Freiburg und der Regierungsrat des Kantons Bern technische, finanzielle, administrative und rechtliche Aspekte des Gebietswechsels der Gemeinde Clavaleyres zum Kanton Freiburg.

Die entsprechende Kompetenzdelegation an die Regierungen mit inhaltlichen Vorgaben enthält das Gebietsänderungskonkordat, welchem die beiden Kantone durch Beschluss der Stimmbevölkerungen vom 9. Februar 2020 beigetreten sind.

2 AUSGANGSLAGE

2.1 Bisherige Verfahrensschritte

Die Eingliederung der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres in die freiburgische Gemeinde Murten und der damit verbundene Gebietswechsel gehen auf das Jahr 2012 zurück. Nach gescheiterten Fusionsabklärungen mit Münchenwiler und erfolglosen Sondierungsgesprächen mit anderen bernischen Gemeinden gelangten die Behörden von Clavaleyres an die Stadt Murten. Der Oberamtmann des Seebezirks wurde darüber in Kenntnis gesetzt und informierte die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft über diese Schritte. Nach einem positiven Grundsatzbeschluss des Generalrates Murten zur Prüfung einer interkantonalen Fusion wurden Gespräche zwischen den zuständigen Stellen der beiden Kantone Freiburg und Bern aufgenommen.

2.1.1 Zusammenschlussprojekt auf kommunaler Stufe

Gestützt auf die zwischen den beiden Regierungen am 14. März 2016 abgeschlossene Absichtserklärung¹ und die beiden kantonalen Erlasse (bernisches Clavaleyres-Gesetz, 2017 und freiburgisches Zusammenschlussgesetz 2018²) erarbeiteten die beiden Gemeinden eine Fusionsvereinbarung nach freiburgischem Recht. Darin wurden kommunale Aspekte der geplanten Fusion, d. h. der Integration der bernischen Kleinstgemeinde Clavaleyres in die Stadt Murten geregelt.

Die Stimmberechtigten der beiden Gemeinden Clavaleyres und Murten stimmten dieser Vereinbarung, also der interkantonalen Gemeindefusion, im September 2018 deutlich zu.

¹ In der Absichtserklärung vom 14. März 2016 verpflichten sich die Regierungen der beiden Kantone, die zu einem interkantonalen Gemeindezusammenschluss und dem damit verbundenen Gebietswechsel notwendigen kantonalen Verfahrensschritte einzuleiten bzw. Rechtsgrundlagen zu schaffen sowie zu gegebener Zeit die notwendige Genehmigung auf Bundesebene zu beantragen.

² Mit seinem Gesetz vom 7. Juni 2017 betreffend den Kantonswechsel der Einwohnergemeinde Clavaleyres im Rahmen eines Zusammenschlusses mit der freiburgischen Gemeinde Murten (Clavaleyres-Gesetz, ClaG-BE, BSG 105.41) hat sich der Kanton Bern die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen gegeben. Der Kanton Freiburg tat dasselbe mit seinem Gesetz vom 23. März 2018 über die Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten (ClaZG-FR, SGF 112.7).

2.1.2 Konkordat mit Volksabstimmung

Die interkantonale Fusion bedingt einen vorgängigen Kantonswechsel der bernischen Gemeinde. Wie in der Absichtserklärung vorgesehen und in den beiden Gesetzen schliesslich normiert, wurden die grundlegenden Fragen³ dieses Kantonswechsels in einem Konkordat geregelt. Diesem Gebietsänderungskonkordat haben im Juni 2019 sowohl das Berner als auch das Freiburger Kantonsparlament zugestimmt. Der Grosse Rat des Kantons Freiburg hat dem Gesetz über den Beitritt zum Konkordat am 25. Juni 2019 einstimmig zugestimmt.

Am 9. Februar 2020 gaben die Stimmberechtigten beider Kantone dem Beitritt ihres Kantons zum Konkordat ihre deutliche Zustimmung⁴.

2.1.3 Genehmigungsverfahren auf Bundesebene

Im April 2020 schliesslich reichten der Staatsrat des Kantons Freiburg und der Regierungsrat des Kantons Bern beim Bundesrat das gemeinsame Gesuch um Genehmigung des Gebietswechsels⁵ ein. Ende September 2020 informierte das Bundesamt für Justiz die beiden Kantone über den Fahrplan und die bereits erfolgten Schritte des eidgenössischen Genehmigungsverfahrens:

- > 11. September 2020: Verabschiedung Botschaft Bundesrat zuhanden Bundesversammlung
- > 15./16. und 22. Oktober 2020: Behandlung durch die staatspolitischen Kommissionen des National- und Ständerats
- > 1. und 7. Dezember 2020: Behandlung durch beide Räte in der Wintersession⁶
- > 29. Dezember 2020: Veröffentlichung des Bundesbeschlusses im Bundesblatt (Beginn Referendumsfrist)
- > 8. April 2021: Ablauf Referendumsfrist⁷; Veröffentlichung im Bundesblatt: 27. April 2021
- > 01. Januar 2022: Inkraftsetzung des Bundesbeschlusses

2.2 Ausarbeitung der Vereinbarung

2.2.1 Zuständigkeit und Grundzüge

Wie das Gebietsänderungskonkordat auch, stellt die vorliegende Vollzugsvereinbarung Clavaleyres einen interkantonalen Vertrag dar. Bereits im Clavaleyres-Gesetz (ClaG) vom 7. Juni 2017 wurde festgehalten, dass das Konkordat in Bezug auf die Regelung der Einzelheiten des Kantonswechsels eine Kompetenzdelegation für die Regierungen festlegt⁸. Damit wurde die Möglichkeit geschaffen, untergeordnete Modalitäten der Gebietsänderung in einer (oder mehreren) interkantonalen Vereinbarung(en) zu regeln, welche weder der Genehmigung durch den Grossen Rat noch der Volksabstimmung untersteht.

