



## Botschaft 2017-DIAF-52

30. Januar 2018

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten (ClaZG)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Entwurf des Gesetzes über die Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten (E-ClaZG). Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

<b>1. Das Wichtigste in Kürze</b>	<b>18</b>
<b>2. Ursprung des Entwurfs</b>	<b>19</b>
<b>3. Grundzüge des Entwurfs</b>	<b>20</b>
<b>4. Kommentar der einzelnen Artikel</b>	<b>21</b>
<b>5. Finanzielle und personelle Auswirkungen</b>	<b>34</b>
<b>6. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden</b>	<b>34</b>
<b>7. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht und Nachhaltigkeit</b>	<b>34</b>
<b>8. Genehmigung durch den Bund</b>	<b>35</b>

#### 1. Das Wichtigste in Kürze

In der Schweiz sorgen die Gemeinden für das Wohlergehen der Bevölkerung dadurch, dass sie die von der Verfassung und von den Gesetzen übertragenen Aufgaben erfüllen. Die bernische Einwohnergemeinde Clavaleyres möchte das Wohlergehen ihrer ungefähr 50 Einwohnerinnen und Einwohner sicherstellen, indem sie am 1. Januar 2021 mit der benachbarten Gemeinde Murten zu einer neuen Gemeinde fusioniert, was einen gleichzeitigen Kantonswechsel bedingt.

Frühere Bestrebungen, mit bernischen Gemeinden zu fusionieren, haben sich für das vollständig von den Kantonen Freiburg und Waadt umgebene Dorf Clavaleyres nicht verwirklicht. Der nur noch dreiköpfige Gemeinderat hofft deshalb, dass die bestehende und gut funktionierende Zusammenarbeit mit Murten möglichst bald in eine gemeinsame Zukunft überleitet.

Die Gemeinde Murten und die Behörden der Kantone Bern und Freiburg unterstützen das Ersuchen um Kantonswechsel und Fusion. Sofern auch die kommunalen und kantonalen Stimmberechtigten an der Urne dazu JA sagen, wird die Bundesversammlung über den Kantonswechsel entscheiden.

Für dieses in der jüngeren Geschichte der Schweiz einzigartige Vorhaben definiert der Gesetzesentwurf die diversen Verfahren und bestimmt die zuständigen Behörden. Er regelt die spezifischen Einzelheiten bei der Ausübung der politischen Rechte, so dass die Wahlberechtigten ihre neuen Gemeindebehörden ohne Verzug wählen können. Besondere Beachtung wird den Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung von Clavaleyres in ihrem neuen kommunalen Umfeld geschenkt.

Der Gesetzesentwurf hat ebenfalls die Möglichkeit zu berücksichtigen, dass am 1. Januar 2022 eventuell eine dritte Gemeinde mit den bereits zusammengeschlossenen Gemeinden Murten und Clavaleyres fusionieren möchte. Gestützt auf einen entsprechenden Vorschlag aus Murten stellt das ClaZG deshalb die nötigen Grundlagen zur Verfügung und verlängert namentlich die laufende Legislaturperiode bis zum 31. Dezember 2021. Das Recht, an der Urne den freien Willen für oder gegen eine solche zusätzliche Fusion mit einer Drittgemeinde zu äussern, wird durch diese Verlängerung nicht tangiert.

Mit der Annahme des ClaZG werden in Clavaleyres und Murten die Abstimmungen über den Zusammenschluss möglich. Nachher handeln die beiden Regierungen die Modalitäten des Kantonswechsels aus, die anschliessend den Parlamenten und Stimmberechtigten beider Kantone zum Entscheid unterbreitet werden.

Für die Gemeinde Clavaleyres ist kein alternatives Szenarium in Aussicht. Die Annahme des ClaZG wäre für sie ein erster Schritt in eine stabilere Zukunft.

## 2. Ursprung des Entwurfs

Die bernische Einwohnergemeinde Clavaleyres beabsichtigt den Wechsel zum Kanton Freiburg, um sich mit der Gemeinde Murten zusammenschliessen zu können. Die Behörden der Gemeinde Murten möchten Clavaleyres über die Kantonsgrenze hinweg Hand bieten für diese Lösung.

Die bernischen Kantonsbehörden unterstützen das Projekt. Ihrer Ansicht nach handelt es sich um einen naheliegenden Kantonswechsel im Sinne einer Existenzsicherung.

Für das Projekt müssen im Kanton Freiburg spezielle gesetzliche Grundlagen ausgearbeitet werden. Der vorliegende Gesetzesentwurf ist dabei einer unter verschiedenen Erlassen; er soll die generellen Voraussetzungen für den Kantonswechsel und die Fusion definieren.

Der Gesetzesentwurf ist die Folge des Grundsatzentscheids des Grossen Rats vom 15. Dezember 2015: Damals nahm das kantonale Parlament die Anträge im Bericht 2014-DIAF-96 des Staatsrats einstimmig an (bei zwei Enthaltungen), erklärte seine Unterstützung für das Projekt und erteilte den Auftrag, alle für die Umsetzung notwendigen Massnahmen zu ergreifen (unter anderem die Ausarbeitung einer so genannten «Lex Clavaleyres», nachfolgend als Gesetzesentwurf oder als E-ClaZG bezeichnet).

Clavaleyres ist eine deutschsprachige Kleinstgemeinde. Sie zählt ungefähr 50 Einwohnerinnen und Einwohner sowie einige Landwirtschaftsbetriebe und verfügt über eine Fläche von rund 1 km<sup>2</sup>. Als bernische Exklave grenzt sie an die Kantone Freiburg (Gemeinden Courgevax und Courtepin) und Waadt (Gemeinde Faoug). Weitere Angaben über die Gemeinde und über die Vorarbeiten des Projekts finden sich in der Antwort des Staatsrats auf die Anfrage 2015-CE-180 Bernadette Hänni-Fischer sowie im erwähnten Bericht 2014-DIAF-96.

Clavaleyres hat in der Vergangenheit schon mehrere Anläufe für den Zusammenschluss mit einer anderen bernischen Einwohnergemeinde unternommen (Münchenwiler, Kallnach, andere Gemeinden im ehemaligen Amtsbezirk Lauen). Diese Abklärungen scheiterten oder konnten aufgrund äusserer Umstände nicht weiterverfolgt werden. Die Anzahl

Gemeinderäte wurde 2016 zwar von fünf auf drei gesenkt und die Verwaltung ist auswärtigem Personal anvertraut. Trotzdem ist Clavaleyres nach Ansicht seiner Bevölkerung und der kommunalen Organe kaum mehr in der Lage, als eigenständige Gemeinde weiter zu existieren.

Seit einiger Zeit werden zahlreiche Aufgaben der Gemeinde Clavaleyres in Zusammenarbeit mit Murten und mit Gemeindeverbänden des Seebezirks wahrgenommen. Vor diesem Hintergrund gelangte die Gemeinde Clavaleyres im Jahr 2012 an die Gemeinde Murten mit dem Anliegen, Abklärungen hinsichtlich eines kantonsübergreifenden Zusammenschlusses vorzunehmen.

Der Oberamtmann des Seebezirks erklärte in seinem Bericht vom 30. Juni 2012 zum Entwurf des Fusionsplans des Seebezirks, dass der Fusionsperimeter um Murten bei einem entsprechenden Wunsch von Clavaleyres und bei Einverständnis des Kantons Bern auch für diese Gemeinde offenstehe. Mit Beschluss vom 28. Mai 2013 befürwortete der Staatsrat grundsätzlich diese Möglichkeit, Clavaleyres unter den erwähnten Voraussetzungen in den Fusionsperimeter von Murten einzubeziehen.

Im Jahr 2014 wurde eine interkantonale Arbeitsgruppe gebildet. Sie besteht seitens des Kantons Freiburg aus Vertretungen der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, des Amts für Gesetzgebung und des Amts für Gemeinden, seitens des Kantons Bern aus Vertretungen des Amts für Gemeinden und Raumordnung (Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion) und des Amts für Sprachen und Rechtsdienste (Staatskanzlei). Fallweise nehmen Vertretungen der beiden Fusionsgemeinden an den Besprechungen teil. Das Oberamt des Seebezirks und das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland wirken ebenfalls mit.

Nach verschiedenen Abklärungen und kommunalen Vorentscheiden in den Jahren 2013–2015 verkündeten die beiden Kantonsregierungen am 14. März 2016 in einer Absichtserklärung den gemeinsamen Willen, die notwendigen Schritte im Hinblick auf den Kantonswechsel und den Gemeindezusammenschluss vorzusehen. Der dazugehörige Terminplan legt den 1. Januar 2021 als Schlusstermin fest und ist integrierender Bestandteil der Absichtserklärung.

Zwei Szenarien waren von vornherein nicht erwünscht und wurden nicht weiter berücksichtigt: einerseits das Fortbestehen von Clavaleyres als eigenständige Gemeinde im Kanton Freiburg (auch wenn dies nur vorübergehend gewesen wäre), andererseits die Zugehörigkeit der fusionierten neuen Gemeinde zum Kanton Bern.

Unter diesen Voraussetzungen wurden in der Folge ein Gesetzesvorentwurf zum ClaZG und der dazugehörige erläuternde Bericht einer Vernehmlassung unterzogen.

Auf die Vernehmlassung sind 31 Antworten eingegangen. 15 Antworten stammen von kantonalen Instanzen und 4 direkt von Gemeinden. 3 Antworten stammen von kommunalen Dachverbänden, nämlich vom Freiburger Gemeindeverband, von der Ammännerkonferenz der Hauptorte und grossen Gemeinden sowie von der Vereinigung der Gemeindegemeinschaften und -kassiere des Kantons Freiburg. Von den politischen Parteien haben 4 eine Antwort eingereicht, von den kirchlichen Instanzen 3. Von den Berufsverbänden sind 2 Antworten eingetroffen.

Die Vorlage stiess auf ein sehr positives Echo. Keine Antwort enthält eine grundsätzliche Ablehnung oder eine fundamentale Kritik. Die Vernehmlassungsergebnisse wurden bei der Anpassung der Texte für die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs und der vorliegenden Botschaft nach Möglichkeit berücksichtigt. Soweit sich die in der Vernehmlassung formulierten Bemerkungen auf andere Erlasse als den vorliegenden Gesetzesentwurf beziehen, werden die Vernehmlassungsteilnehmenden sie zum gegebenen Zeitpunkt in die Diskussion und in die Verhandlung mit den zuständigen bernischen Stellen einbringen können.

### 3. Grundzüge des Entwurfs

Die vorgesehene territoriale Änderung wäre ein ausserordentliches Ereignis, denn das Gebiet des Kantons Freiburg ist seit Beginn des 19. Jahrhunderts unverändert geblieben. Die letzte ähnliche Änderung von Kantonsgebieten in der Schweiz betraf die Gemeinde Vellerat, die 1996 vom Kanton Bern in den Kanton Jura wechselte (ohne gleichzeitig mit einer anderen jurassischen Gemeinde zu fusionieren). Vereinzelt interkantonale Fusionsprojekte wurden in den letzten Jahren zwar geprüft, letztlich aber nicht verwirklicht. Dazu zählt auch der Zusammenschluss der früheren bernischen Einwohnergemeinde Albligen mit der Gemeinde Ueberstorf, der von den Stimmberechtigten der bernischen Gemeinde knapp abgelehnt wurde. Es scheint deshalb im Recht anderer Kantone keine Regelungen zu geben, die als passende Vorlage dienen könnten.

Bei der Aufnahme der Einwohnergemeinde Clavaleyres handelt es sich nicht um eine Grenzberichtigung, die die Kantone Bern und Freiburg nach Bundesrecht unter sich vertraglich regeln könnten. Vielmehr geht es um eine Gebietsveränderung, die nach Bundesrecht der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone bedarf und zusätzlich vom Bund geprüft und genehmigt werden muss. Von dieser Einstufung als Gebietsveränderung geht auch das Bundesamt für Justiz aus.

Weder die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (Kantonsverfassung, KV; SGF 10.1) noch das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) 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 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) verankerte Gebietsgarantie.

