

Der Grosse Rat Le Grand Conseil
des Kantons Bern du canton de Berne

Mittwoch (Vormittag), 12. Juni 2019 / Mercredi matin, 12 juin 2019

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion / Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

73 2014.JGK.689 GR-Beschluss
Gebietsänderungskonkordat über den Wechsel der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres zum Kanton Freiburg

73 2014.JGK.689 Arrêté GC
Concordat sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale bernoise de Clavaleyres au canton de Fribourg

1. Lesung / 1^{re} lecture

Präsident. Herzlich willkommen, Frau Justiz- Gemeinde- und Kirchendirektorin. Wir kommen zu Traktandum 73, Gebietsänderungskonkordat über den Wechsel der Einwohnergemeinde Clavaleyres zum Kanton Freiburg. Im Programm steht fälschlicherweise «1. Lesung». Das ist falsch. Es gibt bei diesem Geschäft nur eine Lesung; es ist die erste und letzte Lesung. Wir beginnen gleich damit.

Detailberatung / Délibération par article

I.

Art. 1–3

Angenommen / Adopté-e-s

II. (Keine Änderung anderer Erlasse. / Aucune modification d'autres actes.)

Angenommen / Adopté-e-s

III. (Keine Aufhebungen. / Aucune abrogation d'autres actes.)

Angenommen / Adopté-e-s

IV. (Inkrafttreten / Entrée en vigueur)

Angenommen / Adopté-e-s

Titel und Ingress / Titre et préambule

Angenommen / Adopté-e-s

Präsident. Wünscht die Regierungsrätin hierzu das Wort? Entschuldigen Sie – was ich nicht gefragt habe ... Allerdings ist der Kommissionspräsident nicht hier. Dann ist es gut. Frau Regierungsrätin, ich gebe Ihnen das Wort.

Grundsatzdebatte / Débat de principe

Evi Allemann, Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektorin. Eigentlich möchte ich ja auch mithelfen, dass Sie möglichst schnell vorwärtskommen. Aber ich denke, von der Bedeutung her ist es wichtig. Denn wir werden voraussichtlich, oder nicht voraussichtlich, sondern ganz bestimmt, wenn das Geschäft unbestritten ist und heute so verabschiedet wird, am 9. Februar 2020 eine Volksabstimmung haben, weil das Geschäft einer obligatorischen Volksabstimmung unterliegt. Insofern ist es vielleicht angebracht, als Regierungsrätin doch das eine oder andere Wort zu sagen, mehr zuhanden der Materialien, und weniger, um Sie zu überzeugen, oder Überzeugte noch zu überzeugen, sozusagen.

Vor zwei Jahren verabschiedeten Sie ja hier in diesem Rat das Gesetz betreffend den Kantonswechsel der Einwohnergemeinde Clavaleyres im Rahmen eines Zusammenschlusses mit der freiburgischen Gemeinde Murten (Clavaleyres-Gesetz, ClaG), welches die Grundlage bot für die weiteren Verhandlungen mit dem Kanton Freiburg. Ich möchte hier ganz explizit erwähnen, dass das ClaG schon damals letztlich auch unter dem Titel eines Fusionsgesetzes erarbeitet wurde, und weniger unter dem Titel, dass eine Gemeinde jetzt unbedingt den Kanton wechseln will. Die Gemeinde wollte unbedingt fusionieren. Mit dieser Fusion hängt auch ein Kantonswechsel zusammen. Es ist nicht umgekehrt. Insofern ist es hier nicht primär eine Diskussion über eine Gebietsänderung, sondern der Auslöser war der Fusionswunsch von Clavaleyres, das ein Sonderfall ist, eine bernische Exklave und eine Kleinstgemeinde. Rund fünfzig Bernerinnen und Berner, die aktuell in der Gemeinde wohnen, werden künftig Murtnerinnen und Murtner sein. Man hat die ganzen Verhandlungen mit dem Kanton Freiburg intensiv geführt, in einer intensiven Zusammenarbeit und immer sehr konsensual. Man hat sowohl auf fachlicher Ebene als auch auf Stufe Regierung von allem Anfang an am selben Strick gezogen, um dieser Gemeinde eine Zukunft zu bieten, um dieser Gemeinde die Existenz zu sichern. Das war die Grundüberlegung der ganzen Bestrebungen.