³ Nebst den Fragen zum Gebiet (Art. 4) und zur Bevölkerung von Clavaleyres (Art. 5) legt das Konkordat die Grundsätze in den Bereichen Organisation (Art. 6 und 7), Recht (Art. 8 bis 13) und Finanzen (Art. 14 bis 17) fest. Die Schlussbestimmungen regeln namentlich das Verfahren für die Beilegung allfälliger Streitigkeiten sowie Verfahrensfragen (Genehmigung und Inkrafttreten) und was mit den zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits bestehenden interkantonalen Vereinbarungen geschehen soll.

⁴ Im Kanton Freiburg wurde der Beitritt mit 68'939 gegen 2723 Stimmen angenommen (249 918 gegen 30 766 Stimmen im Kanton Bern).

⁵ Gemäss Art. 53 Abs. 3 der Bundesverfassung bedürfen Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone sowie der Genehmigung durch die Bundesversammlung in der Form eines referendumsfähigen Bundesbeschlusses.

⁶ Dem Gebietswechsel wurde in beiden Räten zugestimmt (einstimmiger Beschluss Ständerat vom 1.12.2020; Beschluss Nationalrat vom 7.12.2020 mit einer Gegenstimme).

⁷ Falls innert 10 Tagen nach Ablauf der Referendumsfrist feststeht, dass kein Referendum zustande gekommen ist, erwächst der Bundesbeschluss in Rechtskraft.

⁸ Vgl. insbesondere Artikel 21 ClaZG.

In Art. 3 des Konkordats werden die wichtigsten Bereiche aufgelistet, in denen die Regierungen zuständig sind, technische, finanzielle, administrative und rechtliche Aspekte zu regeln:

Artikel 3 Kompetenzdelegation zum Erlass von ausführenden Bestimmungen

¹ Die beiden Regierungen werden ermächtigt, weitere Vereinbarungen zur Regelung der technischen, finanziellen, administrativen und rechtlichen Fragen namentlich in folgenden Bereichen abzuschliessen

- a. Alle Register, Daten und insbesondere Geobasisdaten,
- b. Gesamtes Archivgut,
- c. Subventionen und Finanzierungsbeihilfen, Ersatzbeiträge,
- d. Finanz- und Lastenausgleich,
- e. Interkommunale Zusammenarbeit (u.a. Schul- und Ausbildungsabkommen),
- f. Übertragung und Änderung bestehender Rechtsverhältnisse (u. a. Dauer-verfügungen, Verträge, Konzessionen, [Berufsausübungs-]Bewilligungen),
- g. Forst- und Landwirtschaft,
- h. Betreibungs- und Konkurswesen,
- i. Raumplanung (Nutzungspläne, Schutzbauten),
- j. Denkmalpflege und Baudenkmäler,
- k. Öffentlicher Verkehr,
- l. Strassen, Stromnetzgebietszuteilung, Gebäudeförderprogramm,
- m. Wirtschaftsförderung,
- n. Strassenverkehr und Schifffahrt (Übertragung von Zulassungen, Bewilligungen und Ausweisen, Besteuerung),
- o. Soziales, Kindes- und Erwachsenenschutz, Alters- und Pflegebereich, Krankenversicherung,
- p. Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer.

² Die Behörden der beiden Kantone verpflichten sich zur Zusammenarbeit und Vornahme des notwendigen Datenaustausches zwecks Ausarbeitung der weiteren Vereinbarungen. Die davon betroffenen Personen und Gemeindeorgane werden vorgängig auf geeignete Weise informiert und angehört.

Diese Liste bildet die Grundlage für die Ausarbeitung der vorliegenden Vollzugsvereinbarung und gibt deren Grundzüge vor. Die Themenliste basiert auf mehreren Umfragen und Konsultationen bei bernischen und freiburgischen Stellen, welche erstmals zwischen Dezember 2017 und Februar 2018 durchgeführt wurden.

2.2.2 Triage der Themen und Rolle der Direktionen

Während das Gebietsänderungskonkordat grundlegende Aspekte des Gebietswechsels regelt und in Artikel 3 eine zu Themen gruppierte Übersicht untergeordneter Modalitäten enthält, geht es in der Vollzugsvereinbarung darum, diese Regelungen wo nötig zu präzisieren.