Im Recht des Kantons Freiburg finden sich bis jetzt auch keine spezifischen Bestimmungen darüber, nach welchen Modalitäten der Wechsel einer auswärtigen Gemeinde zum Kanton oder ein kantonsübergreifender Gemeindegemeinschaftschluss ablaufen sollten. Die Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Festlegung, Koordination und Etapierung der unterschiedlichen Verfahren auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene ist deshalb der zentrale Inhalt des E-ClaZG.

In erster Linie soll der Gesetzesentwurf praktikable Lösungen für die Situation des Kantonswechsels und des gleichzeitigen Gemeindegemeinschafts schlusses bereitstellen. Ausserdem ist besonders darauf zu achten, dass die unterschiedlichen, vom Vorhaben betroffenen Rechtsbereiche zu einem kohärenten Erlass zusammengeführt werden.

Die im E-ClaZG vorgeschlagenen Verfahren betreffen ausschliesslich die Gemeinden Clavaleyres und Murten sowie unter bestimmten Bedingungen weitere freiburgische Gemeinden und Drittgemeinden, sollten diese ebenfalls eine Fusionsvereinbarung mit der Gemeinde Murten unterzeichnet haben (die Begriffe «weitere Gemeinde» und «Drittgemeinde» werden in dieser Botschaft am Anfang von Kapitel 4 «Kommentar der einzelnen Artikel» erklärt). Die Verfahren sind demnach nicht anwendbar auf die übrigen Gemeinden der Kantone Freiburg, Bern oder auf Gemeinden anderer Kantone.

Der von den Kantonen vereinbarte Grundsatz besteht darin, dass die Einwohnergemeinde Clavaleyres zu einem genau definierten Zeitpunkt als noch eigenständige Gemeinde vom Kanton Freiburg aufgenommen wird (voraussichtlich an einem Jahreswechsel). Unmittelbar darauf (sozusagen «einen Sekundenbruchteil danach») soll jedoch der Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten in Kraft treten. Somit kann die Fusion abgesehen von gewissen Ausnahmen nach dem bestehenden Recht des Kantons Freiburg ausgestaltet werden.

Die gewählte Lösung hat den Vorteil, dass auf die umständliche Schaffung eines interkantonalen Fusionsrechts eigens für die Kleinstgemeinde Clavaleyres verzichtet werden kann. Ebenso muss der Kanton Bern in seinem eigenen Erlass grundsätzlich keine Fragen bezüglich der Fusion behandeln, was dessen Gesetzgebungsarbeiten vereinfacht.

Im Übrigen hat das Projekt einen direkten Bezug zur Bestimmung auf Verfassungsstufe, wonach der Kanton das Gebiet umfasst, das ihm durch die Eidgenossenschaft gewährleistet ist. Allerdings ist mit dem E-ClaZG weder beabsichtigt

noch erscheint es zweckmässig oder sogar notwendig, den Wortlaut dieser Verfassungsbestimmung formell abzuändern. Trotzdem wird vorgeschlagen, die Aufnahme der Einwohnergemeinde Clavaleyres auf jeden Fall dem kantonalen Stimmvolk zum Entscheid vorzulegen.

Weiter soll der Gesetzesentwurf namentlich die folgenden Punkte bestimmen:

- > die Durchführung des Fusionsverfahrens als Voraussetzung für die Einleitung des Aufnahmeverfahrens;
- > das geplante, gleichzeitige Inkrafttreten des Kantonswechsels und der Fusion von Clavaleyres am 1. Januar 2021;
- > die Regeln für die Vertretung von Clavaleyres in den politischen Organen der neuen Gemeinde;
- > ergänzende Regeln, wenn sich die neue Gemeinde am 1. Januar 2022 zusätzlich mit einer freiburgischen Drittgemeinde zusammenschliessen möchte;
- > die verbindliche Verlängerung der laufenden Legislaturperiode der Gemeinde Murten bis zum 31. Dezember 2021 als Bedingung dafür, dass geeignete Rechtsgrundlagen für einen möglichen zusätzlichen Zusammenschluss am 1. Januar 2022 zur Verfügung stehen;
- > den Abschluss und die Genehmigung eines Gebietsänderungskonkordats;
- > die Zuständigkeit der Regierungen zum Erlass einer interkantonalen Vollzugsvereinbarung;
- > die Grundzüge der Abstimmungen auf kommunaler und kantonaler Ebene;
- > die Folgen einer Ablehnung auf Stufe Gemeinden, Kantone oder Bund;
- > den Vollzug des Kantonswechsels (unter möglichst weitgehender Übertragung der Rechtsetzungskompetenzen, sofern die erforderlichen Anpassungen keinen Gestaltungsspielraum eröffnen).

Aus Gründen der Einheit der Materie und angesichts der Komplexität des Projekts ist es unerlässlich, dass die Rahmenbedingungen für die Durchführung der einzelnen Verfahren in einem einzigen Rechtserlass verankert werden, auch wenn an sehr unterschiedliche Rechtsbereiche angeknüpft wird. Die Form des Gesetzes eignet sich dazu am besten, weil nur sie den formellen Anforderungen bei allen vorgesehenen Regelungen gerecht wird und die demokratische Mitwirkung ohne Einschränkung erlaubt.

Das zu erlassende ClaZG und weitere Erlasse werden bis zum vollzogenen Kantonswechsel und dem umgesetzten Zusammenschluss in Kraft sein. Je nach Ausgang der einzelnen Verfahrensetappen werden sie früher aufzuheben sein.

Der E-ClaZG und der Entwurf des Kantons Bern zu seinem eigenen Clavaleyres-Gesetz wurden inhaltlich aufeinander abgestimmt. Der Kanton Bern schickte den Vorentwurf seines Clavaleyres-Gesetzes am 23. September 2016 in eine

zwei Monate dauernde, öffentliche Vernehmlassung. Dieses Vernehmlassungsverfahren erbrachte vier inhaltliche Rückmeldungen, denen in der Botschaft zum Gesetzesentwurf Rechnung getragen werden konnte. In der Folge beantragte die vorberatende Kommission einstimmig die Annahme des Gesetzesentwurfs. Am 7. Juni 2017 hat das Kantonsparlament das Gesetz mit 126 zu 6 Stimmen (bei 9 Enthaltungen) verabschiedet.

#### 4. Kommentar der einzelnen Artikel

Begriffe:

- > In den nachfolgenden Ausführungen wird der Begriff «Einwohnergemeinde Clavaleyres» für den Zeitraum bis zum Zusammenschluss verwendet.
- > Der Ausdruck «Gemeinde Murten» bezieht sich auf die jetzige Gemeinde, bis zum Zusammenschluss.
- > Die «neue Gemeinde» setzt sich aus den früheren Gemeinden Clavaleyres und Murten zusammen, deren Nachfolge sie vom Tag des Zusammenschlusses an antritt. Die neue freiburgische Gemeinde übernimmt zu diesem Zeitpunkt nicht nur die Aufgaben gemäss der «interkommunalen Fusionsvereinbarung», sondern auch alle von den früheren Gemeinden erworbenen Rechte und alle eingegangenen Verpflichtungen.
- > Der Ausdruck «Ortsteil Clavaleyres» bezeichnet vom Tag des Zusammenschlusses an denjenigen Teil des Territoriums der neuen Gemeinde, der dem Territorium der früheren Einwohnergemeinde Clavaleyres entspricht.
- > Ist vom «Wahlkreis Clavaleyres» die Rede, sind alle vom Tag des Zusammenschlusses an im Ortsteil Clavaleyres wohnhaften, nach freiburgischem Recht stimm- und wahlberechtigten Personen gemeint.
- > Die vorstehende Definition gilt analog für den «Wahlkreis Murten».
- > «Weitere Gemeinde»: Eine freiburgische Gemeinde (oder mehrere), sofern sie zusammen mit der Einwohnergemeinde Clavaleyres und mit der Gemeinde Murten die interkommunale Fusionsvereinbarung unterzeichnet hat.
- > «Drittgemeinde» wird eine freiburgische Gemeinde (oder mehrere) vom Zeitpunkt an genannt, an dem die Gemeinde Murten eine «Fusionsvereinbarung mit der Drittgemeinde» unterzeichnet hat.
- > Für den «Wahlkreis der Drittgemeinde» gilt die Definition weiter oben analog.

#### Art. 1 Allgemeine Bestimmungen – Gegenstand

Gemäss der Kantonsverfassung erlässt der Grosse Rat rechtsetzende Bestimmungen in Form des Gesetzes (Art. 91 Abs. 1 KV).

Da der E-ClaZG sowohl für die Fusion wie auch für die Aufnahme spezielle Bestimmungen vorsehen muss, die für die

Dauer des Projekts vom bestehenden Recht zum Teil abweichen oder es ergänzen, ist aufgrund systematischer Anforderungen die Form des Gesetzes erforderlich.

Nach derzeitiger Planung ist der 1. Januar 2021 für das Inkrafttreten der Aufnahme und der Fusion vorgesehen. Daran anschliessend sind sämtliche Rechtsverhältnisse im Zusammenhang mit Clavaleyres und seinen Einwohnerinnen und Einwohnern vom bernischem in das freiburgische Rechtssystem zu überführen, was für bestimmte Themen längere Übergangsfristen erfordern wird. Daher wird das zu erlassende ClaZG mehrere Jahre lang gültig sein, bis die Aufnahme und die Fusion in allen Belangen als vollständig umgesetzt gelten können. Angesichts dieser Umstände legt auch die mehrjährige Dauer des Projekts die Einstufung als Gesetz nahe.

In der jüngeren Geschichte hatten bisher weder die Behörden noch die Stimmberechtigten des Kantons Freiburg die Gelegenheit, sich zu einer Gebietsveränderung infolge des Kantonswechsels einer Gemeinde zu äussern. Ein derartiger Vorgang ist politisch von grundlegender Bedeutung. In diesem Zusammenhang schreibt die Kantonsverfassung vor, dass grundlegende Bestimmungen nur in Form des Gesetzes ergehen (Art. 93 Abs. 2 KV).

Unter diesen Voraussetzungen ist die Form des Gesetzes für den vorgeschlagenen Erlass besser geeignet als die Form des Dekrets im Sinne von Artikel 88 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1).

## **Art. 2 Ablauf der Verfahren**

Die Aufgabe der Gemeinden ist es, dem Wohlergehen der Bevölkerung zu dienen (Art. 130 Abs. 2 KV). Die gleiche Aufgabe haben Gemeindezusammenschlüsse, zu denen deshalb die lokale Bevölkerung den ersten Anstoss geben muss (Abs. 1). Demgegenüber fällt dem Staat die Rolle zu, Gemeindefusionen zu fördern und zu begünstigen, indem er zum Beginn geeignete Rahmenbedingungen schafft und zum Abschluss den Entscheid der Stimmberechtigten über die Fusion genehmigt (Art. 135 Abs. 1 KV; Art. 134d Abs. 6 GG). In gewissem Sinne stellt also das gemäss Absatz 2 nachher durchzuführende Aufnahmeverfahren die logische Fortsetzung des vorher getroffenen Fusionsentscheids dar.

Die von Clavaleyres und Murten angenommene, in Rechtskraft erwachsene und vom Grossen Rat genehmigte Fusionsvereinbarung bindet die beiden Gemeinden bis zur abgeschlossenen Umsetzung des Gesamtprojekts.

Im Vergleich zu innerkantonalen Gemeindezusammenschlüssen ist die Anzahl der zu fällenden Entscheide im vorliegenden Projekt deutlich grösser. Ein Entscheid kann generell nur dann den zuständigen Stimmberechtigten oder Behörden unterbreitet werden, wenn der vorhergehende Entscheid

schon getroffen wurde und zudem positiv ausgefallen ist (Abs. 3).

Angesichts der beträchtlichen Dauer des Projekts und der Anzahl beteiligter Entscheidträgerinnen und -träger kann kaum garantiert werden, dass die neue Gemeinde unter allen Umständen am 1. Januar 2021 entstanden sein wird. Unvorhergesehenes kann nicht ausgeschlossen werden, was eine «rollende Planung» unabdingbar macht. Die Kantonsregierungen sind somit darauf angewiesen, anders als bei innerkantonalen Zusammenschlüssen das Inkrafttreten von vornherein in eigener Kompetenz bestimmen zu können. Das Anhörungsrecht der Gemeinde Murten bezweckt, diese Kompetenzverlagerung so weit als möglich auszugleichen und die vorgängige Koordination unter allen Projektbeteiligten sicherzustellen (Abs. 4).

