

Verwaltungsbericht der Direktion der Gemeinden des Kantons Bern für das Jahr 1986 = Rapport de gestion de la Direction des affaires communales du canton de Berne pour l'année 1986

Autor(en): **Schmid, P. / Meyer, K.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Bericht über die Staatsverwaltung des Kantons Bern ... = Rapport
sur l'administration de l'Etat de Berne pendant l'année ...**

Band (Jahr): - **(1986)**

PDF erstellt am: **26.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-418070>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Verwaltungsbericht der Direktion der Gemeinden des Kantons Bern für das Jahr 1986

Direktor: Regierungsrat P. Schmid
Stellvertreter: Regierungsrat Dr. K. Meyer

Rapport de gestion de la Direction des affaires communales du canton de Berne pour l'année 1986

Directeur: le conseiller d'Etat P. Schmid
Suppléant: le conseiller d'Etat K. Meyer

1. Erster Teil: Einleitung

1.1 Grundsätzliche Bemerkungen

Seit dem 1. Juni 1986 leitet Regierungsrat Peter Schmid die Gemeindedirektion.

Eine der wichtigsten Aufgaben der Gemeindedirektion war wiederum die Beratung von Gemeindebehörden und Beamten in rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Belangen.

Es lag der Gemeindedirektion sehr daran, Regierungsstatthaltern sowie Behörden und Beamten der verschiedensten gemeinderechtlichen Körperschaften bei der Erfüllung ihrer immer schwieriger werdenden Aufgaben beratend zur Seite zu stehen.

Die zahlreichen mündlichen und schriftlichen Anfragen auch von Gemeindebürgern zeigen, dass dieser intensive Beratungsdienst einem echten Bedürfnis entspricht. Ohne eine solche Betreuung, insbesondere der Behörden einer Gemeinde, ist es kaum mehr möglich, zu erreichen, dass die Amtsträger in den Gemeinden der ständig noch zunehmenden Gesetzesflut gewachsen sind.

Die auf Kantonsebene in der letzten Zeit aufgetretenen Probleme zeitigen auch Auswirkungen auf Gemeindeebene. Sie führen insbesondere dazu, dass zahlreiche Behördevertreter und Beamte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben verunsichert sind. Es entsteht dadurch ein Bedürfnis nach zusätzlichen Absicherungen. Diese Tatsache lässt die Zahl der Anfragen an unsere Direktion auf verschiedensten Gebieten merklich ansteigen.

Die Aufgaben der Gemeindedirektion müssen mit insgesamt nur 17 Personen bewältigt werden, was oft dazu führt, dass eine beachtliche Anzahl Überstunden geleistet werden müssen. Hält die geschilderte Arbeitslast an, muss entweder das Dienstleistungsangebot der Gemeindedirektion eingeschränkt oder mehr Personal beantragt werden.

1.2 Schwerpunkte

Unter die Bestimmungen des Gemeindegesetzes und somit unter die staatliche Aufsicht fallen die nachfolgenden Körperschaften:

1. Première partie: Introduction

1.1 Remarques fondamentales

Depuis le 1^{er} juin 1986, la Direction des affaires communales est dirigée par le conseiller d'Etat Peter Schmid.

Les activités de conseil en faveur des membres d'autorités et des fonctionnaires des communes concernant les affaires juridiques, financières et celles relevant de l'organisation ont été à nouveau au centre de nos préoccupations.

Par ses conseils, la Direction des affaires communales désire seconder les préfets ainsi que les membres d'autorités et les fonctionnaires des corporations de droit communal les plus diverses dans l'accomplissement de leurs tâches toujours plus complexes.

Les nombreuses demandes orales et écrites, qui proviennent aussi d'ayants droit au vote en matière communale, démontrent que la fourniture de ces conseils correspond à un véritable besoin. Sans ces prestations de services, il est peu probable que les personnes exerçant une charge communale restent en mesure de maîtriser les textes législatifs sans cesse en augmentation.

Les problèmes rencontrés ces derniers temps au niveau cantonal ont également exercé leur influence au niveau communal. Les membres d'autorités et les fonctionnaires déséquilibrés dans l'accomplissement de leurs tâches sont nombreux. Il en résulte un besoin supplémentaire de s'assurer, ce qui provoque, dans les domaines les plus divers, une nette augmentation des demandes de renseignements auprès de notre Direction.

Les tâches confiées à la Direction des affaires communales doivent être accomplies par 17 personnes, ce qui exige souvent, de la part de nos collaborateurs et collaboratrices, l'accomplissement d'heures supplémentaires dont le nombre est loin d'être négligeable. Si ce rythme devait continuer, il faudra soit réduire les prestations offertes par la Direction soit demander du personnel supplémentaire.