Artikel 8 des Gebietsänderungskonkordats legt als Grundsatz fest, dass ab Umsetzung der interkantonalen Fusion für das Gebiet und die Bevölkerung des Ortsteils Clavaleyres die Rechtsordnung des Kantons Freiburg gilt. Entsprechend steht bei der Vollzugsvereinbarung im Vordergrund, Übergangsregelungen, aber auch Spezial- und Ausnahmefälle festzuhalten. Dies gilt sowohl für bestehende interkommunale Verhältnisse wie auch für Beziehungen und Rechtsverhältnisse zwischen Bürgerinnen und Bürgern und dem Kanton.

Die Erarbeitung der Vereinbarung zusammen mit dem Kanton Bern war von folgenden Grundsätzen geprägt:

- > Es gilt die Ausgangslage der Gemeinde Clavaleyres mit knapp 50 Einwohnerinnen und Einwohnern zu berücksichtigen.
- > Themen, welche einer generellen, allgemeinen Regelung bedürfen, sind von potenziellen Einzelfällen abzugrenzen. Zum heutigen Zeitpunkt möglicherweise noch nicht bekannte Umsetzungsfragen werden sinnvollerweise durch die betroffenen kantonalen Fachstellen – direkt untereinander – zu regeln sein.
- > Es können nicht sämtliche (Umsetzungs-)Fragen eruiert oder antizipiert werden.

- > Treten nach Unterzeichnung der vorliegenden Vereinbarung grundlegende Umsetzungsfragen auf, erfordern diese allenfalls zusätzliche Vereinbarungen der Regierungen. Rechtsgrundlage dazu bietet Artikel 3 des Gebietsänderungskonkordates.

Die Direktionen und Ämter beider Kantone wurden im März 2020 ein weiteres Mal konsultiert und gestützt darauf schliesslich die einzelnen Regelungsgegenstände festgelegt.

Mehrere kantonale Stellen haben signalisiert, dass die offenen Punkte und Fragestellungen zu gegebener Zeit direkt mit der entsprechenden Fachstelle des Kantons Freiburg geregelt werden oder diesbezügliche Absprachen bereits getroffen worden sind. Vereinzelt wurden Regelungsbereiche und Fragestellungen genannt, welche aber aufgrund der Kleinheit der Gemeinde Clavaleyres keine Relevanz haben.

Die vorgenommene Thementriage und der Austausch mit den betroffenen Direktionen führen dazu, dass in der vorliegenden Vollzugsvereinbarung nicht sämtliche der in Artikel 3 Absatz 1 des Gebietsänderungskonkordats namentlich erwähnten Themen abgehandelt sind. Es zeigte sich, dass neben allgemeinen Bestimmungen (Ziff. 3.1) zwecks reibungsloser Fortführung der Verwaltungstätigkeit durch Murten einzelne Bereiche inhaltlich, inklusive Ausnahmen und Präzisierungen (Ziff. 3.2), zu regeln sind.

In Ziffer 3 dieses Berichts sind die einzelnen Artikel erläutert.

2.3 Die nächsten Schritte

Die Unterzeichnung durch die Regierungen und damit der Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung kann ab Vorliegen der Rechtskraft der bundesrechtlichen Genehmigung der Gebietsänderung erfolgen. Mit der Unterzeichnung durch die Regierungen werden konkrete Vorbereitungsarbeiten auf Stufe Gemeinden und zwischen den Kantonen möglich. Erfahrungen aus innerkantonalen Zusammenschlüssen zeigen, dass gewisse Vorlaufzeiten zwingend notwendig sind, um kommunale und kantonale Verwaltungstätigkeiten zu überführen.

3 INHALT DER VEREINBARUNG / ERLÄUTERUNG ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

3.1 Allgemeine Bestimmungen

3.1.1 Artikel 1

Wie bereits erläutert, enthält die Vollzugsvereinbarung Präzisierungen und Ausformulierungen zu bestimmten Themenbereichen des Gebietswechsels. Die rechtliche Basis bildet Artikel 3 des Gebietsänderungskonkordats vom 12. und 13. März 2019. Die Ausführungsbestimmungen sind in allgemeine Bestimmungen und einzelne Regelungsgegenstände gruppiert.

Durch den Abschluss der vorliegenden Vollzugsvereinbarung regeln die beiden Regierungen der Kantone Freiburg und Bern übergeordnete Fragen der bevorstehenden Umsetzung des Gebietswechsels und anschliessenden Fusion. Gleichzeitig geht es darum, die zuständigen kantonalen Fachstellen zu ermächtigen und zu verpflichten, notwendige Detailregelungen technischer, finanzieller, administrativer und rechtlicher Art zu gegebener Zeit direkt auf Direktionsstufe zu regeln.

Entsprechend enthält die vorliegende Vereinbarung allgemeingültige Vollzugs- und Umsetzungsgrundsätze gleichermassen wie Präzisierungen und Ausnahmen von interkantonalen und interkommunalen Fragestellungen.

Artikel 3 Absatz 2 des Gebietsänderungskonkordats enthält die Ermächtigung, zusätzliche und allenfalls weitergehende interkantonale Vereinbarungen abzuschliessen. Diese Regelung basiert unter anderem auf Rückmeldungen von freiburgischen und bernischen Stellen in den Jahren 2018 bis 2020, welche darauf hinwiesen, dass einzelne Regelungsgegenstände zum Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung noch gar nicht bekannt sein könnten. Mit dieser Bestimmung wird einerseits der zeitlichen Komponente und andererseits der inhaltlichen Komplexität des Gebietswechsels Rechnung getragen.