Das Konkordat, welches Sie heute verabschieden, ist so nicht mehr veränderbar. Wenn man es ändern möchte, müsste man noch einmal in die Verhandlungen steigen. Ich danke Ihnen sehr, ich danke auch der vorberatenden Kommission für den Goodwill, dies jetzt möglichst förderlich zu behandeln. Parallel wird dies auch im Grossen Rat des Kantons Freiburg so gehandhabt, sodass wir nachher im Februar in eine Volksabstimmung steigen können, parallel in beiden Kantonen, und dass wir anschliessend in die Bundesgenehmigungsphase eintreten können. Das wird noch einmal 18–24 Monate in Anspruch nehmen. Leider wird das nicht schneller möglich sein. Deshalb ist die Umsetzung dieser Fusion und dieses Gebietswechsels nicht vor dem 1. Januar 2022 möglich. In der Zwischenzeit, parallel dazu, werden wir eine Vollzugsvereinbarung erarbeiten, welche in der Kompetenz der beiden Regierungen liegt. Darin werden noch wichtige Detailfragen stufengerecht geregelt werden, welche sich im Laufe der Verhandlungen angesammelt haben. Es bleibt also noch viel zu tun, wenn Sie heute dieses Gebietsänderungskonkordat unterstützen. Aber Sie können heute mit Ihrem Ja zu dieser Gebietsänderung und zu dieser Fusion, die es eben letztlich ist, einen wichtigen Meilenstein setzen.

Präsident. Ich muss mich selbst rügen. Ich war jetzt wirklich zu schnell. Das tut mir leid. Ich gebe jetzt noch im Nachhinein dem Sprecher der Kommission, Herrn Gullotti, das Wort. Selbstverständlich dürfen auch die Fraktionen noch sprechen. Ich hatte einfach das Signal bekommen, es sei derart unbestritten. Aber es ist ein Gesetz, das nachher einer obligatorischen Abstimmung unterliegt. Dann müssen wir ja irgendwie auch Argumente haben für das Abstimmungsbüchlein. Es ist mein Fehler. Ich entschuldige mich dafür. Monsieur Gullotti, vous avez la parole.

Hervé Gullotti, Tramelan (PS), rapporteur de la CIRE. On rembobine un petit peu le film. Je me permets dans un premier temps de m'arrêter sur les faits. Depuis 2012, la commune municipale bernoise de Clavaleyres est engagée dans un processus de fusion avec la commune fribourgeoise de Morat, après plusieurs tentatives de rapprochement avortées au sein même des frontières du canton de Berne. Clavaleyres est une commune de 50 habitants à peine, exclave entre le territoire des cantons de Fribourg et de Vaud, à quelques encablures du canton de Berne. Les prestations publiques sont dispersées sur les communes avoisinantes : la commune bernoise de Kallnach assume les tâches administratives, celle de Laupen l'agence AVS et la caisse de compensation, la poste se trouve à Faoug dans le canton de Vaud, le corps des sapeurs-pompiers et le service Spitex à Morat. La société de tir se situe à Münchenwiler, canton de Berne, tout comme la paroisse réformée. En février 2016, la CIRE a exprimé son approbation concernant la procédure prévue qu'elle accompagne depuis lors dans le cadre d'un travail constructif avec le Conseil-exécutif.