1.2 Les points principaux

Les collectivités de droit communal suivantes sont soumises à la loi sur les communes et, de ce fait, à la haute surveillance de l'Etat:

	1985	1986
Politische Gemeinden (Einwohnergemeinden 362, gemischte Gemeinden 50)	412	412
Unterabteilungen von Einwohner- und gemischten Gemeinden	49	47
Kirchgemeinden (inbegriffen 5 Gesamtkirchgemeinden)	274	274
Bürgergemeinden	200	200
Bürgerliche Körperschaften nach Artikel 117 GG	91	91
Rechtsamegemeinden nach Artikel 1 Absatz 2 GG	35	35
Gemeindeverbände nach Artikel 138 GG	334	337
Zusammen	1395	1396

	1985	1986
Communes politiques (municipales 362; mixtes 50)	412	412
Sections de communes municipales et mixtes	49	47
Paroisses (y compris les 5 paroisses générales)	274	274
Communes bourgeoises	200	200
Corporations bourgeoises au sens de l'article 117 LCo	91	91
Communautés d'usagers au sens de l'article 1 ^{er} , 2 ^e alinéa LCo	35	35
Syndicats de communes au sens de l'article 138 LCo	334	337
Totaux	1395	1396

Folgende Schwerpunkte aus dem Tätigkeitsbereich der Gemeindedirektion während des Berichtsjahres sind besonders hervorzuheben:

- Inkraftsetzung des neuen Gesetzes über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer sowie der dazugehörenden Verordnung auf den 1. Juli 1986;
- der Erlass folgender Kreisschreiben zuhanden aller gemeinderechtlichen Körperschaften:
 - Kreisschreiben G Nr. 40 über den Minderheitenschutz (Erläuterung einzelner Bestimmungen des Dekretes über den Minderheitenschutz vom 12. 9. 1985);
 - Kreisschreiben G Nr. 44 über die Rechnungsrevision auf Gemeindeebene;
- Vorprüfung und Genehmigung von 465 (Vorjahr 435) Reglementen und Reglementsänderungen gemeinderechtl. Körperschaften;
- Beratung der Gemeinden bei der Einführung des neuen Rechnungsmodells (Ziff. 2.2.1.6.1);
- die Durchführung von amtlichen Untersuchungen;
- die Prüfung von Fragen im Zusammenhang mit Ausgabenkompetenzen und Vorarbeiten zu einem Kreisschreiben über Kreditarten;
- Vorarbeiten zur Bereinigung der amtlichen Kreisschreibensammlung;
- Vorarbeiten zur Bereinigung des Verzeichnisses möglicher Subventionen an Gemeinden;
- Aus- und Weiterbildung von Gemeindebehörden und Beamten;
- Lösung von Problemen im Zusammenhang mit den Gemeindevahlen in Moutier.

1.3 Amtsanzeiger

Die Amtsanzeiger stehen unter der Aufsicht der Gemeindedirektion, welche insbesondere die Innehaltung der Bestimmungen der Verordnung über die Amtsblätter und Amtsanzeiger zu beobachten hat.

Die vom Regierungsrat auf den 1. Mai 1985 erlassenen Richtlinien über unentgeltliche Bekanntmachungen der Staatsverwaltung in den Amtsanzeigern haben sich in der Praxis bewährt.

Verschiedene Träger von Anzeigern sind bestrebt, ihre Blätter attraktiver zu gestalten, um mit der stärker werdenden Konkurrenz Schritt halten zu können. So legten der «Stadtanzeiger Bern» und der «Anzeiger rund um Bern» neue Konzepte für die Gestaltung ihrer Blätter vor.

Die Gemeindedirektion arbeitet im guten Einvernehmen eng mit dem Amtsanzeigerverband des Kantons Bern (Zusammenschluss der einzelnen Anzeigerträgerschaften) zusammen.

Les affaires suivantes ont constitué nos pôles d'activités durant l'année sous rapport.

- l'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1986 de la nouvelle loi concernant l'établissement et le séjour des citoyens suisses ainsi que l'ordonnance d'exécution;
- la promulgation des circulaires suivantes, qui concernent l'ensemble des corporations de droit communal:
 - la circulaire C N° 40 sur la protection des minorités, qui commente certaines dispositions particulières du décret du 12 septembre 1985 sur la protection des minorités;
 - la circulaire C N° 44 sur la vérification des comptes communaux;
- l'examen préalable et l'approbation de 465 (435 l'année précédente) règlements et modifications de règlements de corporations de droit communal;
- les conseils donnés aux communes pour l'introduction du nouveau modèle de compte NMC (ch. 2.2.1.6.1);
- la conduite d'enquêtes officielles;
- l'examen de questions relevant de la compétence en matière de dépenses et les travaux préliminaires pour la promulgation d'une circulaire ayant pour objet les types de crédits;
- les travaux préliminaires visant la révision de la collection des circulaires des Directions du Conseil-exécutif;
- les travaux préliminaires concernant la mise à jour de la liste des subventions possibles en faveur des communes;
- l'offre de cours de perfectionnement pour les membres d'autorités et les fonctionnaires communaux;
- la solution de problèmes en liaison avec les élections municipales de la commune de Moutier.

1.3 Feuilles officielles d'avis des districts

La surveillance des Feuilles officielles d'avis des districts est exercée par la Direction des affaires communales, à laquelle il incombe de surveiller l'application des dispositions les concernant de l'ordonnance sur les Feuilles officielles cantonales et les Feuilles officielles d'avis des districts.

Les directives arrêtées avec effet au 1^{er} mai 1985 par le Conseil-exécutif, qui portent sur la publication à titre gratuit des communications de l'administration cantonale dans ces organes, ont fait leurs preuves lors de leur application pratique.