3.1.2 Artikel 2

Einzelne grundlegende Begriffe⁹ sind bereits in Artikel 2 des Gebietsänderungskonkordats definiert. Die vorliegende Vereinbarung regelt Gegenstände, welche grossmehrheitlich Aufgabenbereiche der beiden Kantonsverwaltungen betreffen. Die Regelungen und Verpflichtungen zur Sicherstellung der Verwaltungstätigkeit ab dem 1. Januar 2022 richten sich aber auch direkt an die beiden Gemeinden. Es geht insbesondere um die Übergabe kommunaler Daten (vgl. dazu auch Art. 3 und 4). Notwendig sein wird eine generelle und pragmatische Zusammenarbeit der Gemeinden in der Übergangs-, bzw. Umsetzungsphase.

Aus diesen Gründen hält Artikel 2 fest, dass sich die vorliegende Vereinbarung sowohl an kantonale wie auch kommunale Behörden (sowohl Volksvertretungen wie auch Verwaltungspersonal) richtet.

Weitere Begriffe sind in den Erläuterungen zu den betroffenen Artikeln umschrieben.

3.1.3 Artikel 3

Zentral an dieser Bestimmung ist, dass den freiburgischen Behörden jene Daten, Register und Datensammlungen zur Verfügung zu stellen sind, welche für einen reibungslosen Übergang sowie die Fortführung der Verwaltungstätigkeit ab dem 1. Januar 2022 notwendig sind. Erfasst ist die Gesamtheit der Daten, also sämtliche, in den Kantonen teilweise auch aufgrund der Zweisprachigkeit nicht identisch bezeichneten Daten, welche in kommunalen und kantonalen Registern und Listen geführt werden. Es kann sich hierbei um physische Übergaben, Einsichtnahmen oder auch elektronische Zugriffe handeln.

Im Gegenzug zur Datenübergabe zwecks reibungsloser Fortführung der Verwaltungstätigkeit werden die entsprechenden Zugriffsberechtigungen¹⁰ den bernischen Behörden zu gegebener Zeit entzogen beziehungsweise deaktiviert.

3.1.4 Artikel 4

Der in diesem Artikel verwendete Begriff «Archivgut» umfasst archivwürdiges und archiviertes Gut nach bernischem Recht, welches für die Fortführung der Verwaltungstätigkeit durch die Gemeinde Murten und den Kanton Freiburg relevant ist.

Die Bestimmungen in Absatz 1 und 2 stützen sich unter anderem auf Empfehlungen der Staatskanzlei des Kantons Bern, wonach bewährte Grundsätze früherer Gebietswechsel anzuwenden sind:

- > Alle Akten von lokalen Behörden bleiben lokal (d. h. die Akten der Gemeindeverwaltung und das Gemeindearchiv von Clavaleyres wechseln voraussichtlich in das Stadtarchiv Murten. Es wird empfohlen, das Gemeindearchiv

⁹ Es sind dies in Art. 2: «Einwohnergemeinde Clavaleyres», «Gemeinde Murten», «Gebietsänderung», «Neue Gemeinde Murten», «Ortsteil Clavaleyres», «Ortsbürgergemeinde».

¹⁰ Gemäss Ausführungen des bernischen Beauftragten für Datenschutz geht es hierbei insbesondere um das Gemeinderegistersystem GERES, die zentrale Personenverwaltung ZPV (RegG/RegV) sowie die Applikationen NESKO (StG).

- vor dem Transfer und in Absprache mit der Stadtarchivarin resp. dem Stadtarchivar von Murten archivarisches zu erschliessen).
- > Auf kantonaler Ebene bleibt der Kanton Bern zuständig für das Archiv der Geschichte der Gemeinde Clavaleyres bis zum Zeitpunkt des Kantonswechsels. An die Behörden des Kantons Freiburg werden nur die zum Zeitpunkt des Kantonswechsels «offenen» oder «laufenden» Dossiers übergeben. Es liegt im Interesse beider Archive, möglichst wenige Dossiers zu transferieren.
 - > Die Behörden des Kantons Freiburg erhalten für die Konsultation von Dossiers, welche die Gemeinde Clavaleyres betreffen, in der Verwaltung und im Staatsarchiv den gleichen Status wie die Behörden des Kantons Bern.

Eine konsequente Anwendung der Grundsätze stellt gemäss Ausführungen der Berner Staatskanzlei sicher, dass «Aktentrennungen» oder das Erstellen von Doppelüberlieferungen (beispielsweise, wenn die Gemeinde mit Nachbargemeinden zusammengearbeitet hat) auf ein Minimum beschränkt werden können.

3.1.5 Artikel 5

Dieser Artikel hält Detailregelungen im Bereich der Zivilstandsregister fest. Geregelt werden in den drei Absätzen namentlich folgende Punkte.

Absatz 1: Die Familienregister, inklusive «alte Serien/Bürgerregister», sowie die dazu gehörigen Belege gehen an die freiburgische Zivilstandsbehörde. Diese wird in allen Teilen für das Familienregister zuständig. Familienregister und Belege werden bei der bernischen Zivilstandsbehörde abgeholt. Es handelt sich um einen Band.