Diese Kompetenz der Kantonsregierungen gilt auch dann, wenn neben der Einwohnergemeinde Clavaleyres und der Gemeinde Murten noch mindestens eine weitere freiburgische Gemeinde die gleiche Fusionsvereinbarung unterzeichnen würde.

## **Art. 3 Anwendbares Recht**

Beim Kantonswechsel einer Gemeinde betreffen die Änderungen die gesamten Rechtsbeziehungen, das heisst alle diejenigen:

- > zwischen der Gemeindebevölkerung und der Gemeinde;
- > zwischen der Gemeindebevölkerung und dem Kanton, und
- > zwischen der Gemeinde und dem Kanton.

Gewisse Fragestellungen zu diesen Rechtsbeziehungen sind bereits jetzt bekannt und können erfasst werden, so dass eine Regelung noch vor der Aufnahme möglich ist. Andere Fragen werden allerdings erst zu einem späteren Zeitpunkt bekannt sein. Für die Zwischenzeit, das heisst bis auch diese späteren Fragen definitiv beantwortet werden können, stellt der E-ClaZG die nachfolgenden Lösungen zur Verfügung:

Im Rahmen des Projekts untersteht die Gemeinde Murten vor dem Zusammenschluss in erster Linie dem zu erlassenden ClaZG. Soweit dieses für eine sich stellende Frage keine Antwort enthalten sollte, untersteht Murten dem allgemeinen Recht des Kantons Freiburg. Ausserdem hat die Gemeinde die Möglichkeit, mit kommunalen Bestimmungen eigene Regeln aufzustellen, namentlich für die auf lokaler Ebene bedeutsamen Modalitäten der Projektzusammenarbeit. Auch die Fusionsvereinbarung mit der Einwohnergemeinde Clavaleyres fällt in die Kategorie der kommunalen Bestimmungen (Abs. 1).

Solange die Einwohnergemeinde Clavaleyres den Kanton noch nicht gewechselt hat, untersteht sie vollumfänglich und ausschliesslich dem Recht des Kantons Bern. Sollte die-

ses aber für eine sich stellende Frage keine Antwort enthalten, könnte mit dem Einverständnis seitens der bernischen Behörden subsidiär das Recht des Kantons Freiburg angewendet werden, wenn es eine sachgerechte Lösung aufweist (Abs. 2).

Absatz 3 unterstellt die neue Gemeinde in erster Linie dem zu erlassenden ClaZG, in zweiter Linie dem auszuarbeitenden, interkantonalen Gebietsänderungskonkordat und dessen Ausführungserlassen (Art. 19–21 E-ClaZG) und schliesslich dem freiburgischen Recht im Allgemeinen. Kommunale Bestimmungen können bei Bedarf Fragen der internen Organisation regeln, wie beispielsweise die Möglichkeit, für Clavaleyres permanent einen eigenen Verwaltungskreis einzurichten (Art. 82a GG).

#### **Art. 4 Abstimmungen**

Die Harmonisierung der Abstimmungsfragen folgt dem Grundsatz in der Bundesverfassung, wonach der Wille der Stimmberechtigten unverfälscht zum Ausdruck kommen soll (Abs. 1).

Vertiefte Abklärungen zu den kommunalen Urnenabstimmungen haben ergeben, dass die Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde Clavaleyres zwar gleichzeitig über den Kantonswechsel und den Zusammenschluss entscheiden werden, die Stimmberechtigten der Gemeinde Murten aber nur über den Zusammenschluss, da ja das gegenwärtige kommunale Territorium von Murten vom Kantonswechsel nicht betroffen ist.

Der Gesetzesentwurf sieht weiter vor, dass die Stimmberechtigten des Kantons Freiburg in einer Urnenabstimmung über den Kantonswechsel der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres entscheiden werden. Diese Lösung erfüllt die verfassungsmässigen Anforderungen des Bundes (Art. 53 Abs. 3 BV) und entspricht auch dem bernischen Clavaleyres-Gesetz.

Die Stimmberechtigten der Gemeinde Murten werden sich daher im Rahmen der kantonalen Abstimmung zum Kantonswechsel von Clavaleyres äussern können. Dabei kommt ihnen zwar formell die gleiche Stellung zu wie den Stimmberechtigten aller anderen freiburgischen Gemeinden. Sollte also der sehr unwahrscheinliche Fall eintreten, dass die Stimmberechtigten des Kantons Freiburg den Kantonswechsel von Clavaleyres mehrheitlich annehmen würden, nicht aber die in Murten stimmberechtigten Personen (obwohl sie vorgängig die Fusionsvereinbarung gutgeheissen haben), würde die Vorlage in formeller Hinsicht als angenommen gelten (Art. 2 Abs. 3 E-ClaZG). In politischer Hinsicht würde der Kanton in diesem Fall allerdings prüfen, ob das Projekt überhaupt wie vorgesehen fortgeführt werden könnte, und wenn ja, mit welchen Anpassungen.

In Bern ist es die Kantonsverfassung, die die kantonale Abstimmung für obligatorisch erklärt. Auch in Freiburg wäre nur schwer zu vermitteln, dass das Projekt den kantonalen Stimmberechtigten nicht ohne weiteres zum Entscheid vorgelegt wird. Eine spezialgesetzliche Bestimmung schafft darum die formelle Grundlage für die kantonale Abstimmung (Art. 20 Abs. 2 E-ClaZG).

Nach den gegenwärtigen Bestimmungen über die Ausübung der politischen Rechte ist die Oberamtsperson zuständig, den ordnungsgemässen Ablauf der kommunalen Urnengänge zu gewährleisten. Da sich für die Fusionsabstimmung (Art. 6 Abs. 3 E-ClaZG) eine grenzüberschreitende Koordination als nötig erweist, werden die Befugnisse der Oberamtsperson diesbezüglich erweitert (Abs. 2).

In Absprache mit den Gemeinden wurde inzwischen ein mögliches Datum für die Fusionsabstimmung in Aussicht genommen.

#### **Art. 5 Zusammenarbeit mit dem Kanton Bern**

Die vorgeschlagene Regelung entspricht dem geltenden Recht (Art. 114 Abs. 2 KV; Art. 132 Abs. 2 GG).

#### **Art. 6 Fusion – Interkommunale Vereinbarung**

Auch für dieses Kapitel des E-ClaZG soll das geltende freiburgische Recht so weit als möglich zur Anwendung gelangen. Sonderregelungen sollen nur dort zur Verfügung gestellt werden, wo es sich als unbedingt notwendig erweist.

Um dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf bürgernahe Dienste und auf Transparenz gerecht zu werden, stellt die Botschaft die zum Teil komplexen Sonderregelungen im Verhältnis zu den Grundzügen des bestehenden kantonalen Rechts dar und erklärt die Zusammenhänge. Der Gesetzesentwurf folgt dabei so weit als möglich dem geltenden gesetzlichen Wortlaut.

Anwendbare kantonale Bestimmungen von untergeordneter Bedeutung sind aber aus Gründen der besseren Lesbarkeit nicht Gegenstand der vorliegenden Erläuterungen zur interkommunalen Fusionsvereinbarung. Dies betrifft zum Beispiel die gesetzlichen Vorgaben zur Einberufung der Wahlberechtigten oder die Modalitäten bezüglich der massgebenden Definition der Einwohnerzahl für die Berechnung des Sitzanspruches in den kommunalen Organen.

Im erwähnten Sinn kann zunächst festgehalten werden, dass bei einer Fusion zahlreiche kommunale Belange zusammengeführt und koordiniert werden müssen. Das geltende Fusionsrecht bestimmt, welche Belange die Gemeinden schon vor dem Zusammenschluss in ihrer Fusionsvereinbarung regeln müssen. Zu den vorgängig geregelten Punkten gehört das Wahlverfahren in den fusionierenden Gemeinden.

So müssen fusionierende Gemeinden in der Fusionsvereinbarung beispielsweise definieren, welche der gesetzlich vorgesehenen Varianten sie bei der Bestimmung des Sitzanspruches im Gemeinderat und gegebenenfalls im Generalrat wählen. Nur so sind die politischen Organe der neuen Gemeinde unmittelbar nach dem Zusammenschluss handlungsfähig und können ihre Aufgaben ohne Verzug wahrnehmen.

Das geltende Fusionsrecht ordnet in dieser Hinsicht an, dass die fusionierenden Gemeinden eigene Wahlkreise bilden, sofern die Fusionsvereinbarung nichts anderes bestimmt. Die Wahlkreise bleiben für die Dauer der Übergangsordnung bestehen. Die Übergangsordnung beginnt mit dem Zeitpunkt des Gemeindegemeinschafts und dauert bis zum Zeitpunkt der nächsten Gesamterneuerungswahlen. Die Fusionsvereinbarung kann die Übergangsordnung allerdings bis zum Ende der darauf folgenden Legislaturperiode verlängern (Art. 137 GG).

Absatz 1 ermächtigt die Gemeinde Murten, mit Clavaleyres als ausserkantonaler Gemeinde eine Fusionsvereinbarung erarbeiten zu können. Nach der gängigen Regel im Kanton Freiburg können Gemeinden die Bestandesaufnahme und die Vorbereitungsarbeiten weitgehend autonom und anhand der bewährten Praxis bei Gemeindegemeinschaften organisieren.

Mit dem Inkrafttreten der Fusion «einen Sekundenbruchteil» nach der Aufnahme von Clavaleyres wird es möglich, den Inhalt der Vereinbarung dem freiburgischen Recht zu unterstellen. Eine Ausnahme besteht indessen darin, dass der Kanton Bern wünscht, den Entwurf der Fusionsvereinbarung vorgängig konsultieren zu können (Abs. 2). Die bernischen Behörden möchten die Gelegenheit erhalten, die Einwohnergemeinde Clavaleyres vor der kommunalen Abstimmung auf eventuell vorhandene, grundlegende Unterschiede zum bernischen Recht und zur bernischen Praxis bei Gemeindegemeinschaften aufmerksam machen zu können.

In der Vernehmlassung wurde noch vorgeschlagen, die zuständige bernische Behörde zu bezeichnen, die für Konsultation zuständig ist. Aus Gründen der kantonalen Souveränität wäre es jedoch nicht angebracht, dass sich ein freiburgisches Gesetz zu den Einzelheiten der Befugnisse von bernischen Behörden äussern würde.

Das Festlegen eines gemeinsamen Termins für die kommunalen Abstimmungen in Absatz 3 entspricht der Regelung im bernischen Clavaleyres-Gesetz und den gesetzlichen Anforderungen bei innerkantonalen Zusammenschlüssen (Art. 134d Abs. 5 GG). Den Fusionsgemeinden steht es grundsätzlich offen, die Abstimmungen auf einen eidgenössischen Termin zu legen oder ein separates Datum auszusuchen.

Nach derzeitiger Planung ist der 1. Januar 2021 als Zeitpunkt des Inkrafttretens von Aufnahme und Fusion vorgesehen.

Im 1. Quartal 2021 werden die kommunalen Organe in Freiburg ohnehin kantonsweit neu gewählt (ordentliche Gesamterneuerungswahlen nach freiburgischer Terminologie). Der 1. Januar 2021 bietet sich deshalb für die Realisierung des Zusammenschlusses der beiden Gemeinden an. Da dieses Datum wie erwähnt von mehreren Verfahren und Entscheidungen abhängt und im ungünstigsten Fall verschoben werden könnte, muss das zu erlassende ClaZG auch bei einem allfälligen späteren Zusammenschluss anwendbar sein.

Angesichts der Anzahl, Komplexität und Vorlaufzeit der einzelnen Verfahrensschritte auf kantonaler und eidgenössischer Ebene sollten die kommunalen Fusionsabstimmungen spätestens Ende September 2018 stattgefunden haben.

### *Art. 7 Vertretung im Generalrat*

Wahlberechtigt sind die mündigen Schweizerinnen und Schweizer mit Wohnsitz auf dem Gebiet der früheren Einwohnergemeinde Clavaleyres (Wahlkreis Clavaleyres; Art. 48 Abs. 1 Bst. a KV; Art. 2a Abs. 1 Bst. a des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte, PRG; SGF 115.1).