Plusieurs feuilles officielles d'avis ont rendu leur présentation plus attrayante pour faire face à la concurrence toujours plus grande dans leur domaine d'activités. Les feuilles officielles d'avis suivantes doivent être signalées en particulier: le «Stadtanzeiger Bern» et l'«Anzeiger rund um Bern».

La Direction des affaires communales entretient de bons rapports avec leur organisme faîtière qu'est l'Association des feuilles officielles d'avis des districts du canton de Berne.

1.4 **Zusammenarbeit mit Regierungsstatthaltern und Verbänden**

Die Gemeindedirektion ist auf eine gute und enge Zusammenarbeit mit den Regierungsstatthaltern sowie vor allem auch mit dem Verband bernischer Gemeinden, dem Verband bernischer Burgergemeinden, dem Verband der Gemeinden des Berner Juras, dem Verband bernischer Gemeindeschreiber, dem Verband der Gemeindeschreiber des Berner Juras und mit dem Verband bernischer Gemeindekassiere und Finanzverwalter angewiesen. Grundsatzfragen werden mit diesen Stellen nach Möglichkeit diskutiert.

Mit dem Verband bernischer Gemeindeschreiber und dem Verband bernischer Gemeindekassiere und Finanzverwalter werden Bewertungen von Gemeindeschreiber- und Gemeindekassierstellen durchgeführt, deren Resultat den Gemeindebehörden dazu dienen soll, ihre Verwaltungen effizient zu organisieren und das Personal zeitgemäss zu entlönnen.

Leider musste beobachtet werden, dass es Regierungsstatthaltern verschiedener Amtsbezirke während der letzten Jahre nicht mehr möglich war, wegen ihrer Arbeitsbelastung die ihnen im Gesetz vorgeschriebenen Inspektionen bei den Gemeinden durchzuführen und darüber Bericht zu erstatten.

2. **Zweiter Teil: Bericht der Abteilungen**

2.1 **Direktionssekretariat**

2.1.1 *Organisation*

Die im Organisations-Handbuch der Gemeindedirektion klar umschriebenen Arbeitsabläufe und -aufteilungen haben sich weiterhin bewährt. Wichtige Fragen organisatorischer Natur werden anlässlich der regelmässig stattfindenden Rapporte der Abteilungsleiter besprochen.

Anfangs des Berichtsjahres bezog die Gemeindedirektion die neuen Räumlichkeiten am Casinoplatz 8.

Seit Mitte des Berichtsjahres werden Daten gemeinderechtllicher Körperschaften mit Hilfe der EDV erfasst.

2.1.2 *Personelles*

<i>Personalbestand:</i>	17 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
Direktionssekretariat:	1 Direktionssekretär (Jurist) 1 Sekretär
Rechtsabteilung:	2 Juristen
Inspektorat:	Chefinspektor 4 Inspektoren 2 Revisoren
Kanzlei:	Kanzleichef 3 Sekretärinnen im Vollamt 2 Halbtagssekretärinnen

1.4 **Collaboration avec les préfets et les associations**

La Direction des affaires communales apprécie la collaboration étroite avec les préfets et les associations, avant tout l'Association des communes bernoises, la Fédération des communes du Jura bernois, la Fédération des communes bourgeoises du canton de Berne, l'Association des secrétaires communaux bernois et son association sœur, l'Association des secrétaires communaux du Jura bernois ainsi que l'Association des receveurs et administrateurs des finances du canton de Berne. Cette collaboration s'exerce le plus souvent au niveau de questions fondamentales.

En étroite collaboration avec l'Association des secrétaires communaux bernois et l'Association des receveurs et administrateurs des finances du canton de Berne, des postes de secrétaires et de caissiers communaux ont été évalués. Les résultats de ces expertises permettent aux exécutifs communaux de rendre l'organisation de leur administration plus efficiente tout en fournissant des bases de calcul permettant l'actualisation des traitements du personnel.

Malheureusement, nous observons que les préfets de plusieurs districts n'ont plus été en mesure de faire les visites de contrôle dans leurs communes et d'en établir un rapport écrit à l'intention de la Direction des affaires communales, alors même que de telles visites de contrôle sont prescrites par la loi sur les communes.

2. **Deuxième partie: Rapports des sections de la Direction**

2.1 **Le Secrétariat de la Direction**

2.1.1 *Organisation*

Le Manuel traitant de l'organisation interne de la Direction des affaires communales régit également la répartition des affaires traitées par la Direction et les compétences respectives. Il continue à rendre de bons services. Les questions importantes de nature organique sont traitées lors de rencontres régulières entre les chefs de section.

Durant l'année sous rapport, nous avons déménagé dans nos nouveaux bureaux à la Casinoplatz 8.

Depuis le milieu de l'année sous rapport, des données concernant les incorporations de droit communal sont saisies au moyen du traitement électronique de l'information (TEI).

2.1.2 *Personnel*

<i>Etat du personnel</i>	17 collaborateurs et collaboratrices
Secrétariat	1 ^{er} secrétaire de la direction, juriste
de la direction:	1 secrétaire
Service juridique:	2 juristes
Inspection:	inspecteur en chef 4 inspecteurs 2 réviseurs
Chancellerie:	chef de la Chancellerie 3 secrétaires à plein temps 2 secrétaires à mi-temps

Der auf Ende Juni 1985 pensionierte Fürsprecher Hans Siegenthaler wurde auch im Berichtsjahr mit Spezialaufgaben im Zusammenhang mit der Frage der Regionenbildung beauftragt.