Absatz 2: In Papierform geführte Einzel-/Ereignisregister können nicht aus den Zivilstandsregistern der jeweiligen Zivilstandskreise des Kantons Bern ausgeschieden werden und bleiben bei der bernischen Zivilstandsbehörde aufbewahrt. Sie wurden bis 31.12.1999 durch das Zivilstandsamt Münchenwiler BE geführt. Daher beinhalten die Einzelregister bis zu diesem Datum Eintragungen über Ereignisse in Münchenwiler BE und Clavaleyres BE. Ab 01.01.2000 bis zur Einführung des Personenstandsregisters am 31.10.2004 wurden die Einzelregister durch das Zivilstandsamt des Kreises Laupen geführt und beinhalten daher Ereignisse aus diversen damals zu diesem Kreis gehörenden Gemeinden.

Absatz 3: Insbesondere Geburts- und Todesregisterauszüge bis zum 31.10.2004 (Beginn der Beurkundungen in Infostar) werden durch die bernische Zivilstandsbehörde ausgestellt. Die freiburgische Zivilstandsbehörde kann die Bestellungen in Bezug auf die Datenbekanntgabe der Ereignisse bis 31.10.2004 der bernischen Zivilstandsbehörde weiterleiten. Damit verbundene Gebührenerträge bleiben bei der bernischen Zivilstandsbehörde.

Die administrativen Arbeiten mit dem Fachbereich Infostar des Bundesamtes für Justiz zum Kreiswechsel im Zivilstandswesen organisiert die freiburgische Zivilstandsbehörde.

3.1.6 Artikel 6

Mit der in Absatz 1 festgehaltenen Regelung wird die seit Beginn der interkantonalen Verhandlungen gelebte Praxis weitergeführt, wonach sich die beiden Kantone für Abklärungen und Vollzugsverhandlungen keine gegenseitigen Kosten verrechnen.

Absatz 2 konkretisiert den Grundsatz der Universalsukzession (Gesamtrechtsnachfolge) des Kantons Freiburg (vgl. auch Artikel 12) allgemein bezogen auf monetäre Auswirkungen.

3.1.7 Artikel 7

Während Artikel 9 des Gebietsänderungskonkordats kollisionsrechtliche Bestimmungen für hängige zivilrechtliche, strafrechtliche und öffentlich-rechtliche Verfahren vorsieht, enthält Artikel 7 der Vollzugsvereinbarung den Grundsatz des Vollzugs rechtskräftiger Urteile und Verfügungen durch den Kanton Freiburg.

Der Kanton Freiburg kann den Kanton Bern um Mitwirkung ersuchen. Namentlich im Bereich der Baupolizeiverfahren ist zu beachten, dass diese unter Umständen etliche Zeit nach dem ursprünglichen Baubewilligungsverfahren und nach Übergang der Geschäfte an Freiburg aktuell werden und dann basierend auf der (bernischen) Baubewilligung, aber nach freiburgischem Verfahrensrecht erfolgen müssen. Ein entsprechender Austausch zwischen den Kantonen kann hier somit auch Jahre nach dem Gebietswechsel notwendig werden.

3.2 Regelungsbereiche

3.2.1 Artikel 8

Die Verwaltung der von den bernischen Behörden vor der Gebietsänderung gewährten Agrarkredite stellt eine Ausnahme von dem in Artikel 7 dargelegten allgemeinen Grundsatz zum Vollzug von Verfügungen dar. Aus praktischen Gründen bleibt der Vollzug von Verfügungen über die Gewährung und die Rückzahlung von Agrarkrediten in der Kompetenz der zuständigen bernischen Behörden. Andernfalls hätten die Forderungen vom Kanton Bern an den Kanton Freiburg übertragen und anschliessend die Modalitäten für die Rückzahlung durch die Empfänger geregelt werden müssen.

Derzeit ist auf dem Gebiet der Gemeinde Clavaleyres die Rückzahlung von drei Agrarkrediten noch nicht abgeschlossen. Ihr Saldo dürfte sich am 31. Dezember 2021 auf CHF 199 000 belaufen.

3.2.2 Artikel 9

Dieser Artikel bedarf keiner näheren Erläuterung.

3.2.3 Artikel 10

Seitens des Kantons Bern sind bezüglich des interkommunalen Finanzausgleichs keine besonderen Festlegungen erforderlich.

Für die Integration von Clavaleyres in die Gemeinde Murten benötigt die zuständige Behörde des Kantons Freiburg statistische Daten der Jahre vor dem Gebietswechsel, namentlich im Bereich Steuern und Bevölkerungsstatistik.

3.2.4 Artikel 11

Mit dieser Bestimmung wird eine einheitliche Regelung geschaffen für Fragen rund um den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton Bern und der Gemeinde Clavaleyres, welche das letzte Jahr vor dem Gebietswechsel betreffen. Die Abrechnungen betreffend das Jahr 2021 sollen ausschliesslich gestützt auf bernisches Recht (FILAG¹¹) vorgenommen und auch durch die bernischen Behörden abgewickelt werden.

¹¹ Bernisches Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1).