Le 14 mars 2016, le Conseil d'Etat fribourgeois et le Conseil-exécutif bernois ont signé une déclaration d'intention portant sur la procédure de transfert de Clavaleyres dans le cadre d'une fusion avec la commune de Morat. Lors de la session de juin 2017, le canton de Berne s'est donné la base légale indispensable en approuvant par 126 voix favorables, 6 voix défavorables et 9 abstentions la loi idoine. Le canton de Fribourg en a fait de même sur le plan législatif, en adoptant la loi, le 23 mars 2018. Le processus de fusion est accepté par les communes de Clavaleyres et de Morat le 23 septembre 2018. Ces deux votations communales ont permis d'entamer l'étape suivante de la procédure, à savoir la modification du territoire des deux cantons par le biais d'un concordat et d'une convention d'exécution. Le concordat qui vous est soumis aujourd'hui règle les aspects fondamentaux

du changement de territoire, la convention d'exécution, et les modalités subordonnées de ce transfert territorial. Aujourd'hui, chers et chères collègues, faisons fi de toute émotion, nous sommes amenés à confirmer le signal clair que nous avons donné en 2017 à la commune de Clavaleyres, en adoptant l'arrêté du Grand Conseil concernant l'adhésion du canton de Berne au concordat sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale de Clavaleyres au canton de Fribourg. Pragmatique, le concordat adopté par les deux gouvernements à la mi-mars 2019 prévoit que bon nombre de points soient réglés par voie de convention grâce à une délégation de compétences aux gouvernements bernois et fribourgeois. Outre les questions relatives au territoire et à la population, le concordat pose les principes en matière d'organisation, de droit et de finances. Le mode de résolution d'éventuels litiges ainsi que des questions procédurales concluent le document. En séance du 29 avril 2019, la CIRE a adopté sans opposition le contenu de l'arrêté et du concordat. La perte de Clavaleyres est devenue inéluctable. Nous ne pouvons que regretter qu'aucune solution à l'intérieur des frontières cantonales n'ait été trouvée : ce n'est pas faute pour Clavaleyres de l'avoir tenté. Il s'agit maintenant de respecter d'une part l'aspiration de la population locale à trouver une solution constructive à sa situation, une solution qui l'extrait de sa solitude, et d'autre part de rester cohérent avec les décisions antérieures prises dans ce cénacle même.

La collaboration avec Morat est aujourd'hui déjà une réalité. Le processus de fusion est bien engagé, les deux communes ont largement plébiscité ce rapprochement. Les coûts de l'opération seront pris en charge par les deux cantons contractants à hauteur de 50 pourcent chacun. La facture finale pour le canton de Fribourg sera un tant soit peu plus élevée, puisque celui-ci prévoit un encouragement financier supplémentaire au titre de la fusion, au contraire du canton de Berne, qui n'a pas fait usage du fonds d'encouragement ad hoc.

Je conclurai en rappelant que ce projet de fusion a un caractère exceptionnel, lié aux circonstances, qu'il n'a pas de véritable portée politique pour le canton, même si d'aucuns d'entre nous en appellent à éviter d'autres scénarii de ce type, nonobstant le cas de la ville de Moutier.

Finalement, ce vote sera le dernier acte pour le Grand Conseil bernois dans le processus en cours. Les discussions autour de la convention d'exécution ont débuté au mois de mai. Les corps électoraux bernois et fribourgeois se prononceront ensuite simultanément le dimanche, 9 février 2020, l'Assemblée fédérale entre 18 et 24 mois après. Le transfert et la fusion de communes devrait quant à eux être effectifs au 1^{er} janvier 2022. Au nom de la CIRE, je vous invite à soutenir le projet d'arrêté de concordat tel que soumis par le Conseil-exécutif.

Präsident. Für die Fraktion der Grünen: Christoph Grupp.