Fürsprecher Daniel Arn wurde auf den 1. Juni 1986 als juristischer Adjunkt der Rechtsabteilung definitiv gewählt.

Anstelle der aus dem Staatsdienst ausgetretenen Esther Zimmermann wurde Beat Alfred Schärz als Kanzleichef gewählt.

2.1.3 Allgemeiner Aufgabenbereich

Das Direktionssekretariat befasste sich während des Berichtsjahres vorwiegend mit der juristischen Beratung von Regierungsstatthaltern, Gemeindebehörden und Gemeindebeamten (2.1.3.2), mit der Vorbereitung von Entscheiden des Regierungsrates im Gemeindebeschwerde- und im aufsichtsrechtlichen Verfahren sowie mit Gesetzgebungsarbeiten.

Während des Berichtsjahres wurden 5 (Vorjahr 5) Gesuche um Erteilung von Ausnahmewilligungen vom Verwandtenschluss (Art. 13 GG), 1 (Vorjahr 1) Beschluss über die Verwendung von Burgervermögen (Art. 115 Abs. 3 GG) und 3 (Vorjahr 1) Gesuche um Bewilligung zur Durchführung einer Urnenabstimmung beurteilt.

Verwaltungsintern wurden zahlreiche Stellungnahmen zu Vorlagen anderer Direktionen ausgearbeitet.

2.1.3.1 Beratungsdienst

Die Begehren von Verwaltungsorganen kleinerer und mittlerer Gemeinden bezüglich Beratung in organisatorischen Fragen konnten von dem von Ernst Zürcher betreuten Beratungsdienst wegen Personal- und Zeitmangels bei weitem nicht alle berücksichtigt werden. Der Einsatz des Beratungsdienstes beschränkte sich einerseits auf die Gemeindeverwaltungen, bei denen infolge plötzlichen Ausscheidens des Gemeindecassiers organisatorische Massnahmen zur Sicherstellung einer ordnungsgemässen Weiterführung der Gemeindeverwaltung erforderlich wurden. Andererseits mussten vermehrte Expertenfunktionen wahrgenommen werden bei Unregelmässigkeiten (amtliche Untersuchungen) sowie bei der Erstellung von Gutachten über die Arbeitsverhältnisse von Gemeindecassiers.

Die Beratung der Verwaltungsorgane kleinerer und mittlerer Gemeinden in Organisationsfragen kommt einem ständig wachsenden Bedürfnis entgegen infolge der ständig zunehmenden Komplexität im Bereiche der Gemeindeverwaltungen. Um die zahlreichen Begehren verschiedenster Art bewältigen zu können, fehlt jedoch die Zeit. Präventivmassnahmen sind kaum mehr möglich.

Das Beratungsangebot sollte verstärkt werden, was beim heutigen Personalbestand nicht möglich ist.

2.1.3.2 Rechtsdienst

Auffallend war im Berichtsjahr das stark ansteigende Bedürfnis von Gemeindebehörden und -beamten nach juristischer Beratung, was auf die unter Ziffer 1.1 skizzierten Probleme zurückzuführen werden muss. So wurde der telefonische «Rechtsauskunftsdienst» wiederum sehr stark beansprucht. Die drei Juristen der Gemeindedirektion erteilten während des Berichtsjahres insgesamt mehr als 3000 (Vorjahr 1800) mündliche Rechtsauskünfte.

Egalemeht en 1986, M^e Hans Siegenthaler, retraité depuis fin juin 1985, s'est vu confier des tâches particulières dans le cadre des études concernant la régionalisation.

M^e Daniel Arn a été élu définitivement au poste d'adjoint du Service juridique de la Direction.

M^{lle} Esther Zimmermann ayant quitté le service de l'Etat, M. Beat Alfred Schärz a été élu au poste de chef de la Chancellerie.

2.1.3 Tâches générales

Le Secrétariat de Direction s'est consacré principalement, durant l'année sous rapport, à la fourniture de conseils de nature juridique aux préfets, aux membres d'autorités et aux fonctionnaires communaux (ch. 2.1.3.2), à la préparation des arrêtés du Conseil-exécutif concernant les plaintes en matière communale et en procédure de haute surveillance ainsi qu'aux travaux législatifs.

Durant l'année sous rapport, le Secrétariat de la Direction a traité: 5 requêtes (5) sollicitant l'autorisation d'exceptions concernant l'incompatibilité en raison de la parenté (art. 13 LCo), 1 décision (1) concernant l'utilisation de biens bourgeois (art. 115, 3^e al. LCo), 3 requêtes (1) concernant l'organisation de votes aux urnes.

De nombreux corapports et prises de position ont été rédigés à l'intention d'autres Directions.