3.2.5 Artikel 12

Dieser Artikel stellt eine Präzisierung zu Artikel 8 Absatz 1 des Gebietsänderungskonkordats dar, wonach mit dessen Inkrafttreten für Gebiet und Volk des Ortsteils Clavaleyres die Rechtsordnung des Kantons Freiburg gilt. Verpflichtungen, welche der Kanton Bern im Zusammenhang mit der Gemeinde Clavaleyres eingegangen ist, und zum Zeitpunkt des Gebietswechsels bestehen, werden nicht automatisch hinfällig, sondern binden ohne anderslautende Abmachungen grundsätzlich auch den Kanton Freiburg.

Diese «generelle Rechtsnachfolge» basiert auf dem Grundsatz der Universalsukzession (Gesamtrechtsnachfolge).

3.2.6 Artikel 13

In Analogie zu Artikel 12 gilt die Rechtsnachfolge auch im interkommunalen Kontext. Nach bernischer Gemeindegesetzgebung¹² und auch gemäss freiburgischer Praxis bei Gemeindegemeinschaften tritt die durch den Zusammenschluss erweiterte oder neu entstandene Gemeinde (neue Gemeinde) im Umfang der bisherigen Rechte und Pflichten der aufgehobenen Gemeinden deren Rechtsnachfolge an (vgl. auch Ausführungen zur Universalsukzession oben zu Art. 12). Derartige Situationen treten insbesondere bei Gemeindeverbänden und weiteren interkommunalen Zusammenarbeitsformen auf. Vorbehalten bleiben jeweils anderslautende Vereinbarungen mit Dritten.

Artikel 13 sieht eine Ausnahme von diesem Grundsatz im Falle des Gemeindeverbandes Betagtenzentrum Laupen vor (Verband BZL). Der Verband BZL besteht heute ausschliesslich aus Berner Gemeinden und untersteht bernischem Recht bzw. bernischer Aufsicht. Gemäss oben beschriebenem Grundsatz der Rechtsnachfolge würde die Stadt Murten (nur) für den Ortsteil Clavaleyres Verbandsgemeinde eines neu interkantonalen Verbandes. Abklärungen durch den Gemeindeverband zeigten, dass diese Rechtsfolge vielfältige Auswirkungen nach sich ziehen würde (Aufsicht zweier Kantone im Bereich Heim- und Pflegewesen, allenfalls Anpassung der verbandsinternen Kostenverteilung) und damit aus Sicht der beteiligten Gemeinden nicht sachgerecht ist. Gemäss Information des betroffenen Verbandes sowie der beiden Gemeinden werden im Betagtenzentrum Laupen seit einiger Zeit keine Einwohnerinnen und Einwohner aus Clavaleyres betreut.

Die Verbandsmitgliedschaft und damit verbundene Verpflichtungen der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres gegenüber dem Verband bestehen somit bis und mit dem 31. Dezember 2021.

Im Rahmen der interkommunalen Fusionsvereinbarung wurde dazu keine Regelung vereinbart, weshalb dies im Rahmen der vorliegenden Vollzugsvereinbarung erfolgt.

¹² Art. 4d Abs. 2 des bernischen Gemeindegesetzes (GG; BSG 170.11). Die Erläuterungen (sog. Vortrag zu den Erlassanpassungen per 1.1.2013) zu diesem Artikel halten fest:

«(...) Die neue Gemeinde tritt somit im Umfang der bisherigen Rechte und Pflichten der aufgehobenen Gemeinden deren Rechtsnachfolge an. Als Gesamtrechtsnachfolgerin erlangt die neue Gemeinde somit alle Rechte und Pflichten der aufgehobenen Gemeinden, ohne dass eine Einzelübertragung nötig wäre. Im Innenverhältnis bedeutet dies, dass Vermögen und Schulden der aufgehobenen Gemeinden ohne Weiteres und als Ganzes auf die neue Gemeinde als Gesamtrechtsnachfolgerin übergehen. Der Vermögens- und Schuldenübergang ist der Gesamtrechtsnachfolge inhärent und braucht somit nicht ausdrücklich geregelt zu werden. Im Aussenverhältnis – also gegenüber Dritten – folgt aus dem Grundsatz der Universalsukzession, dass die neue Gemeinde bestehende Mitgliedschaften und damit zusammenhängende Rechte und Pflichten (z. B. gegenüber Gemeindeverbänden oder juristischen Personen des Privatrechts) und Verträge der aufgehobenen Gemeinden übernimmt, und zwar wie erwähnt im Umfang der bisherigen Rechte und Pflichten. Der Zusatz «im Umfang der bisherigen Rechte und Pflichten» verdeutlicht, dass die neue Gemeinde gegenüber Dritten nicht mehr oder andere (aber auch nicht weniger) Rechte (und Pflichten) geltend machen kann, als den aufgehobenen Gemeinden vor dem Zusammenschluss zustanden (...). Die Gesamtrechtsnachfolge der neuen Gemeinde kann durch entsprechende Abrede mit den betroffenen Dritten ausgeschlossen, modifiziert oder bei Bedarf auch nur präzisiert werden (...).»

3.2.7 Artikel 14

Die Fusion Murten-Clavaleyres hat in Bezug auf die Gemeindereglemente den Grundsatz aufgegriffen, der in allen Fusionen des Kantons Freiburg Standard ist, wonach die Reglemente der bisherigen Gemeinden während einer bestimmten Zeit nach der Fusion weitergelten, bis sie vereinheitlicht sind¹³. Für diese Vereinheitlichung sind gemäss Fusionsvereinbarung vom 12. und 13. Juni 2018 (maximal) zwei Jahre vorgesehen.