Anders als im Kanton Bern stellt sich aber noch die Frage, ob die im Wahlkreis Clavaleyres niederlassungsberechtigten Ausländerinnen und Ausländer wahlberechtigt sind oder nicht. Ausschlaggebend ist die Anforderung, dass diese Personen im Zeitpunkt der Ausübung der politischen Rechte «seit mindestens fünf Jahren im Kanton Wohnsitz haben» müssen (C-Ausweis; Art. 2a Abs. 1 Bst. b PRG). Dabei wäre allerdings schon jetzt klar, dass Clavaleyres ja erst wenige Wochen vor dem Zeitpunkt der ersten Wahlen zur Bestellung der kommunalen Organe den Kanton gewechselt haben wird.

Mit dem zu erlassenden ClaZG wäre es an sich möglich, diese gesetzliche Anforderung einer fünfjährigen Mindestdauer der Niederlassung im Kanton für die Ausländerinnen und Ausländer von Clavaleyres aufzuheben. Doch diese Anforderung findet sich ebenfalls auf Stufe Kantonsverfassung (Art. 48 Abs. 1 Bst. b KV). Das führt nach dem jetzigen Stand der Kenntnisse zur Annahme, dass die erwähnten Ausländerinnen und Ausländer das Stimm- und Wahlrecht in den Angelegenheiten der neuen Gemeinde erst fünf Jahre nach dem Inkrafttreten der Fusion erwerben werden. Bis zu diesem Zeitpunkt könnten sie ihre politischen Rechte auf Gemeindeebene also nicht ausüben. Im Rahmen der Verhandlungen zum Gebietsänderungskonkordat (Art. 19 und 20 E-ClaZG) wird jedoch genauer untersucht werden können, ob diese Annahme zutreffend ist oder ob Handlungsspielraum für eine bessere Lösung besteht.

Die mit Absatz 1 vorgeschlagene Regelung der Entsendung einer eigenen, gewählten Vertretung entspricht in den Grundzügen dem geltenden Recht. Anders als bei innerkantonalen

Fusionen ist es allerdings nicht möglich, die Vertretung von Clavaleyres im Legislativorgan vor dem Zusammenschluss zu wählen, weil die Einwohnergemeinde Clavaleyres bis am Vortag des Zusammenschlusses ausschliesslich dem bernischen Wahlrecht und seinen Besonderheiten untersteht (Art. 3 Abs. 2 E-ClaZG). Das freiburgische Wahlrecht ist erst vom Tag des Zusammenschlusses an anwendbar.

Der verwendete Begriff «Vertretung» kann übrigens eine oder auch mehrere weibliche oder männliche Personen als gewählte(s) Mitglied(er) für den Ortsteil Clavaleyres im entsprechenden Organ der neuen Gemeinde bezeichnen.

Nach derzeitiger Einschätzung des Gemeinderats von Clavaleyres sollte es möglich sein, eine oder zwei Interessentinnen oder Interessenten für ein politisches Amt in der neuen Gemeindelegislative zu finden. Gemäss geltendem Recht hat der Wahlkreis Clavaleyres aufgrund seiner Bevölkerungszahl zwar nur Anspruch auf 1 Sitz im Generalrat. Die Gemeinde Murten prüft aber zusammen mit Clavaleyres, ob in der interkommunalen Fusionsvereinbarung freiwillig 2 Sitze reserviert werden könnten. Mit einer Zweier-Delegation bestünde erfahrungsgemäss die Chance, die politische Mitwirkung von Clavaleyres besser abzustützen und innerhalb dieser Delegation den Gedankenaustausch zu ermöglichen. Auch im Fall der Verhinderung einer der beiden Personen wäre die zeitgerechte Information der Bevölkerung im Ortsteil Clavaleyres über die Sitzungen des Generalrats immer noch gewährleistet.

Derzeit klären weitere freiburgische Gemeinden einen möglichen Zusammenschluss mit Murten ab. Es ist noch nicht definitiv absehbar, ob daraus eine erweiterte (oder eine zusätzliche) Fusion entstehen wird und wann sie gegebenenfalls in Kraft treten würde. Unter Umständen könnte eine erweiterte Fusion dazu führen, dass zwei Gemeinden gemeinsam eine Vertretung im Generalrat bestimmen müssten. Die Gemeinden Clavaleyres und Murten haben aber schon jetzt verbindlich festgelegt, dass für die Dauer der in der interkommunalen Fusionsvereinbarung festgelegten Übergangsordnung der Ortsteil Clavaleyres eine eigene Vertretung in den Generalrat der neuen Gemeinde entsenden soll.

Da im Fall einer erweiterten Fusion sowohl Clavaleyres wie auch die weitere Gemeinde je einen eigenen Wahlkreis bilden würden, wäre die Vertretung dieser weiteren Gemeinde vor dem Zusammenschluss zu bestimmen (Art. 11 Abs. 2 E-ClaZG).

Mit dem Gesetzesentwurf wird für die Murtner Gemeindeorgane der Übergang von der laufenden zur neuen Legislaturperiode auf den Jahreswechsel 2021/2022 festgelegt (Art. 14 Abs. 2 und 3 E-ClaZG). Sofern also die Fusion wie geplant am 1. Januar 2021 in Kraft tritt, wird der Generalrat wegen der hinzukommenden Vertretung aus dem Wahlkreis Clavaleyres für die restlichen zwölf Monate der laufenden

Legislaturperiode nicht mehr 50, sondern 51 oder sogar 52 Sitze aufweisen (Abs. 2).

Absatz 3 ist verknüpft mit der Frage nach dem Zeitpunkt der endgültigen Konstituierung des Generalrats (Art. 12 Abs. 1 E-ClaZG).

### **Art. 8 Vertretung im Gemeinderat – Grundsatz**

Zur Frage der Wahlberechtigung wird auf die einleitenden Erläuterungen zu Artikel 7 E-ClaZG verwiesen.

Die Situation, dass sich im Ortsteil Clavaleyres dereinst keine(r) der nur wenigen Wahlberechtigten für das zeitintensive Amt einer Gemeinderätin oder eines Gemeinderats der neuen Gemeinde zur Verfügung stellen möchte, ist ein realistisches und ernst zu nehmendes Szenarium. Entsprechende behördliche Vermutungen von bernischer Seite gehen in diese Richtung und so wurden sogar Befürchtungen geäussert, wonach jemand unter Umständen gegen seinen Willen für dieses Amt verpflichtet werden könnte.

Es wurde deshalb vorsorglich geprüft, ob das unter den vorliegenden Umständen bestehende Recht auf 1 Sitz im Gemeinderat ausnahmsweise ausser Kraft gesetzt werden kann für den Fall, dass Clavaleyres einen eigenen Wahlkreis bildet. Die Abklärungen haben allerdings ergeben, dass das Recht der kommunalen Wahlberechtigten, die Mitglieder des Gemeinderats zu wählen, auf Verfassungsstufe verankert ist (Art. 49 KV). Eine weitere Bestimmung der Kantonsverfassung definiert zudem die in Gemeindeangelegenheiten wahlberechtigten Personen (Art. 48 KV).

Grundsätzlich bildet also die Durchführung eines Wahlgangs die obligatorische Voraussetzung, damit die Frage nach der Entsendung einer Vertretung geklärt werden kann (Abs. 1). Stellt sich dabei heraus, dass im Wahlkreis Clavaleyres die Suche nach einer interessierten Person für die Funktion als Gemeinderätin oder Gemeinderat und die Wahl tatsächlich erfolglos waren, bietet das zu erlassende ClaZG eine geeignete Speziallösung für eine andere Art der Interessensvertretung an (Art. 9 Abs. 4 E-ClaZG).

Absatz 2 ist verknüpft mit der Frage nach dem Zeitpunkt der endgültigen Konstituierung des Gemeinderats (Art. 12 Abs. 1 E-ClaZG).

In der Vernehmlassung schlugen die fusionierenden Gemeinden nochmals vor, von vornherein auszuschliessen, dass eine wahlberechtigte Person aus dem Ortsteil Clavaleyres im erstmalig konstituierten Gemeinderat der neuen Gemeinde Einsatz nimmt. Dies würde in «technischer» Hinsicht eine Sonderregelung zu den verfassungsrechtlichen Bestimmungen über das Wahlrecht bedingen.

Das Recht, als kommunal wahlberechtigte Person und als Vertreterin oder Vertreter des eigenen Ortsteils in eine



Gemeindeexekutive gewählt zu werden, ist allerdings eine der tragenden Säulen der demokratischen Grundordnung der Schweiz. Von diesem Recht sind schweizweit nur diejenigen Personen generell ausgeschlossen, bei denen ein Mindestmass an Urteils- und Handlungsfähigkeit nach offiziellem Befund verneint werden muss. Würde man nun mit dem ClaZG einer ganzen Bevölkerungsgruppe das Recht, gewählt zu werden, aus anderen Überlegungen als den erwähnten Gründen der Urteils- und Handlungsunfähigkeit entziehen, würde dies einen Präzedenzfall schaffen, der den elementaren Werten einer partizipativen Staatsgemeinschaft zuwiderläuft. Auch könnte von den Stimmberechtigten der Vorwurf der politischen Entmündigung erhoben werden.

Aufgrund dieser Abklärungen haben die Gemeinden im Nachgang zur Vernehmlassung erklärt, dass ihr Vorschlag nicht mehr aufrechterhalten werde.

Für den möglicherweise eintretenden Fall, dass sich aus dem Ortsteil Clavaleyres mangels Interesse keine wahlberechtigte Person für den Einsatz im Gemeinderat zur Verfügung stellen wird, hält der E-ClaZG mit der Fusionskommission eine innovative Ersatzlösung bereit.

### **Art. 9 Eigene Vertretung**

Wie schon beim Generalrat wird grundsätzlich eine eigene, gewählte Vertretung in den Gemeinderat entsendet (Abs. 1). Dies entspricht dem geltenden Recht. Auch hier kann die Vertretung jedoch erst im Anschluss an das Inkrafttreten der Fusion bestimmt werden.

Kann trotz eines Wahlgangs keine eigene Vertretung in den Gemeinderat der neuen Gemeinde entsendet werden, soll nicht weiter versucht werden, den dem Wahlkreis Clavaleyres vorbehaltenen Sitz mit einem zweiten Wahlprozedere gemäss Artikel 135a GG doch noch zu vergeben (Abs. 2). Zwar handelt es sich dabei um eine vom geltenden Recht abweichende Speziallösung. Doch sie stimmt mit der Auffassung überein, dass ein formeller Amtszwang für die Übernahme politischer Funktionen in Gemeindeorganen keine ausreichende Rechtsgrundlage hätte. Für die Dauer der Übergangsordnung würde folglich 1 Gemeinderatsmitglied weniger amtiert als in der interkommunalen Fusionsvereinbarung festgelegt.

Als Ersatz für den nicht besetzten Sitz im Gemeinderat schlägt der E-ClaZG die obligatorische Einsetzung einer Fusionskommission des Gemeinderats vor, in die die Interessen von Clavaleyres und seiner Bevölkerung eingebracht werden können (Abs. 4).

Absatz 3 behandelt den Fall, bei dem wie nach geltendem Recht die Möglichkeit besteht, dass ein Mitglied des Gemeinderats von Clavaleyres in den Gemeinderat der neuen Gemeinde übertritt, wobei die für Murten laufende Legislaturperiode

massgeblich ist (Art. 14 Abs. 2 E-ClaZG). Dann müsste kein Wahlverfahren in Gang gesetzt werden. Der Grund läge darin, dass die frühere Wahl nach bernischem Recht, mit der einer Person ein politisches Mandat anvertraut worden war, auch die oben erläuterte Voraussetzung eines Wahlgangs im verfassungsrechtlichen Sinn erfüllen würde. Damit hätte die Amtsinhaberin oder der Amtsinhaber einen Wählerauftrag, den sie oder er zunächst im Gemeinderat von Clavaleyres, vom Inkrafttreten der Fusion an jedoch in der Exekutive der neuen Gemeinde wahrnehmen würde.

Wenn sich indessen niemand für die Möglichkeit des Übertritts interessieren würde, käme es in Anwendung des geltenden Rechts doch noch zur Durchführung eines Wahlgangs.