2.1.3.1 Conseils en matière d'organisation

En raison du manque de personnel et du surcroît de travail, le service de conseils en matière d'organisation n'a pas été, et de loin, en mesure de répondre à toutes les demandes provenant généralement de l'organe administratif des petites et moyennes communes. M. Ernst Zürcher, responsable de ce service, s'est vu obligé à limiter ses conseils aux administrations communales qui, suite à un empêchement subi du secrétaire communal, devaient prendre obligatoirement des mesures propres à assurer la poursuite de leur activité administrative régulière. Par contre, les conseils donnés lors d'expertises ordonnées dans le cadre d'irrégularités (enquêtes officielles) ainsi que les rapports concernant sa collaboration à l'évaluation de postes de travail de secrétaires communaux, ont augmenté.

Les conseils sollicités par l'organe administratif des petites et moyennes communes en matière d'organisation satisfont à un besoin toujours plus pressant dû à l'augmentation de la complexité des tâches à assumer par leur administration. Malheureusement, le temps fait défaut pour satisfaire des requêtes des plus diverses. Des mesures de prévention sont à peine envisageables.

L'offre de conseils devrait être renforcée mais l'effectif actuel du personnel ne le permet pas.

2.1.3.2 Section juridique

Les besoins des autorités et des fonctionnaires communaux de se documenter en matière juridique ont été très grands, ce qui doit être motivé par les problèmes esquissés sous chiffre 1.1. A nouveau, il a été fait un usage très important du téléphone pour solliciter des renseignements. Plus de 3000 renseignements de nature juridique, contre 1800 une année plus tôt, ont été donnés oralement par les trois juristes de la Direction des affaires communales.

Zu Fragen führen in der Praxis insbesondere die Handhabung der Ausstandsbestimmungen, das Vorgehen bei Abstimmungen bei Gemeindeversammlungen, die Unvereinbarkeitsbestimmungen, die Handhabung der Bestimmungen des Dekretes über den Minderheitenschutz sowie Probleme im Zusammenhang mit der Abstimmung über Kreditbeschlüsse und Initiativen.

Verschärft wurde die Praxis bezüglich der Rechnungskontrolle auf Gemeindeebene. Es geht darum, in den Gemeinden die Unabhängigkeit der Rechnungskontrolle zu erreichen. Diese Praxisverschärfung wurde von den Gemeinden grundsätzlich akzeptiert. Die Umsetzung der neuen Erkenntnisse in die Praxis bedarf jedoch noch einiger Zeit.

Wichtige Praxisänderungen, RRB-Entscheide und Rechtsauskünfte werden jeweils in der Zeitschrift für Bernische Verwaltungsrechtsprechung (BVR) publiziert.

Zahlreich waren wiederum die im Berichtsjahr eingegangenen Gemeinde- und Aufsichtsbeschwerden.

Musterreglemente für Gemeinden werden laufend den in der Praxis gewonnenen Erkenntnissen und dem übergeordneten Recht angepasst.

465 (Vorjahr 435) Reglemente und Reglementsänderungen wurden während des Berichtsjahres vorgeprüft und genehmigt. Offenbar als Folge der Einführung der 42-Stunden-Woche auf kantonaler Ebene war ein starker Anstieg der Überarbeitungen von Dienst- und Besoldungsordnungen festzustellen.

Gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung verlangt die Rechtsabteilung im Rahmen der Genehmigung von Pensionskassenreglementen bzw. Dienst- und Besoldungsordnungen, dass für Männer und Frauen das gleiche Rentenalter bis zum 1. Januar 1990 einzuführen ist. Anderslautende Regelungen werden befristet bis zu diesem Zeitpunkt genehmigt. Das neue kantonale Datenschutzgesetz, welches im Jahre 1987 in Kraft gesetzt werden soll, sieht auch Regelungen für die Gemeinden vor. Den Gemeinden wurde daher geraten, mit dem Erlass von Datenschutzreglementen abzuwarten.

Bis Ende des Berichtsjahres haben insgesamt 139 Gemeinden das Stimmrechtsalter 18 eingeführt.

Les problèmes que nos interlocuteurs rencontrent dans la pratique touchent en particulier l'application de l'obligation de se retirer, la procédure applicable au vote de décisions lors d'assemblées communales, celle régissant l'incompatibilité, l'application du décret sur les minorités ainsi que les problèmes liés à la procédure applicable lors de votes de crédits ou d'initiatives.

Une pratique plus restrictive a été instaurée concernant les commissions de vérification des comptes communaux. Son objectif: assurer l'indépendance de la révision. Les communes concernées ont accepté ce point de vue. L'application à l'ensemble des corporations de droit communal de cette pratique plus restrictive nécessitera encore du temps.

Les modifications importantes de la pratique administrative, les arrêtés du Conseil-exécutif et les avis de droit sont publiés dans la revue «Justice administrative bernoise» (JAB).

Nombreuses ont également été les plaintes en matière communale et de surveillance enregistrées durant l'année sous rapport.

Les modèles de règlements ont été adaptés à l'évolution de la législation et de la pratique administrative.

465 (435) règlements communaux et modifications de ces derniers nous ont été remis pour examen préalable ou approbation. Manifestement, la réduction à 42 heures hebdomadaires du temps de travail au niveau cantonal a provoqué de nombreuses révisions de règlements touchant au personnel communal.