Christoph Grupp, Biel/Bienne (Grüne). Worum es bei diesem Geschäft auf der Faktenebene geht, hat jetzt gerade der Kommissionssprecher ausführlich dargelegt. Danke für diese Informationen. Er hat am Schluss auch angetönt, dass in diesem Geschäft durchaus auch historische Komponenten enthalten sind. Bevor das Geschäft nun eben in die Volksabstimmung geht und das Parlament eigentlich verlässt, möchte ich auch kurz darauf eingehen. Das Erste ist: Eigentlich könnte man fast sagen, der Kanton Bern erledige bei diesem Geschäft seine koloniale Vergangenheit. Das ist ein etwas grosses Wort. Aber bei Clavaleyres und auch beim nahe gelegenen Münchenwiler geht es ja um zwei Enklaven, die auf das Ancien Régime zurückgehen, also auf die Zeit, in der Berner Patrizierfamilien den Staat fest in der Hand hielten und über ausgedehnte Ländereien, Güter, Vermögen und Einfluss verfügten, nicht nur im heutigen Kantonsgebiet. Clavaleyres war über mehrere Jahrhunderte im Besitz der Familie von Graffenried, nämlich von 1668 bis 1932. Schon am Anfang handelte es sich um ein Gebiet fern ab der bernischen Stammlande. Das Umfeld war freiburgisch und waadtländisch, und waadtländisch bedeutete damals zum Teil auch bernisch. Die Napoleonischen Kriege und die Helvetische Republik setzten dem ein Ende. Clavaleyres wurde, wie auch Münchenwiler und übrigens auch Murten, dem Kanton Freiburg zugeschlagen. Im Lauf der nächsten zehn Jahre, also rund um das Jahr 1800, gab es von diesen beiden Orten, die wieder zurück zum Kanton Bern wollten, zahlreiche Wiedererwägungsgesuche. Die Tagsatzung musste in dieser Zeit fast jedes Jahr zu einem Begehren dieser beiden Gemeinden, die wieder zurück in den Kanton Bern wollten, Stellung nehmen. Warum erzähle ich das? – Ich will damit aufzeigen, dass die beiden Orte eine lange und sehr spezielle Verbundenheit mit dem Kanton Bern aufweisen, die jetzt zu Ende geht. Es ist sicher auch so, dass nicht wenige Leute in Clavaleyres eigentlich lieber beim Kanton Bern geblieben wären.

Und damit komme ich zu einem zweiten Thema. Wir haben schon oft über Gemeindefusionen gesprochen. Die Regierungsrätin hat dies auch wieder angesprochen, und das nächste Traktandum

ist auch diesem Thema gewidmet. Ich habe mich gefragt, ob es hier angebracht gewesen wäre, dass der Kanton, der Regierungsrat eine etwas festere Hand bewiesen hätte, und ob wirklich alles unternommen wurde, um die Verbindung von Clavaleyres mit Münchenwiler oder sonst einer nahestehenden Berner Gemeinde zu erzielen und dort eine Fusion zu erzielen. Es wäre für mich ein typisches Beispiel dafür gewesen, dass man mit zusätzlichen Anreizen, aber vielleicht eben auch mit Druck, diesen Kantonswechsel hätte vermeiden können. Jetzt stehen wir vor einem umfangreichen Geschäft, bei dem am Schluss eben das Bundesparlament, die Bevölkerung von Freiburg und Bern, alle diese involviert sind, und auch wir hier im Grossen Rat.

Die Grünen werden diesem Konkordat selbstverständlich zustimmen. Auf einen wichtigen Punkt möchte ich aber noch hinweisen. Als Seeländer habe ich ein wenig Bedenken, wenn die Ursprungsbezeichnung «AOC Bern» künftig auch für freiburgische Weine gilt. Aber mit irgendetwas müssen die Leute von Clavaleyres irgendwann, wenn der ganze komplizierte Handel über die Bühne gegangen ist, ja auch noch anstossen. Und so können sie das zumindest noch mit Berner Wein machen. Prost!

Präsident. Für die Fraktion der SP-JUSO-PSA: Christian Bachmann.