Im besonderen Fall von Clavaleyres kommt zu den «üblichen» Herausforderungen, die die Vereinheitlichung der Reglemente bei allen Fusionen bietet, noch der Aspekt hinzu, dass mit den Gemeindereglementen von Clavaleyres auch eine unterschiedliche kantonale Rechtsordnung zur Anwendung kommt, nämlich das kantonbernische Recht, in dessen Rahmen die Reglemente von Clavaleyres erlassen wurden, und ohne das zahlreiche kommunale Normen kaum «funktionsfähig» sind.

Artikel 8 Absatz 1 des Gebietsänderungskonkordats hält fest, dass mit dem Inkrafttreten der Fusion das Recht des Kantons Freiburg anwendbar ist, und verweist in Absatz 2 darauf, dass das Konkordat selber oder die interkantonale Vollzugsvereinbarung Ausnahmen vorsehen können. Unter dem Titel «bestehende (Dauer-)Rechtsverhältnisse» regelt das Konkordat in Artikel 10 Absatz 3 zudem, dass die interkantonale Vollzugsvereinbarung für einzelne Verfügungsarten besondere Regeln vorsehen kann.

Mit Blick auf diese Ausgangslage nimmt Artikel 14 die Thematik der «zeitweiligen Weitergeltung» der Gemeindereglemente von Clavaleyres auf und schafft Klarheit darüber, dass im kommunalen Kontext, also z. B. beim Erlass von Verfügungen, welche sich auf Reglemente von Clavaleyres stützen, bernisches Recht auch über den 1.1.2022 hinaus gelten kann.

Die Gemeinden werden die Bevölkerung in der Umsetzungsphase entsprechend zu informieren haben.

3.2.8 Artikel 15

Diese allgemeine Regelung zur Vornahme der notwendigen Absprachen ergänzt den Grundsatz von Artikel 9 des Gebietsänderungskonkordates, wonach hängige Verfahren grundsätzlich bis zum rechtskräftigen Abschluss von bernischen Behörden weitergeführt werden. Je nach Stadium eines Betreibungs- oder Konkursverfahrens werden hier gegenseitige Auskünfte und allenfalls unterstützende Vollzugshandlungen einer bernischen oder freiburgischen Behörde notwendig sein.

3.2.9 Artikel 16

Diese Bestimmung wird aufgenommen für Eingewiesene der Gemeinde Clavaleyres, für deren Vollzug gemäss Territorialitätsprinzip bislang der Urteilkanton Bern zuständig war und mit dem Kantonswechsel nunmehr der Kanton Freiburg zuständig ist. Hierzu haben die zuständigen Direktionen die notwendigen Absprachen im Sinne der eidgenössischen Verordnung vom 19. September 2006 zum Strafgesetzbuch und zum Militärstrafgesetz (V-StGB-MStG; SR 311.01) zu treffen.

3.2.10 Artikel 17

Die jeweiligen Kriterien der Kantone Bern und Freiburg für die Aufnahme eines unbeweglichen Kulturguts (Denkmals) in das Verzeichnis der Kulturgüter weichen voneinander ab, überschneiden

¹³ vgl. Art 18 der Fusionsvereinbarung zwischen den Gemeinden vom 12. und 13. Juni 2018 sowie Art. 25 des freiburgischen Gesetzes über die Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten (ClaZG, SGF 112.7).

sich jedoch auch teilweise. Es ist somit möglich, die gegenwärtig vom Kanton Bern erfassten unbeweglichen Kulturgüter in das Verzeichnis des Kantons Freiburg aufzunehmen, indem die Werte einfach an die Kriterien der freiburgischen Gesetzgebung angepasst werden. Nachdem das freiburgische Amt für Kulturgüter die Unterlagen zu jedem der acht gegenwärtig erfassten Kulturgüter geprüft hatte, schlug es daher vor, den erhaltenswerten Gebäuden gemäss dem bernischen Verzeichnis den Wert C3 im Sinne der freiburgischen Gesetzgebung zuzuerkennen und dem einzigen schützenswerten Gebäude den Wert B2.

Es sei daran erinnert, dass dieses Verzeichnis für die Gemeinden bei der Ausarbeitung ihrer Ortsplanung verbindlich ist.

Auf dem Gebiet der Gemeinde Clavaleyres sind keine beweglichen Kulturgüter verzeichnet.

3.2.11 Artikel 18

Der Archäologische Dienst des Kantons Bern verfügt über eine geringe Anzahl an Fundobjekten mit Bezug zur Gemeinde Clavaleyres. Die zuständigen Stellen der beiden Kantone treffen die notwendigen Absprachen betreffend den Verbleib oder den allfälligen Transfer von Funden in den Kanton Freiburg und regeln Fragen betr. Dokumentationen, Plänen, Verzeichnissen usw.

3.2.12 Artikel 19

Das Bundesrecht sieht in Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Stromversorgung (StromVG; SR 734.7) vor, dass die Kantone die Netzgebiete der auf ihrem Gebiet tätigen Netzbetreiber bezeichnen (Art. 5 Abs. 1 StromVG).