Se fondant sur la jurisprudence du Tribunal fédéral, le Service juridique exige l'application du droit à l'égalité entre l'homme et la femme lors de l'approbation de règlements régissant les caisses de pensions et, concernant l'âge auquel hommes et femmes ont droit à la retraite, elle fixe un délai échéant le 1^{er} janvier 1990 pour réaliser l'égalité des droits. Les réglementations divergentes sont approuvées avec une réserve mentionnant ce même délai.

La nouvelle loi cantonale sur la protection des données, qui doit entrer en vigueur en 1987, contient des dispositions applicables aux communes, motif pour lequel nous leur avons conseillé d'attendre avant de régler cette matière au niveau communal.

Par la voie de la révision de leur règlement d'organisation, 139 communes avaient introduit le droit de vote à 18 ans à fin 1986.

2.2 Inspektorat

2.2.1 Grundaufgaben

2.2.1.1 Genehmigung von Finanzbeschlüssen

Die Gemeinden machen vermehrt Gebrauch von einer individuellen Finanzberatung durch das Inspektorat. Dadurch konnten im Berichtsjahr alle Gesuche zur Fremdmittelbeschaffung bzw. zur Erhöhung der Schuldengrenze genehmigt werden. Die Gemeinden müssen immer wieder auf die Genehmigungsbedürftigkeit verschiedener Finanzbeschlüsse aufmerksam gemacht werden.

2.2.1.2 Anleitung der Regierungsstatthalterämter, der Gemeindebehörden und Gemeindebeamten

In zahlreichen Amtsbezirken hat das Inspektorat bei der Rechnungspassation mitgewirkt und das zuständige Personal auf-

2.2 Inspection

2.2.1 *Tâches fondamentales*

2.2.1.1 Approbation de décisions en matière financière

Les communes font un usage accru des conseils individuels en matière financière donnés par l'Inspection. C'est ainsi que, durant l'année sous rapport, toutes les requêtes ayant pour objet l'approbation de décisions de caractère financier, resp. celles visant l'augmentation de leur limite de l'endettement, ont été approuvées.

Il est par contre régulièrement nécessaire de leur rappeler que certaines décisions de caractère financier doivent avoir été approuvées, à fin de validité.

2.2.1.2 Renseignements donnés aux préfectures, aux autorités et aux fonctionnaires des communes

Dans de nombreux districts, l'Inspection a collaboré à la procédure d'apurement des comptes communaux en instruisant

grund unserer Passationsanleitung instruiert. Für die französischsprachigen Amtsbezirke wurde ein Passationskurs durchgeführt.

Im Berichtsjahr wurden bereits unter Mithilfe des Inspektorates die ersten Jahresabschlüsse nach dem neuen Rechnungsmodell geprüft. Im Hinblick auf die zunehmende Zahl von Gemeinden, die die Grundsätze des neuen Rechnungsmodells anwenden, ist eine enge Zusammenarbeit mit den Regierungsstatthalterämtern erforderlich.

2.2.1.3 Unregelmässigkeiten in der Finanzverwaltung

In drei Fällen wurde das Inspektorat wegen Unregelmässigkeiten in der Gemeindefinanzverwaltung zusätzlich mit Untersuchungs-, Instruktions- und Überwachungsarbeiten belastet.

2.2.1.4 Fachkurse

Das Bedürfnis nach Ausbildungskursen ist bei den Behörden und Beamten sehr gross. Das Ausbildungsangebot der Gemeinden sollte verstärkt werden, was jedoch beim heutigen Personalbestand nicht mehr möglich ist. Im Berichtsjahr erteilte das Inspektorat diverse Fachkurse, die zusammengenommen 65 ganze Arbeitstage ergeben. Mit den Kursvorbereitungen und der Kursadministration entspricht dies 50 Prozent eines Vollamtes. Nicht zu unterschätzen ist dabei die Tatsache, dass jeder Kurs eine «Nachbetreuung» vieler Teilnehmer nach sich zieht.

Das Schwergewicht der Kurstätigkeit konzentrierte sich auf die Ausbildung von Rechnungsrevisoren. Während 35 Kurshalbtagen wurden rund 1000 Kursteilnehmer aus 500 gemeinderechtlichen Körperschaften ausgebildet. Da die meisten Gemeinderevisoren nicht über das notwendige Fachwissen verfügen, hat das Inspektorat einen Leitfaden als praktische Anleitung für die Prüfung der Gemeinderechnungen ausgearbeitet. Ebenso wurden die amtlichen Berichtsformulare den Bedürfnissen einer effizienten Rechnungskontrolle angepasst.

Für Körperschaften, welche das neue Rechnungsmodell im Jahre 1986 eingeführt haben, wurden die betroffenen Behördemitglieder, Gemeindeschreiber und Revisoren an zwei halbtägigen Veranstaltungen über das neue Rechnungsmodell informiert (Ziff. 2.2.1.6.1).

Das bestehende Kursangebot für die Finanzplanung wurde im Berichtsjahr für diejenigen Gemeinden erweitert, die das neue Rechnungsmodell anwenden. Alle Finanzplanungskurse wurden wieder zusammen mit der kantonalen Planungsgruppe durchgeführt.