### **Art. 10 Gemeinsame Vertretung**

Die Fusionsvereinbarung kann im Falle der Beteiligung einer weiteren Gemeinde (oder von mehreren) eine gemeinsam gewählte Vertretung im Gemeinderat vorsehen (Abs. 1). Artikel 136a Abs. 2 GG gilt analog.

Bei Absatz 2 finden die Erläuterungen zu Artikel 9 Abs. 3 E-ClaZG analoge Anwendung. Der Mangel an Kandidaten oder an gewählten Personen, die zur Amtsübernahme bereit sind, kann bei einem gemeinsamen Wahlkreis jedoch nicht zur Einsetzung einer Fusionskommission führen, dies im Gegensatz zur Regelung mit einem eigenen Wahlkreis im Sinn von Artikel 9 E-ClaZG.

### **Art. 11 Umsetzung der Regeln über die Vertretungen – Grundsatz**

Die nach dem Inkrafttreten der Fusion einzuleitenden Verfahren betreffen gemäss Absatz 1 den Ortsteil Clavaleyres, der als eigener Wahlkreis eine Vertretung in den Generalrat und in den Gemeinderat entsenden soll. Weiter betreffen die Verfahren nicht nur den Ortsteil Clavaleyres, sondern auch die fusionierte weitere Gemeinde, sofern der Ortsteil Clavaleyres und diese weitere Gemeinde als gemeinsamer Wahlkreis organisiert sind und eine Vertretung in den Gemeinderat entsenden.

Die Gemeinde Murten wird höchstwahrscheinlich einen eigenen Wahlkreis bilden. Was die allenfalls fusionierende weitere Gemeinde angeht, kann die interkommunale Fusionsvereinbarung wie erwähnt bestimmen, dass diese freiburgische Gemeinde ebenfalls einen eigenen Wahlkreis bildet. In diesen eigenen Wahlkreisen ohne Einbezug des Ortsteils Clavaleyres sollen die in Absatz 2 genannten Verfahren ohne Verzögerung eingeleitet und durchgeführt werden. Bei einer Fusion am 1. Januar 2021 sollen sie demnach im Herbst 2020 eingeleitet werden können. Das entspricht dem Vorgehen bei innerkantonalen Fusionen.

## Art. 12 Konstituierung

Am 1. Januar 2021 wird noch nicht feststehen, wer den Wahlkreis Clavaleyres in den Organen der neuen Gemeinde vertritt. Die in Absatz 1 vorgeschlagene Regelung ist der geltenden Lösung für den Gemeinderat nachempfunden, wenn nach den Gesamterneuerungswahlen nicht alle Sitze besetzt sind (Art. 58a GG).

Die Oberamtsperson ist nach Ablauf dieser Anfangsphase dafür zuständig festzustellen, wer den Wahlkreis Clavaleyres in den Gemeindeorganen vertreten wird (gegebenenfalls, dass niemand im Gemeinderat der neuen Gemeinde Einsitz nehmen wird).

Sollte sich in dieser Anfangsphase zwischen dem Zeitpunkt der Fusion und den oberamtlichen Feststellungen eine Frage ergeben, die das zu erlassende ClaZG nicht beantwortet, soll versucht werden, eine Antwort aus der analogen Anwendung des geltenden Rechts abzuleiten (Abs. 2).

Das grundsätzlich unbeschränkte Fortbestehen der Beschlüsse aus der Anfangsphase soll nach Absatz 3 nicht nur für den Gemeinderat (analog zu Art. 58a Abs. 3 GG), sondern auch für den Generalrat gelten. Der Gemeinderat hat indessen die Möglichkeit, dem Generalrat das Rückkommen auf bereits getroffene Beschlüsse zu beantragen (Art. 20 und 51<sup>bis</sup> GG), namentlich wenn sich nach dem Amtsantritt der Vertretung des Wahlkreises Clavaleyres eine unerwartete Situation ergeben sollte. Ausserdem wacht der Oberamtmann darüber, dass die neue Gemeinde gut verwaltet wird. Er berät und unterstützt sie (Art. 146 Abs. 2 GG), insbesondere während dieser Anfangsphase.

## Art. 13 Fusionskommission des Gemeinderats

Die Fusionskommission nach Absatz 1 untersteht als Verwaltungskommission dem Gemeinderat. Sie hat beratende Stimme, soweit der Gemeinderat ihr nicht Entscheidungsbefugnisse überträgt.

Die Annahme ist nicht von vornherein unrealistisch, dass weder im Gemeinderat der neuen Gemeinde noch in der Fusionskommission ein Mitglied des früheren Gemeinderats von Clavaleyres Einsitz nehmen wird. Damit könnte ein Wissensverlust einhergehen. Deshalb schlägt der E-ClaZG vor, dass auch das auswärtige Verwaltungspersonal aufgrund seiner Vertrautheit mit den lokalen Verhältnissen von Clavaleyres zur Teilnahme eingeladen werden kann (Abs. 2).

Die Oberamtsperson hat nach geltendem Recht die Befugnis, den Sitzungen von Gemeindeorganen mit beratender Stimme beizuwohnen (Art. 146 Abs. 5 GG). Diese Befugnis wird auch dem Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland erteilt, das so sein Wissen und seine Erfahrungen bezüglich der Einwohnergemeinde Clavaleyres in die Fusionskommission einbringen kann (Abs. 3).

## Art. 14 Amtsdauer

Nach Absatz 1 üben die nach freiburgischem Recht gewählten Vertretungen des Wahlkreises Clavaleyres ihr Mandat im General- und Gemeinderat während der Übergangsordnung aus, die am Ende der neuen Legislaturperiode abläuft. Das Mandat beginnt mit der Vereidigung und dem Amtsantritt (Art. 7 Abs. 3 und Art. 8 Abs. 2 E-ClaZG), also aller Voraussicht nach im Frühjahr 2021, und endet im Frühling 2026.

Das Mandat von allenfalls in den Gemeinderat eingetretenen Personen (Art. 9 Abs. 3 und Art. 10 Abs. 2 E-ClaZG) endet demgegenüber bereits am 31. Dezember 2021, weil sonst das im Dezember 2015 nach bernischem Recht anvertraute, politische Amt ununterbrochen während mehr als zehn Jahren, bis Frühling 2026, ausgeübt werden könnte.

Die gleiche Dauer (ab Einsitznahme bis zum Frühling 2026) gilt für die Mitglieder einer allfälligen Fusionskommission, da ja dem vakant verbleibenden Sitz im Gemeinderat Rechnung getragen werden soll.

Allerdings könnte die interkommunale Fusionsvereinbarung zum vornherein bestimmen, dass die Übergangsordnung für die Vertretungen im Generalrat, im Gemeinderat oder in beiden Organen erst 2031 endet. Ausserdem bestünde für den Generalrat jederzeit die Möglichkeit, für Clavaleyres einen permanenten Gemeindevahlkreis einzurichten.

Der Gemeinderat kann die Fusionskommission freiwillig über 2026 hinaus beibehalten, auch wenn für Clavaleyres dann kein eigener Wahlkreis mehr bestehen sollte.

Absatz 2 bezieht sich auf den Wahlkreis Murten, dessen Ausgangslage sich wie folgt präsentiert: Gemäss den geltenden kantonalen Bestimmungen würde der Zusammenschluss mit der Einwohnergemeinde Clavaleyres am 1. Januar 2021 eigentlich automatisch bewirken, dass die laufende Legislaturperiode der Gemeinde Murten am 31. Dezember 2020 endet. Die politischen Mandate der gegenwärtig amtierenden 50 Generalratsmitglieder und der 7 Gemeinderatsmitglieder würden zu diesem Zeitpunkt ablaufen. Vorher – im Herbst 2020 – müssten deshalb die Nachfolgerinnen und Nachfolger gewählt werden.

Nun klären aber wie gesagt auch andere freiburgische Gemeinden einen möglichen Zusammenschluss mit Murten ab. Eine Fusion mit einer Drittgemeinde am 1. Januar 2022 würde bei gleichbleibenden Sitzzahlen in den Gemeindeorganen wieder Wahlen nach sich ziehen, die im Herbst 2021 durchgeführt werden müssten.

Zwei Wahlgänge innerhalb eines Jahres (Herbst 2020 und Herbst 2021), der erhöhte Aufwand, den die lokalen Parteien damit auf sich nehmen müssten, und Abwahlen nach nur einjähriger Amtsdauer könnten indessen gewichtige Nachteile darstellen. Diese Mängel können vermieden werden, indem das zu erlassende ClaZG das Ende der laufenden Legislatur-

periode verbindlich auf den 31. Dezember 2021 legt. Allerdings verlängern sich dann auch die laufenden Mandate aller 57 amtierenden Mitglieder von Legislative und Exekutive verbindlich um zwölf Monate bis Ende 2021.

Vor diesem Hintergrund hatte es sich als notwendig erwiesen, die Grundzüge dieses aussergewöhnlichen Lösungsansatzes zu Handen der lokalen Politik zu skizzieren, noch bevor die öffentliche Vernehmlassung formell begann. Nach den im April und Mai 2017 erhaltenen Reaktionen aus den Reihen der Exekutive und der Legislative zu schliessen, konnte eine gute Aufnahme für den vorgeschlagenen Weg angenommen werden, weshalb er in den Gesetzesvorentwurf integriert und im E-CLaZG beibehalten wurde.

Schon an dieser Stelle ist allerdings zu präzisieren, dass möglicherweise erst gegen Ende des Jahres 2019 klar sein wird, ob es überhaupt zu einem Entscheid an der Urne über den Zusammenschluss mit der Drittgemeinde kommt oder nicht. Weil das ClaZG vor diesem Zeitpunkt zu erlassen ist, gilt diese definitive Verlängerung der laufenden Legislaturperiode und der Amtsdauern auch für den Fall, dass die Fusion mit der Drittgemeinde letztlich an der Urne oder schon im Vorfeld scheitern sollte. Es bestünde nämlich nicht genügend Vorlaufzeit, um das ClaZG noch rechtzeitig vor dem Kantonswechsel und der Fusion von Clavaleyres am 1. Januar 2021 ändern zu können.

Weiter gilt Artikel 14 Abs. 2 E-ClaZG verbindlich auch für den Fall, dass die Fusion mit der Einwohnergemeinde Clavaleyres wider Erwarten nicht schon am 1. Januar 2021 in Kraft treten könnte, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt: Auch bei dieser Variante laufen die Legislaturperiode und die politischen Mandate im Wahlkreis Murten erst am 31. Dezember 2021 ab.

Nach dem Ende der laufenden Legislaturperiode am 31. Dezember 2021 beginnt tags darauf die neue Legislaturperiode (Abs. 3). Wie bereits erwähnt, finden die Wahlen im Wahlkreis Murten im Herbst 2021 statt.

Der Gesetzesentwurf hält in den Artikeln 16–18 weitere ergänzende Regeln für die Möglichkeit eines zusätzlichen Zusammenschlusses am 1. Januar 2022 bereit.

### **Art. 15 Finanzhilfe für die Fusion**

Finanzhilfen werden grundsätzlich nur für innerkantonale Zusammenschlüsse ausgerichtet. Gestützt auf Artikel 1 Abs. 3 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG; SGF 141.1.1) untersteht Clavaleyres als ausserkantonale Gemeinde dem GZG formell nicht, auch wenn sie aus den erwähnten, rein verfahrenstechnischen Gründen während eines Sekundenbruchteils als eigenständige freiburgische Gemeinde betrachtet werden kann.

Der E-ClaZG überlässt es jedoch der Beurteilung des Staatsrats, ob er nach Abwägung aller Umstände freiwillig ein besonderes Zeichen in Form der Ausrichtung einer Finanzhilfe setzen möchte oder nicht (Abs. 1). Der mögliche Höchstbetrag entspricht dem Grundbetrag der Gemeinde Clavaleyres, der sich aus der Multiplikation der zivilrechtlichen Bevölkerungszahl von Clavaleyres (ungefähr 50 Personen) mit 200 Franken ergibt.