Gestützt auf diese Grundlage verwaltet und regelt der Kanton Freiburg für sein Gebiet die Fragen zur Elektrizitätsversorgung, einschliesslich der Lieferung und Abgabe von Elektrizität an den Verbraucher, im Gesetz über die Elektrizitätsversorgung (EVG; SGF 772.0) und seinem Ausführungsreglement (SGF 772.0.21). Es handelt sich somit um eine Aufgabe des Service public (Art. 1 EVG), für die der Grundsatz gilt, dass die Verteilnetze sicher, zuverlässig, leistungsfähig und wirtschaftlich sein müssen (Art. 4 Abs. 3 EVG).

Konkret ist der Kanton Freiburg in Netzgebiete eingeteilt. Diese Netzgebiete decken sich in der Regel mit den Gemeinden (Art. 6 EVG) und sind somit einem der folgenden sechs Versorgungsunternehmen zugeteilt: Groupe E AG, Gruyère Energie SA, Industrielle Betriebe Murten, EW Jaun Energie AG, Romande Energie SA und BKW FMB Energie SA (Art. 3 EVR). Aus logistischen Gründen sind jedoch auch Sonderzonen vorgesehen. Deren Zuteilung ist nicht Gegenstand dieser Vereinbarung.

Dieser Artikel ruft daher das geltende Recht im Bereich der Elektrizitätsversorgung in Erinnerung. Es wird auf das entsprechende Recht des Kantons Freiburg verwiesen und die Gemeinde wird so in eines der vom EVG festgelegten Netzgebiete aufgenommen.

3.3 Generalklausel und Streitbeilegungsverfahren

3.3.1 Artikel 20

Wie das Konkordat vermögen auch die vorliegenden Ausführungsbestimmungen kaum sämtliche Sachverhalte abschliessend zu regeln. Entsprechend verweist Artikel 19 auf die in Artikel 19 und 20 des Gebietsänderungskonkordats geregelten Grundsätze der Verständigung der Behörden oder der

Regierungen untereinander bei fehlenden Regelungen sowie auf die Regelung zur allfälligen Streitbeilegung.

3.4 Genehmigung und Inkrafttreten

3.4.1 Artikel 21

Mit Ablauf der Referendumsfrist gegen den Bundesbeschluss über die Genehmigung des Gebietswechsels (zum Fahrplan vgl. Ziff. 2.1.3 oben) kann der Gebietswechsel definitiv per 1. Januar 2022 erfolgen.

Die Unterzeichnung durch die beiden Regierungen, also der Beitrittsbeschluss zur Vereinbarung ist für Mitte 2021 vorgesehen.

Die Vollzugsvereinbarung stellt die rechtliche Basis für die notwendigen Umsetzungsarbeiten dar. Die Vorbereitungsarbeiten zu dieser Umsetzung erfordern Vorlaufzeiten von mehreren Monaten. Entsprechend werden die Direktionen beider Kantone bereits im Jahr 2021 gefordert sein.

4 AUSWIRKUNGEN DES ENTWURFS

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Wie bereits in der Botschaft zum Gesetzesentwurf über den Beitritt zum Gebietsänderungskonkordat über den Wechsel der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres zum Kanton Freiburg erwähnt, ziehen die Auswirkungen des Kantonswechsels und des Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses zusätzliche Arbeit für die betroffenen Dienststellen des Staates nach sich. In Anbetracht der Einwohnerzahl und der beschränkten Fläche, die von dieser Gebietsänderung betroffen sind, kann diese vorübergehende zusätzliche Belastung jedoch mit den aktuellen Ressourcen bewältigt werden und sollte keine Aufstockung erfordern.

Die ILFD weist darauf hin, dass dieses Projekt, für das umfangreiche Vorbereitungsarbeiten während mehreren Jahren nötig waren, von den betreffenden Dienststellen des Staates im Rahmen ihrer üblichen Ressourcen betreut wurde.

4.2 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Weder die Vereinbarung selbst noch das gesamte Projekt des Zusammenschlusses von Clavaleyres mit Murten ändern die bestehende Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden. Es scheint im Gegenteil, dass dieses Projekt zur Stärkung der Gemeindeautonomie beiträgt, indem es einem Gebiet und einer Bevölkerung die Mittel gibt, auf Gemeindeebene, in der neuen Gemeinde Murten, die Gemeindeaufgaben wahrzunehmen, die von der Gemeinde Clavaleyres kaum mehr wahrgenommen werden konnten.

4.3 Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit

Die Vereinbarung ist mit dem übergeordneten Recht vereinbar. Das Konkordat, dessen Umsetzung sie regelt, wurde im Dezember 2020 von den eidgenössischen Räten gutgeheissen.

4.4 Nachhaltigkeit

Der Kantonswechsel und der Zusammenschluss präsentieren sich als geeignete Lösung, um Clavaleyres eine Einbettung in kommunalen, langfristig autonomen Strukturen zu ermöglichen und so zum Wohlergehen seiner Bevölkerung beizutragen. Sie tragen daher zur Einrichtung von

leistungsfähigen Institutionen im Sinne des Ziels 16 der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen bei.