Im Rahmen der von der Ecole commerciale et professionnelle de Tramelan durchgeführten Kurse für Gemeindebeamte haben Mitarbeiter der Gemeindedirektion mitgewirkt. Der erste Kurs konnte im Berichtsjahr mit Erfolg abgeschlossen werden.

2.2.1.5 Beratung der Gemeindebehörden und -beamten

Die Beratungstätigkeit erweitert sich mehr und mehr von Detailfragen der Buchführung zu grundlegenden Problemen

les fonctionnaires concernés sur la base de nos directives concernant l'apurement des comptes. Un cours réunissant les fonctionnaires des administrations des districts de langue française leur a permis d'étudier ces directives.

Durant l'année sous rapport, les premiers comptes communaux basés sur le nouveau modèle de compte ont été révisés avec l'appui de l'Inspection. Vu que le nombre des communes qui appliquent les principes du nouveau modèle de compte augmente rapidement, la collaboration avec les préfectures devra encore être intensifiée en la matière.

2.2.1.3 Irrégularités dans l'administration financière

Trois communes ayant connu des irrégularités dans leur administration financière, l'Inspection a été confrontée avec des travaux supplémentaires touchant aux recherches, à l'instruction et à la surveillance du personnel.

2.2.1.4 Cours spécialisés

Les membres d'autorités comme les fonctionnaires communaux manifestent un grand besoin de compléter leurs connaissances. L'offre de cours devrait donc être augmentée, ce qui n'est plus possible vu le nombre restreint de fonctionnaires. En 1986, l'Inspection a donné différents cours spécialisés qui représentent 65 jours entiers de travail. Si l'on tient compte de leur préparation et des activités administratives qui en découlent, ces cours représentent un demi-poste annuel. Il importe de ne pas sous-estimer le fait qu'après ces cours, certains participants font inévitablement à nouveau appel à nos services.

L'accent a été mis sur les cours d'instruction consacrés aux membres des commissions communales de vérification des comptes. Durant 35 demi-journées de cours, quelque 1000 participants provenant d'environ 500 corporations de droit communal ont été instruits. Attendu que la majorité des vérificateurs de comptes communaux ne disposent pas des connaissances professionnelles nécessaires, l'Inspection a édité un «fil conducteur» de la vérification des comptes communaux. Elle a également fait imprimer de nouvelles formules officielles de rapport, qui tiennent compte des nécessités actuelles en la matière.

A l'intention des corporations de droit communal qui ont introduit le nouveau modèle de compte durant l'exercice 1986, nous avons informé les personnes concernées, soit les membres de l'exécutif, le secrétaire et les vérificateurs des comptes, durant deux demi-journées de cours, sur les particularités essentielles et les objectifs du nouveau modèle de compte (ch. 2.2.1.6.1).

L'offre des cours de planification financière a été complétée par un cours s'adressant aux communes ayant introduit le nouveau modèle de compte. Tous ces cours ont à nouveau été organisés en collaboration avec le Groupe d'aménagement cantonal de Berne.

Une première volée de secrétaires communaux diplômés a clôturé avec succès, à fin octobre 1986, la série de cours donnés à l'Ecole commerciale et professionnelle de Tramelan. Des collaborateurs de notre Direction y avaient enseigné différentes branches.

2.2.1.5 Conseils aux membres d'autorités et fonctionnaires communaux

Nos activités de conseils quittent le terrain des questions relevant de la technique comptable pour aborder les problèmes

der Organisation und Finanzverwaltung. Es handelt sich dabei um Arbeitsabläufe, Tresoreriepolitik (Integration der Fonds), interne Verrechnungen, EDV-Einführung, Steuerpolitik und Finanzierungsfragen.

Daneben erfordert die Beratung von nebenamtlichen Funktionären nach wie vor grosse Mehrarbeit in allen Fachbereichen wie: Rechnungsabschlüsse, Anpassung der Kontenpläne, Einführung der doppelten Buchhaltung sowie die Integration von Nebenrechnungen.

Das Inspektorat musste in zwei Gemeinden zufolge Hinschied des Gemeindegassiers die Jahresrechnung für die betroffenen Körperschaften nachführen bzw. abschliessen. Im weitern führte es auf Anordnung hin unangemeldete Zwischenrevisionen durch. Die betroffenen Gemeindebehörden wurden in Detailberichten über die Feststellungen orientiert.

2.2.1.6 Weitere übertragene Aufgaben

2.2.1.6.1 Neugestaltung des Rechnungswesens in den bernischen Gemeinden

Bis 1986 wurde bei 66 gemeinderechtlichen Körperschaften das neue Rechnungsmodell eingeführt. Die Vorteile, welche die Anwendung des neuen Rechnungsmodells mit sich bringt, vermögen viele Gemeinden zu überzeugen, das System freiwillig zu übernehmen. Ende 1987 werden insgesamt 100 Körperschaften das neue Rechnungsmodell eingeführt haben. Die betroffenen Funktionäre und Behördemitglieder wurden von uns zu drei Instruktionkursen bzw. zwei Informationstagungen eingeladen (2.2.1.4).