Wird allerdings zum selben Zeitpunkt mindestens eine weitere Gemeinde oder (im Fall von Verzögerungen im Zusammenhang mit dem Kantonswechsel) mindestens eine andere Drittgemeinde fusionieren, soll Clavaleyres nach Absatz 2 als freiburgische Gemeinde gelten; sie würde demnach für die Ausrichtung der Finanzhilfe von Amtes wegen berücksichtigt. Die gesamte Finanzhilfe, bestehend aus der Summe der Grundbeträge von Clavaleyres und der anderen Gemeinde, würde daher mit dem Faktor 1,1 multipliziert (der Grundbetrag der Gemeinde Murten könnte nicht berücksichtigt werden, weil er aufgrund einer früheren innerkantonalen Fusion bereits Gegenstand einer Finanzhilfe war). Bei 2 anderen Gemeinden würde der Faktor 1,2 angewendet, bei 3 der Faktor 1,3, usw. Zuständig für den Entscheid über die Finanzhilfe wäre nach geltendem Recht der Grosse Rat.

Im bernischen Clavaleyres-Gesetz wird eine Finanzhilfe des Kantons Bern ausgeschlossen.

### **Art. 16 Ergänzende Regeln bei einer zusätzlichen Fusion am 1. Januar 2022 – Wahlen**

Soweit ersichtlich ist es seit dem Beginn der Gemeindezusammenschlüsse ab Ende der sechziger Jahre noch nicht vorgekommen, dass eine Gemeinde innerhalb von nur zwölf Monaten zweimal fusioniert. Das geltende Recht kennt keine spezifischen Bestimmungen für diesen Fall.

Somit hat das ClaZG in erster Linie die Aufgabe, vorsorglich das Wahlverfahren und die Zusammensetzung der Organe einer zukünftigen Gemeinde zu regeln, die sich am 1. Januar 2022 aus den Ortsteilen Clavaleyres und Murten (= neue Gemeinde) und demjenigen der Drittgemeinde (oder mehrerer) zusammensetzen würde. Findet am 1. Januar 2022 keine zusätzliche Fusion statt, finden die Artikel 16–18 E-ClaZG allerdings keine Anwendung.

Die Verschiebung der Gesamterneuerungswahlen in der fusionierenden Drittgemeinde auf Herbst 2021 entspricht dem geltenden Recht. Ihre Legislaturperiode dauert demnach bis zum 31. Dezember 2021 und ihre amtierenden Behördenmitglieder bleiben bis zu diesem Zeitpunkt im Amt, wie dies auch für den Wahlkreis Murten bestimmt wird (Art. 14 Abs. 2 E-ClaZG).

## Art. 17 Grundsätze der Sitzverteilung

Der Unterschied zwischen Artikel 17 und 18 besteht darin, dass die Bestimmungen von Artikel 17 Auswirkungen auf die übergeordnete Gesetzesebene haben sollen, während Artikel 18 die Auswahl einer geeigneten Regelung in der Fusionsvereinbarung mit der Drittgemeinde erleichtern soll.

Absatz 1 betrifft den Wahlkreis Clavaleyres. Die in der interkommunalen Fusionsvereinbarung zugesicherten Sitzzahlen bleiben wie gesagt bis im Jahr 2026 erhalten. Die Fusionsvereinbarung mit einer Drittgemeinde ändert daran nichts.

Bezüglich einer fakultativen Weiterführung dieser Sitzansprüche über das Jahr 2026 hinaus gilt Artikel 14 Abs. 1 E-ClaZG.

Absatz 2 betrifft den Wahlkreis Murten sowie den Wahlkreis der Drittgemeinde: Gleich wie beim stets angewendeten Grundsatz des geltenden Rechts soll das Verhältnis zwischen den kommunalen Bevölkerungszahlen dasjenige zwischen den beidseitigen Sitzansprüchen steuern, und zwar sowohl in der Legislative wie auch in der Exekutive (Art. 136 Abs. 2–3 sowie Art. 135 Abs. 1 GG). Wenn also eine Gemeinde mit beispielsweise 7 200 Einwohnenden mit einer Gemeinde mit 800 Einwohnenden fusioniert, wird die Fusionsvereinbarung dem bevölkerungsreicheren Wahlkreis 90% der Generalratsitze einräumen, dem anderen Wahlkreis 10%. Die Schwellenwerte von 90% und 10% gelten auch für den Gemeinderat.

Der Mindestanspruch von einem Sitz je Gemeindeorgan entstammt ebenfalls geltendem Recht. So steht der kleineren Gemeinde auf jeden Fall 1 Sitz in einem siebenköpfigen Gemeinderat zu, auch wenn sie rein rechnerisch die 10%-Schwelle nicht erreichen sollte.

## Art. 18 Sitzverteilung in den Fusionsvereinbarungen

Absatz 1 kann anhand des folgenden Beispiels illustriert werden: Möglicherweise wird die an der Urne anzunehmende interkommunale Fusionsvereinbarung für die neue Gemeinde insgesamt 52 Generalräte und 8 Gemeinderäte vorsehen (50 für Murten + 2 für Clavaleyres beziehungsweise 7 für Murten + 1 für Clavaleyres). Diese beiden Gesamtzahlen (52 sowie 8) würden ab dem Inkrafttreten gemäss Artikel 2 Absatz 4 gelten, also voraussichtlich ab 1. Januar 2021.

Nun könnte die ebenfalls angenommene Fusionsvereinbarung mit der Drittgemeinde beispielsweise bestimmen, dass die aus der zusätzlichen Fusion hervorgehende Gemeinde insgesamt nur noch 50 Generalräte und 7 Gemeinderäte aufweist. Diese abweichenden Gesamtsitzzahlen wären ab dem 1. Januar 2022 massgebend und würden ab diesem Zeitpunkt den Zahlen in der interkommunalen Fusionsvereinbarung vorgehen (bis 2026).

Wenn jedoch die Fusion mit der Drittgemeinde nicht zustande kommen sollte, bleibt es bei den Gesamtsitzzahlen gemäss der interkommunalen Fusionsvereinbarung. Im erwähnten Beispiel wären das 52 Sitze im Generalrat und 8 Sitze im Gemeinderat (bis 2026).

Jede der beiden Gesamtsitzzahlen in der Fusionsvereinbarung mit der Drittgemeinde kann also nach oben oder unten abweichen, oder eben auch nicht. Bei allen möglichen Szenarien bleiben die dem Wahlkreis Clavaleyres bis 2026 zustehenden Sitzzahlen wie gesagt unverändert.

Absatz 2 beleuchtet die Sitzzahlen des Wahlkreises Murten in den Fusionsvereinbarungen.

Auch hier ein Beispiel: Aus der interkommunalen Fusionsvereinbarung könnte hervorgehen, dass dem Wahlkreis Murten 50 Generalräte und 7 Gemeinderäte in der neuen Gemeinde zustehen sollen. Die Fusionsvereinbarung mit der Drittgemeinde könnte davon abweichen und zum Beispiel bestimmen, dass der Wahlkreis Murten in der aus der zusätzlichen Fusion hervorgehenden Gemeinde noch 38 Generalräte und 5 Gemeinderäte stellt (bei einer rechnerischen Annahme, dass es sich um mehrere Drittgemeinden handelt). Diese abweichenden Sitzzahlen (38 und 5) für den Wahlkreis Murten wären ab dem 1. Januar 2022 massgebend und würden ab diesem Zeitpunkt den Zahlen in der interkommunalen Fusionsvereinbarung (50 und 7) vorgehen (bis 2026).

Beim erwähnten Szenarium würde die Aufteilung der Sitze in den Gemeindeorganen ab 1. Januar 2022 bis im Frühling 2026 wie folgt aussehen:

Generalrat: Murten 38  
+ Clavaleyres 2  
+ Drittgemeinden 10 = 50

Gemeinderat: Murten 5  
+ Clavaleyres 1\*  
+ Drittgemeinden 2 = 8\*

Wenn jedoch die Fusion mit den Drittgemeinden am 1. Januar 2022 nicht zustande kommen sollte, bliebe es bei den Sitzzahlen für den Wahlkreis Murten gemäss der interkommunalen Fusionsvereinbarung bis 2026, also:

Generalrat: Murten 50  
+ Clavaleyres 2 = 52

Gemeinderat: Murten 7  
+ Clavaleyres 1\* = 8\*

\* Sofern der Sitz des Wahlkreises Clavaleyres im Gemeinderat nicht vergeben werden kann, ist die Fusionskommission einzusetzen und bis 2026 weist der Gemeinderat nur 7 Mitglieder auf.

## *Art. 19 Aufnahme – Bestandteile des Beschlusses*

Dieses Kapitel definiert die Rahmenbedingungen für die Aufnahme von Clavaleyres durch den Kanton Freiburg. Sie beruhen insbesondere auf dem Gesetz vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge (VertragsG; SGF 121.3).

Nicht direkt anwendbar ist dagegen der Vertrag vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente, ParlVer; SGF 121.4): Der Kanton Freiburg ist zwar Vertragskanton, nicht aber der Kanton Bern.

Das vorliegende Projekt mit seinen hauptsächlich territorialen und institutionellen Auswirkungen unterliegt auch nicht der Rahmenvereinbarung vom 24. Juni 2005 für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV; SGF 121.5), da kein in Artikel 48a Abs. 1 BV genannter Aufgabenbereich davon betroffen ist.

Die beiden Kantonsregierungen sind übereingekommen, den Kantonswechsel der Einwohnergemeinde Clavaleyres in zwei unterschiedlichen interkantonalen Verträgen zu regeln: in einem Konkordat sowie – für untergeordnete Modalitäten – in einer interkantonalen Vereinbarung. Das gleiche Vorgehen befolgt der Kanton Bern im Gesetz vom 26. Januar 2016 betreffend die Durchführung von Abstimmungen über die Kantonszugehörigkeit bernjurassischer Gemeinden, welches den allfälligen Wechsel von bernjurassischen Gemeinden zum Kanton Jura regelt.

Da die Gemeinde Clavaleyres aber nicht als eigenständige Einwohnergemeinde des Kantons Freiburg existieren, sondern ein Ortsteil der neuen Gemeinde sein wird, werden auch die Grundzüge des Zusammenschlusses (gemäss interkommunaler Fusionsvereinbarung) im Konkordat zu berücksichtigen sein (Abs. 1 und 2).

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. Diese Verträge können auch eine Änderung der Grenzen zum Gegenstand haben.

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. Er darf weder den demokratischen Grundsatz (Art. 51 BV) noch die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen (Art. 3 BV) verletzen.

Im Allgemeinen werden interkantonale Verträge zwischen zwei oder mehreren Kantonen abgeschlossen. Eine Gemeinde kann Vertragspartei sein, sofern dies im kantona-

len Recht vorgesehen ist. Dies ist für den Kanton Freiburg jedoch nicht der Fall. Die beiden Fusionsgemeinden nehmen somit grundsätzlich nicht an den Verhandlungen im Hinblick auf die Unterzeichnung der interkantonalen Verträge teil. Der Gemeinde Murten steht allerdings das Recht zu, angehört zu werden (Abs. 3).

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

Die folgenden Aspekte werden Gegenstand der Verhandlungen sein (keine abschliessende Aufzählung):

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

## *Art. 20 Konkordat*

Das Gebietsänderungskonkordat wird die Grundprinzipien für den Wechsel der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres und das Verhältnis der Einwohner zum Kanton Freiburg regeln. Das Aushandeln, die Unterzeichnung und die Erklärung des Beitritts zum Konkordat gemäss Absatz 1 folgen den geltenden Bestimmungen (Art. 100 Abs. 1 und Art. 114 Abs. 2 KV; Art. 6 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 3 VertragsG).

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde noch vorgeschlagen, die auf bernischer Seite zuständige Behörde zu bezeichnen. Aus Gründen der kantonalen Souveränität wäre es jedoch nicht angebracht, wenn sich ein freiburgisches Gesetz zu den Einzelheiten bei den Zuständigkeiten des bernischen Regierungsrats und seiner Verwaltung äussern würde.

## *Ausgangslage im Kanton Freiburg*

Der Kanton umfasst das Gebiet, das ihm durch die Eidgenossenschaft gewährleistet ist (Art. 2 Abs. 1 KV). Die kantonalen Stimmberechtigten nahmen die Kantonsverfassung am 16. Mai 2004 an und definierten damit gleichzeitig das Kantonsgebiet und seine Grenzen. Die Gewährleistung der Kantonsverfassung und des Kantonsgebiets erfolgte dann am 8. Juni 2005 durch den Ständerat und am 13. Juni 2005 durch den Nationalrat.