Christian Bachmann, Nidau (SP). Ich glaube, dieses Geschäft ist hier drinnen nicht heftig bestritten. Und trotzdem habe ich den Eindruck, die Bewohner von Clavaleyres, die künftig nicht mehr Berner sein werden, sondern zu Freiburg gezügelt werden, haben trotzdem ein Anrecht darauf, dass man ein paar Worte dazu sagt und es nicht einfach durchwinkt, ohne sich dazu zu äussern. Mit der Annahme dieses Konkordats stimmen wir dem Ablauf des Wechsels dieser bernischen Gemeinde Clavaleyres ins freiburgische Gebiet und damit einerseits dem Kantonswechsel zu Freiburg zu, andererseits aber auch dem Anschluss an die Gemeinde Murten. Man kann diesen Wechsel bedauern. Bern verliert 49 Einwohner, einen Quadratkilometer Land, ein paar Hundert Meter Strasse, um nur einige Dinge aufzuzählen. Für Clavaleyres selber gibt es eine Vereinfachung. Für sie gelten dann neu alle Rechte und Pflichten, die im ganzen Umfeld gelten. Sie werden das gesamte Freiburger Recht übernehmen, und sie werden mit Murten eine grössere Gemeinde haben, die sie gerne aufnimmt, nachdem keine der Berner Gemeinden dieses Clavaleyres wollte. Auch das nahegelegene Münchenwiler, das 1,4 Kilometer entfernt liegt, wollte nichts von einem Zusammenschluss mit dieser Gemeinde wissen. Sie haben es gelesen: Seit 2012 steht dieser Zusammenschluss mit Murten im Raum. Dieses Geschäft ist in den letzten sieben Jahren in den verschiedensten Gremien beraten und beschlossen worden. Und wenn wir heute zustimmen, ist es immer noch nicht abgeschlossen. Es wird noch eine kantonale Abstimmung geben, und danach muss sich noch das eidgenössische Parlament dazu äussern. Es gibt die Ansicht, es wäre billiger gekommen, alle Gemeindebürger von Clavaleyres zu vergolden. Aber damit wäre niemandem geholfen gewesen. Das ist letztendlich der Preis der Demokratie. Die SP-JUSO-PSA-Fraktion stimmt diesem Konkordat zu, so wie wahrscheinlich der grosse Teil hier auch.

Pierre-Yves Grivel, Biel/Bienne (PLR). Le groupe PLR soutient le concordat de modification territoriale en vue du transfert de la petite commune bernoise de Clavaleyres dans le canton de Fribourg, et sa fusion avec la ville de Morat. Ce concordat fixe quelques principes fondamentaux en matière de territoire, de population, de finances et de droit. C'est donc une affaire qui roule. Pourtant, permettez-moi une remarque : la commune de Clavaleyres, riche de 49 habitants, n'a jamais trouvé de partenariat dans notre canton, ni Kallnach, ni Münchenwiler, ni Laupen, raison pour laquelle elle s'est tournée vers Morat. Je comprends les citoyens de cette commune, mais demande au canton de Berne de considérer ce départ, cet abandon de territoire, comme une exception. Ce transfert doit rester unique, et ne doit pas faire école pour d'autres communes. Nous ne sommes pas prêts de céder nos terres bernoises au nom de fusions de communes. On a perdu le Laufonais, on a perdu Vellerat, on va peut-être perdre Moutier, et maintenant Clavaleyres. Affirmer que cette fusion ne nuit à aucun projet stratégique ne me satisfait pas personnellement.

Vania Kohli, Bern (BDP). Ich möchte nicht unnötig verlängern, aber mitteilen, dass die BDP-Fraktion diesem Gebietsänderungskonkordat einstimmig zustimmen wird. Wir bedauern allerdings, dass die Gemeinde Clavaleyres zum Kanton Freiburg gehen wird, dass wir sie abgeben müssen. Wir hoffen, dass es in Zukunft keine solchen Fälle mehr geben wird, und wenn ja, dann bitten wir doch den Regierungsrat, sich noch etwas mehr dafür einzusetzen, dass eine Lösung gefunden wird, damit sie im Kanton Bern verbleiben können.