Das von den Stimmberechtigten in seinen gegenwärtigen Grenzen definierte und vom Bund gewährleistete Kantons-

gebiet soll nun formell durch das Beitrittsgesetz erweitert werden. Es erscheint deshalb logisch und sachgerecht, dass die kantonalen Stimmberechtigten auch zuständig sein sollten, um über die Erweiterung zu entscheiden (Abs. 2).

Bei einem Erlass zur Genehmigung des Beitritts zu einem interkantonalen Vertrag können die politischen Rechte gemäss den einschlägigen Bestimmungen ausgeübt werden (Art. 13 Abs. 4 VertragsG). Das Recht des Kantons Freiburg unterstellt nun aber Erlasse in Gesetzesform lediglich der fakultativen Volksabstimmung. Bei strikter Anwendung dieser Vorschrift hiesse das, dass mindestens 6000 Stimmberechtigte einen Urnengang zum Beitrittsgesetz verlangen müssten, damit sich sämtliche Stimmberechtigten zu diesem für den Kanton ausserordentlichen Wechsel einer Gemeinde überhaupt äussern könnten (Art. 46 Abs. 1 Bst. a KV). Unter dem geltenden Recht wäre also nicht garantiert, dass ein Urnengang auch tatsächlich stattfindet.

Durch den beabsichtigten Kantonswechsel erfährt der Wortlaut der Kantonsverfassung (Art. 2 Abs. 1) keine Änderung. Es liegt deshalb keine Teilrevision des Wortlauts der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 vor – eine Ansicht, die vom Bundesamt für Justiz ebenfalls vertreten wird (Rechtsauskunft vom 15. Februar 2017). Auch unter diesem Aspekt käme es also nicht zu einer obligatorischen Volksabstimmung im Sinne von Artikel 45 Bst. a KV.

### Obligatorische Volksabstimmung

Die obligatorische Abstimmung der kantonalen Stimmberechtigten wurde aber in den Vorentwürfen zum ClaZG wie folgt begründet:

Für den gleich gelagerten Fall des (letztlich nicht realisierten) Zusammenschlusses der Gemeinden Risch (ZG) und Meierskappel (LU) kam das luzernische Justiz-, Gemeinde- und Kulturdepartement zum Schluss, dass einerseits Artikel 53 Abs. 3 BV verlange, dass sich die Stimmberechtigten des Kantons zu einer Gebietsveränderung äussern können. Andererseits habe der Kantonswechsel einer Gemeinde – vorbehältlich einer ausdrücklich abweichenden Bestimmung im kantonalen Verfassungsrecht – auch für die betreffenden Kantone konstitutive Bedeutung (Rechtsauskunft vom 7. Oktober 2002).

In seiner Rechtsauskunft vom 29. Oktober 2002 zum soeben erwähnten Vorhaben vertrat das Bundesamt für Justiz ebenfalls die Ansicht, dass die Fusion der Zustimmung der Stimmberechtigten beider Kantone bedarf.

Abgesehen davon befürworten mehrere Lehrmeinungen ein Plebiszit auf Kantonsebene für den Fall des Kantonswechsels einer Gemeinde.

Das Recht des Kantons Bern unterstellt Gebietsänderungen ausdrücklich einer obligatorischen Volksabstimmung. Von

den bernischen Behörden wurde mehrmals darauf hingewiesen, dass den Stimmberechtigten des Kantons Bern wie auch den Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde Clavaleyres kaum verständlich gemacht werden könnte, aus welchen Gründen zwar sie zum Entscheid über die Gebietsänderung an die Urnen gerufen werden, aber die freiburgischen Stimmberechtigten ausgerechnet nicht. Die bernische Kantonssekretäre hat deshalb den Wunsch an den Kanton Freiburg herangetragen, einen Weg zu finden, um auch im aufnehmenden Kanton einen Volksentscheid zu ermöglichen.

Aus all diesen Gründen ist in den Vorentwürfen zum ClaZG vorgeschlagen worden, dass der Grosse Rat im Sinne einer sachlich, rechtlich und politisch gut begründeten Spezialregelung den Entscheid fällt, den Kantonswechsel einer obligatorischen Volksabstimmung zu unterstellen. Die Stimmberechtigten werden somit konkret darüber entscheiden, ob sie dem Gesetz über den Beitritt des Kantons Freiburg zum Gebietsänderungskonkordat zustimmen wollen. Dabei wird der Text des Gebietsänderungskonkordats dem eigentlichen Abstimmungsgegenstand, das heisst dem Beitrittsgesetz, beigefügt (Art. 13 Abs. 5 VertragsG).

Der Verzicht auf eine obligatorische Volksabstimmung hätte bedeutende Auswirkungen auf das geplante Vorgehen im Kanton Bern und auf den gesamten zeitlichen Ablauf des Projekts. Zwecks Planungssicherheit wird deshalb vorgeschlagen, die Frage nach der Volksabstimmung im Kanton Freiburg schon im Rahmen des zu erlassenden ClaZG verbindlich zu beantworten, und sie nicht in der Schwebe zu halten, bis der Grosse Rat über das Beitrittsgesetz befindet.

Die Stimmberechtigten der Gemeinde Murten werden an dieser Volksabstimmung in gleicher Funktion teilnehmen können wie die Stimmberechtigten der anderen freiburgischen Gemeinden. Für das Weitere kann auf die Erläuterungen zu Artikel 4 E-ClaZG verwiesen werden.

### Das Thema der obligatorischen Volksabstimmung in der Vernehmlassung

Die vorgeschlagene obligatorische Abstimmung der freiburgischen Bevölkerung wird speziell seitens der Gemeinden begrüsst. Von den 31 Antworten spricht sich nur eine einzige dagegen aus. Die verschiedenen, darin vorgebrachten Argumente halten einer Überprüfung allerdings nicht stand:

Nach der rechtswissenschaftlichen Definition des Begriffes «Staat» – hier als Synonym zum Ausdruck «Kanton» verwendet – sind für die Existenz eines Kantons drei Grundlagenelemente: Ein bestimmtes Staatsvolk (1), das sich auf einem bestimmten Staatsterritorium (2) eine Staatsgewalt (3) in Form einer Verfassung gibt.

Übertragen auf das vorliegende Projekt bedeutet dies, dass sich die Zusammensetzung des freiburgischen Volks ändert,

weil die Bevölkerung der Gemeinde Clavaleyres nach dem Kantonswechsel neu zu unserer Bevölkerung gehört, und dass sich die Zusammensetzung des freiburgischen Territoriums ebenfalls ändert, weil das Gebiet der Gemeinde Clavaleyres nach dem Kantonswechsel neu zu unserem Territorium gehört. Das neue Zusammensetzen des freiburgischen Volks und des freiburgischen Gebiets verändert den Kanton als solchen und ist deshalb ein Vorgang auf der höchsten rechtlichen Ebene, auf der Verfassungsebene. Folglich ist das Gebietsänderungskonkordat dem Souverän zum Entscheid zu unterbreiten (Art. 45 Bst. a KV).

Soweit ersichtlich haben ausserdem alle Kantone, die in der Vergangenheit den Kantonswechsel von einer oder mehreren Gemeinden zu verzeichnen hatten (Bern, Jura und Basellandschaft), eine obligatorische Volksabstimmung durchgeführt. Die Verfassungen der drei erwähnten Kantone enthalten dafür denn auch eine explizite Bestimmung (was in der geltenden Verfassung des Kantons Freiburg nicht der Fall ist).

Weiter trifft es nicht zu, dass nur diejenigen Bestimmungen die Bezeichnung «Verfassungsrecht» beanspruchen können, die im Kodex mit der Überschrift «Kantonsverfassung» Aufnahme gefunden haben: Das zu Fragen der Gebietsänderung verfasste Gutachten von November 2017 des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg hat – mit mehreren Quellenhinweisen – bestätigt, dass die Existenz von verfassungsrechtlichen Bestimmungen ausserhalb eines Dokuments mit dem Titel «Kantonsverfassung» grundsätzlich möglich und von Bundesrechts wegen zulässig ist. Derjenige Gesetzesartikel, wonach der Kantonswechsel der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt wird, ist somit unter dem materiellen Aspekt als verfassungsrechtliche Bestimmung einzustufen, auch wenn der Artikel unter dem formellen Gesichtspunkt als gesetzliche Bestimmung in Erscheinung tritt.

Soweit in der erwähnten Antwort im Vernehmlassungsverfahren die Bedeutung des Kantonswechsels wegen der Grösse der Gemeinde Clavaleyres verneint wird, kann auf die vergleichbare Grösse der Gemeinde Vellerat verwiesen werden, deren Kantonswechsel ebenfalls Gegenstand von obligatorischen kantonalen Abstimmungen war: Vellerat zählt auch heute nur rund 70 Einwohnerinnen und Einwohner, dies auf einem Gebiet von 2,04 km<sup>2</sup>.

Der Gesetzesartikel füllt also eine einzelne Lücke in der Verfassung des Kantons Freiburg. Dennoch trifft die Befürchtung, es werde damit ein unliebsamer Präzedenzfall geschaffen, nicht zu:

- > Es ist ausgeschlossen, dass ein anderes zukünftiges Vorhaben die staatsrechtlichen Existenzgrundlagen des Kantons Freiburg gleichermaßen verändern könnte, wie dies hier – gleich in zweifacher Hinsicht: Volk und Gebiet – der Fall ist.

- > Der Gesetzesartikel betrifft ausschliesslich die Gemeinde Clavaleyres. Es ist ausgeschlossen, dass er auf irgendeine andere Gemeinde angewendet werden kann.
- > Das ClaZG wird aufgehoben, sobald das Projekt Clavaleyres umgesetzt ist.
- > Der Kanton Freiburg bewahrt mit dem hier gewählten Vorgehen seine vollständige Autonomie bei der Frage, ob er zu einem späteren Zeitpunkt allenfalls eine explizite, auf denkbare weitere Fälle anwendbare Verfassungsbestimmung annehmen und in die Verfassung vom 16. Mai 2004 integrieren möchte, oder ob er am gegenwärtigen Wortlaut der Kantonsverfassung nichts verändern möchte.

### Gleichzeitige Volksabstimmungen

Die Regelung in Absatz 3 entspricht dem Entwurf zum bernischen Clavaleyres-Gesetz. Es wäre zudem wünschenswert, dass das Beitrittsgesetz innert höchstens 180 Tagen seit seinem Erlass durch den Grosse Rat zur Abstimmung gelangt, das heisst innert der Frist, die für das Dekret im Falle einer Teilrevision der Kantonsverfassung gilt (Art. 103 Abs. 2 PRG).

### Zusammenarbeit der kantonalen Parlamente

Die parlamentarische Arbeit, insbesondere im Plenum des Grossen Rats, in der Kommission für auswärtige Angelegenheiten oder allenfalls in einer interparlamentarischen Kommission, findet grundsätzlich im Rahmen der geltenden Bestimmungen statt (VertragsG, GRG).

Sollte der Grosse Rat die Genehmigung des durch den Staatsrat ausgehandelten und unterzeichneten Konkordats zuhanden der Volksabstimmung ablehnen, müsste die Freiburger Kantonsregierung Gespräche mit dem Kanton Bern aufnehmen. Die neuen Verhandlungen sollten Anpassungen des Konkordats ermöglichen, so dass der Grosse Rat dieses genehmigen kann. Für das Zustandekommen des Kantonswechsels und der Fusion ist jedenfalls eine gute Verständigung zwischen den beiden Kantonsparlamenten unabdingbar.

### Art. 21 Vollzugsvereinbarung

Die in Absatz 1 erwähnte Kompetenz des Staatsrats bezüglich der interkantonalen Vollzugsvereinbarung entspricht dem geltenden Recht (Art. 100 Abs. 2 und Art. 111 Abs. 2 KV; Art. 7 Abs. 1 VertragsG). Dies gilt auch für die weiteren Ausführungsbestimmungen (Art. 91 Abs. 2 KV).

Die Möglichkeit zur Subdelegation ist in Artikel 7 Abs. 2 VertragsG verankert (Abs. 2).

Anders als beim übergeordneten Gebietsänderungskonkordat ergibt sich bei der Vollzugsvereinbarung eher die Möglichkeit, die Gemeinde Murten fallweise und in geeigneter Form an den Verhandlungen teilnehmen zu lassen.

Unter Umständen kann es den Parteien aber zweckmässiger erscheinen, der Gemeinde die Gelegenheit zur Mitwirkung in Form eines Anhörungsrechts zu gewähren.

### **Art. 22 Verfahren des Bundes**

Die Genehmigung der Änderung des Kantonsgebiets wird von der Bundesversammlung in Form eines Bundesbeschlusses erteilt (Art. 53 Abs. 3 BV). Nach Auskunft des Bundesamtes für Justiz vom 15. Februar 2017 ist es nicht angebracht, zusätzlich noch um die Erneuerung der Gewährleistung der Kantonsverfassung zu ersuchen, da deren Wortlaut ja nicht verändert werde.

Es ist davon auszugehen, dass der Bund vor der Genehmigung die Rechtmässigkeit der kantonalen Verfahren prüft. Zu diesen zählt auch das zu erlassende ClaZG.

### **Art. 23 Vollzugs- und Schlussbestimmungen – Validierung von Verfahrensschritten**

Die in der Vergangenheit liegenden Verfahrensschritte waren nicht bestritten und können deshalb als gültig anerkannt werden. Aus Gründen der Rechtssicherheit erteilt das zu erlassende ClaZG nachträglich die Ermächtigung zu diesen Schritten, womit die Verfahrensetappen auf einer formellen Rechtsgrundlage im Sinne von Artikel 4 KV beruhen.

Es wird angestrebt, dass das zu erlassende ClaZG so bald als möglich in Kraft tritt. Sollte dies wider Erwarten erst nach der kommunalen Abstimmung (Art. 6 Abs. 3 E-ClaZG) möglich sein, validiert der zu erlassende Artikel 23 vorsorglich die Urnenabstimmungen und deren Vorbereitungsarbeiten, so dass auch hier von einer formellen Rechtsgrundlage ausgegangen werden könnte. Die Vorschriften des geltenden Rechts beider Kantone bezüglich eines allfälligen Rechtsmittelverfahrens bleiben allerdings vorbehalten.

### **Art. 24 Kantonaler Vollzug**

Absatz 1 bezeichnet den Staatsrat als diejenige Behörde, die mit den Vollzugs- und Umsetzungsarbeiten an vorderster Stelle befasst ist (Art. 110 KV).

Der grösste Teil der kantonalen Umsetzungsarbeiten wird voraussichtlich darin bestehen, den Inhalt des Gebietsänderungskonkordats (Art. 20 E-ClaZG) und der Vollzugsvereinbarung (Art. 21 E-ClaZG) in die Praxis zu überführen und auf die einzelnen Fälle anzuwenden. Das soll so effizient wie möglich und mit demjenigen Aufwand geschehen, der durch die Verhältnisse gerechtfertigt ist. Deshalb ermächtigt der Gesetzesentwurf grundsätzlich sämtliche kantonalen Instanzen gleich welcher Stufe, mit der entsprechenden Partnerinstanz des Kantons Bern in Kontakt zu treten, den konkreten Sachverhalt festzustellen, die daraus resultierenden Fragen gemeinsam zu evaluieren und Lösungsvorschläge zu Händen

der zuständigen Behörden zu erarbeiten. Diese Idee wurde bereits im Bericht 2014-DIAF-96 (Ziff. 4) des Staatsrats ange-tönt. Allfällig schon bestehende Sonderregeln betreffend die interkantonale Zusammenarbeit können als Präzisierungen zu Absatz 2 verstanden werden.

Aus jetziger Sicht ist keine definitive Aussage möglich, welche Erlasse des bestehenden kantonalen Rechts angepasst werden müssen beziehungsweise ob im einzelnen Fall überhaupt Gestaltungsspielraum vorhanden sein wird. Wo dem nicht so ist, das heisst, wo ausschliesslich formale oder redaktionelle Anpassungen möglich sind, soll sich nach dem E-ClaZG der Staatsrat damit befassen (Abs. 3). Diese Idee wurde bereits im Bericht 2014-DIAF-96 (Ziff. 3) des Staatsrats aufgegriffen, unter Hinweis auf eine ähnlich lautende Bestimmung in der bernischen Gemeindegesetzgebung. Der Grosse Rat als gesetzgebende Gewalt könnte in jedem Fall sein Veto-recht ausüben (Art. 99 Abs. 1 sowie Art. 93 Abs. 1 und 3 KV; Art. 177 Abs. 1 und 3 GRG).

### **Art. 25 Interkommunaler und kommunaler Vollzug**

Die neue Gemeinde übernimmt mit dem Inkrafttreten des Zusammenschlusses alle bestehenden Rechte und Pflichten der Einwohnergemeinde Clavaleyres. Dazu gehören unter anderem die Mitgliedschaften von Clavaleyres in Gemeindeverbänden, die Gemeindeübereinkünfte, an denen Clavaleyres beteiligt ist, sowie die sonstigen Verträge der Einwohnergemeinde auf kommunaler Ebene. Die Anpassung betrifft die bestehenden Zusammenarbeitsformen nicht nur mit den bernischen, sondern auch mit den freiburgischen kommunalen und interkommunalen Gebietskörperschaften (Abs. 1).

Die Regelung betreffend die Vereinheitlichung der Gemein-dereglemente innert zwei Jahren entspricht dem geltenden Recht für innerkantonale Zusammenschlüsse (Art. 141 GG). Die Vereinheitlichung betrifft unter anderem das Baureglement der Einwohnergemeinde Clavaleyres (Abs. 2).

Gemäss der gängigen Praxis können die Gemeinden in der Fusionsvereinbarung auch bestimmen, dass – bis zur Vereinheitlichung – die genehmigten Reglemente der Gemeinde Murten auf den Ortsteil Clavaleyres anwendbar sind, sofern die Gemeinde Clavaleyres nicht über diesbezügliche Reglemente verfügte.

### **Art. 26 Aufhebungskompetenz**

Durch Absatz 1 erhält der Staatsrat die Befugnis, in den erwähnten, hinreichend bestimmten Fällen anstelle des Grossen Rats zu handeln. Das zu Artikel 24 Abs. 3 E-ClaZG Gesagte gilt analog.

Wenn das Projekt in einigen Jahren erfolgreich beendet sein wird, das heisst nach vollständig vollzogenem Kantonswechsel und umgesetzter Fusion, haben die Rechtserlasse ihren



Zweck erfüllt. Es besteht kein Interesse mehr an ihrem weiteren Bestehen und sie können somit aufgehoben werden (Abs. 1 Bst. d). Die einzige Ausnahme bildet die Genehmigung der interkommunalen Fusionsvereinbarung durch den Grossen Rat, die bestehen bleiben soll, so wie dies bei den innerkantonalen Zusammenschlüssen der Fall ist.

Die vorherigen Erläuterungen betreffend das Vetorecht des Grossen Rats, die Zuständigkeit des Staatsrats in Bezug auf die interkantonale Vollzugsvereinbarung und betreffend die vorgängige Anhörung der Gemeinde gelten sinngemäss (Abs. 2–4).

### **Art. 27 Referendum und Inkrafttreten**

Absatz 1 unterstellt das zu erlassende ClaZG dem fakultativen Gesetzesreferendum gemäss den geltenden Bestimmungen (Art. 46 Abs. 1 Bst. a KV).

Gemäss den verfügbaren Angaben hat die Einwohnergemeinde Clavaleyres stabile Finanzen im positiven Bereich. Die genauen Modalitäten des finanz- und vermögensrechtlichen Übergangs können allerdings erst anlässlich der Erarbeitung des Gebietsänderungskonkordats thematisiert und verhandelt werden. Das schon jetzt zu erlassende ClaZG in seiner Funktion als Rahmenerlass bestimmt, dass bei Vorliegen der nötigen Voraussetzungen eine einmalige neue Nettoausgabe in der Höhe von ungefähr 10 000 Franken getätigt wird (Art. 15 E-ClaZG). Deshalb untersteht dieser Erlass dem Finanzreferendum nicht.

Die Gemeinde Murten und die Einwohnergemeinde Clavaleyres haben den ersten Entwurf einer interkommunalen Fusionsvereinbarung bereits erarbeitet. Dieser muss allerdings noch an die speziellen Fusionsbestimmungen angepasst werden, die Gegenstand des 2. und 3. Kapitels des Gesetzesentwurfs sind. Es ist deshalb wünschenswert, dass das ClaZG möglichst bald beraten und verabschiedet werden kann.

Das Clavaleyres-Gesetz des Kantons Bern, welches eine weniger komplexe Situation behandelt, wurde am 7. Juni 2017 vom Grossen Rat verabschiedet. Trotz dieser unterschiedlichen Situationen besteht ein Interesse daran, dass das Inkrafttreten des bernischen und des freiburgischen Gesetzes nicht allzu weit auseinanderliegt. Aus diesen Gründen besteht die Absicht, das ClaZG so bald als möglich in Kraft treten zu lassen (Abs. 2).

### **5. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Die Ressourcen für die Begleitung und Beratung über die gesamte Verfahrensdauer werden von den beiden Kantonen unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Der zeitliche Aufwand für die Beratung, der bei den involvierten kantonalen Stellen anfällt, ist im Vergleich zur Abwicklung von innerkantona-

len Gemeindezusammenschlüssen aufgrund der Komplexität des mehrstufigen Verfahrens und der interkantonalen Koordination deutlich höher. Weiter ist der Aufwand im Zusammenhang mit der Organisation und Durchführung der kommunalen und der kantonalen Abstimmung zu berücksichtigen. Abgesehen davon hat das zu erlassende ClaZG als Rahmengesetz keine direkten finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Kanton oder auf die Gemeinde. Vorbehalten bleibt die allfällige Ausrichtung einer Finanzhilfe von ungefähr 10 000 Franken für die Fusion der Einwohnergemeinde Clavaleyres mit der Gemeinde Murten.

Die konkreten Auswirkungen des Kantonswechsels und des Zusammenschlusses können erst im Rahmen der Verhandlungen zum Gebietsänderungskonkordat und der finanz- und vermögensrechtlichen Auseinandersetzung evaluiert und beurteilt werden. Ergänzend kann auf Ziffer 4 des Berichts 2014-DIAF-96 des Staatsrats an den Grossen Rat verwiesen werden.

### **6. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden**

Nach bernischem Recht besteht der Hauptzweck von Gemeinden darin, die vom Bund und Kanton übertragenen sowie die freiwillig übernommenen Aufgaben zu erfüllen. Die bernischen Gemeinden sind in den Grenzen des übergeordneten Rechts autonom und müssen diesem autonomen Status dauerhaft entsprechen, wie dies auch bei den freiburgischen Gemeinden der Fall ist.

Die kommunalen Strukturen der Einwohnergemeinde Clavaleyres können dem erwähnten Hauptzweck ohne Unterstützung von aussen kaum mehr gerecht werden. In diesem Sinn geht es beim vorliegenden Projekt darum, einer Gefährdung der Gemeindeautonomie von Clavaleyres entgegenzuwirken. Die Gemeinde Murten und der Kanton Freiburg erklären sich aus Gründen der Solidarität bereit, zu diesem Vorhaben grenzüberschreitend Hand zu bieten.

Soweit es um die Gemeinde Murten geht, hat das vorliegende Projekt angesichts der Grösse von Clavaleyres zwar keine gewichtigen Auswirkungen auf die bestehende Aufgabenteilung. Hingegen wird mit dem vorliegenden Beispiel aufgezeigt, wie die Gemeindeautonomie einen erheblichen Beitrag zur Bewältigung einer ausserordentlichen Situation auf kommunaler Ebene leistet.

### **7. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht und Nachhaltigkeit**

Die Angaben zur Übereinstimmung mit dem übergeordneten kantonalen und eidgenössischen Recht finden sich in den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs.

Dieser ist zudem kompatibel mit dem europäischen Recht, namentlich mit Bezug auf die vorgängige Anhörung von Gebietskörperschaften bei der Änderung kommunaler Grenzen gestützt auf die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985 (SR 0.102; Art. 5).

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.

## **8. Genehmigung durch den Bund**

Das zu erlassende ClaZG muss dem Bund nicht zur Genehmigung eingereicht werden. Was das später auszuhandelnde interkantonale Gebietsänderungskonkordat anbelangt, wird auf die Erläuterungen zu Artikel 22 E-ClaZG verwiesen.

---