Barbara Stucki, Stettlen (glp). Ich kann es ganz kurz machen. Die Grünliberalen werden diesem Gebietsänderungskonkordat einstimmig zustimmen. Für die Gemeinde Clavaleyres geht mit dieser Fusion eine jahrelange Suche nach einem Fusionspartner zu Ende. Selbstverständlich wäre es schöner gewesen, wenn die Gemeinde Teil des Kantons Bern geblieben wäre. Aber seien wir doch ehrlich: Als bernische Enklave im Kanton Freiburg, direkt an der Grenze zum Kanton Waadt, ist es aus unserer Sicht für die Bevölkerung eine gute Lösung, dass sie künftig Teil von Murten und des Kantons Freiburg ist. Wir freuen uns mit Clavaleyres, dass sich hier eine breite Zustimmung herauskristallisiert.

Walter Schilt, Utzigen (SVP). Nachdem Clavaleyres während mehreren Jahren erfolglos versuchte, Fusionen herbeizuführen, ist das auch für die SVP-Fraktion die richtige Lösung. Es ist eine pragmatische Lösung, und wir stimmen dieser zu. Was schade ist für den Kanton Bern: Der vielfältigste Flecken Erde verliert etwas von der Vielfältigkeit, und das ist Clavaleyres. Und das ist schade. Wir haben es schon ein wenig gehört. Ich denke und hoffe auch, dass das so in diesem Sinne nicht mehr geschehen wird. Obwohl jetzt noch ein paar Abstimmungen auf anderer Ebene über die Bühne gehen müssen, wünschen wir Clavaleyres schon heute alles Gute. Und wenn denn jemand gar nicht Freiburger werden möchte: Wir haben in Bern noch Wohnraum.

Präsident. Es haben sich keine weiteren Fraktionssprechende gemeldet. Dann gebe ich Samuel Krähenbühl als Einzelsprecher das Wort.

Samuel Krähenbühl, Unterlangenegg (SVP). Ich habe sehr viel Sympathie für Clavaleyres und grosses Verständnis dafür, dass sie sich aus ihrer Situation heraus jetzt für diese Lösung entschieden haben. Ich finde es aber nach wie vor ein Trauerspiel – es wurde hier in mehreren Voten erwähnt –, dass man es nicht fertigbrachte, es einer Gemeinde, die eigentlich im Kanton Bern bleiben wollte, zu ermöglichen. Wir kämpfen, auch zu Recht – da bin ich auch dabei – mit dem Berner Jura dafür, dass wir möglichst den Kanton Bern erhalten können, dass wir die Gemeinden bei uns behalten können – Stichwort: Moutier. Und hier geben wir eine zwar kleine Gemeinde einfach so preis. Ich weiss: Materiell ist das entschieden. Das ist mir auch klar. Dieser Zug ist abgefahren. Und doch möchte ich hier einfach meinen Protest deponieren und, auch wenn das bloss ein kleines Flämmchen ist, bekannt geben, dass ich aus diesen Gründen Nein stimmen werde.

Präsident. Ich muss die Debatte hier unterbrechen. Wir setzen die Beratungen hier um 13.30 Uhr fort. Das heisst, um 13.30 Uhr werden Stefan Costa und Hervé Gullotti den Vorsitz übernehmen. Ich gehe jetzt nach Meiringen, um das Volkstheater-Festival zu eröffnen. Ich komme gleich danach zurück, bin aber erst zwischen 14.30 und 15.00 Uhr wieder da. Ich wünsche Ihnen einen schönen Mittag und einen guten Beginn der Nachmittagsdebatte.

Hier werden die Beratungen unterbrochen. / Les délibérations sont interrompues à ce stade.

Schluss der Sitzung um 11.45 Uhr. / Fin de la séance à 11 heures 45.

Die Redaktorinnen / Les rédactrices

Corinne Zalka Schweizer (d)

Sara Ferraro (f)