Im Interesse einer reibungslosen Einführung des neuen Rechnungsmodells steht das Inspektorat zudem in regem Kontakt mit den Gemeindegassieren und den Finanzverwaltern. Alle Fragen im Zusammenhang mit der Kontenplangestaltung, dem Voranschlag, der Rechnungsführung und dem Abschluss werden jeweils individuell mit den Gemeinden besprochen. Besondere Probleme sind bis heute nicht aufgetaucht. Die bisherigen Erfahrungen mit dem neuen Rechnungsmodell sind gut.

Als Mitglied der kantonalen Projektleitung haben wir die Möglichkeit, die gewünschte Harmonisierung zwischen der Staatsrechnung und den Gemeindefinanzrechnungen zu fördern.

2.2.1.6.2 Sonderleistungen gemäss Artikel 7 der Verordnung über den Finanzausgleich (FAV) vom 12. November 1980

Aufgrund ihrer hohen Gesamtsteueranlage haben im Berichtsjahr über 50 Gemeinden ein Gesuch um Sonderleistungsbeiträge eingereicht. Nach individueller Prüfung der Finanzlage mussten zwei Gesuche abgewiesen werden. Den übrigen Körperschaften konnten Leistungen von total 1,5 Mio. Franken ausgerichtet werden.

2.2.1.6.3 Interkantonale Zusammenarbeit

Am 11./12. September 1986 fand in Bellinzona unter dem Präsidium des Gemeindegassiers, vertreten durch Frau Elisabeth Zölch, 1. Direktionssekretär, die 15. Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanz statt. Als Themen

fundamentaux soulevés par l'organisation de l'administration financière des corporations de droit communal. Il s'agit de procédures de travail, de la politique de trésorerie comprenant également l'intégration des fonds à destination déterminée, des imputations internes, de l'introduction de l'informatique, de la politique fiscale et des modes de financement.

Les autres conseils donnés par l'Inspection touchent principalement aux domaines suivants: la clôture annuelle des comptes, l'adaptation de plans comptables, l'introduction de la comptabilité à partie double ainsi que l'intégration de comptes tenus séparément. Ce secteur d'activité est particulièrement sollicité par les fonctionnaires occupés à temps partiel.

Dans deux communes, suite au décès du caissier communal, l'Inspection a mis à jour la comptabilité et établi le compte annuel des corporations concernées. Plusieurs révisions intermédiaires sans avis préalable lui ont également été confiées. Les autorités des corporations touchées ont été tenues au courant des observations faites au moyen de rapports détaillés.

2.2.1.6 Autres tâches confiées à l'Inspection

2.2.1.6.1 Nouveau modèle de compte pour les communes bernoises

A fin 1986, le nouveau modèle de compte NMC avait été introduit dans 66 corporations de droit communal. Les avantages offerts par l'application du nouveau modèle de compte ont encouragé beaucoup de communes à l'introduire de leur propre gré. A fin 1987, elles seront une centaine à l'avoir introduit facultativement. Les fonctionnaires communaux concernés et les membres d'autorités ont été instruits par nos soins. Trois cours d'instruction et deux colloques d'information ont été organisés à cet effet (2.2.1.4).

L'Inspection reste en contact étroit avec les caissiers communaux concernés afin de permettre une introduction sans problèmes inutiles du nouveau modèle de compte. Toutes les questions qui se posent au niveau de l'élaboration du plan comptable, du budget, de la tenue de la comptabilité et de sa clôture, sont examinées individuellement avec chaque commune. A ce jour, nous n'avons pas rencontré de problèmes particuliers. Les expériences faites avec le nouveau modèle de compte sont bonnes.

L'Inspection est également représentée dans la direction du projet cantonal, ce qui nous permet d'assurer l'harmonisation nécessaire entre le compte d'Etat et les comptes communaux.

2.2.1.6.2 Prestations spéciales fondées sur l'article 7 de l'ordonnance du 12 novembre 1980 concernant la péréquation financière (OPF)

Durant l'année sous rapport, plus de 50 communes ont présenté une requête en vue de l'obtention de ces prestations spéciales. Après avoir procédé à un examen individuel de leur situation financière, deux requêtes durent être refusées. Le total des prestations spéciales versées représente 1,5 million de francs.

2.2.1.6.3 Collaboration intercantonale

Les 11 et 12 septembre 1986 a eu lieu à Bellinzona la XV^e Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales. Le directeur des affaires communales du canton de Berne en assure la présidence. Il y était représenté par

standen im Mittelpunkt: «Gemeindefinanzausgleich im Kanton Tessin» sowie «Aktuelle Fragen aus dem bernischen Gemeindefinanzrecht».

Im Hinblick auf eine Vereinheitlichung des Rechnungswesens in den Gemeinden kommt dieser interkantonalen Zusammenarbeit grosse Bedeutung zu. Das Sekretariat der Konferenz und der Kommission wird durch das Inspektorat der kantonalen Gemeindedirektion Bern geführt.

2.2.2 Zusatzaufgaben

2.2.2.1 Weitere Dienstleistungen

Das Inspektorat erbrachte auch im Berichtsjahr den Gemeinden auf Verlangen, in der Regel gegen Vergütung der Kosten, folgende Dienstleistungen:

- Mitwirkung bei Amtsübergaben
- Mitwirkung bei Arbeitsplatzbewertungen
- Mitwirkung bei ordentlichen Revisionen
- Mithilfe bei der Erstellung oder Ausarbeitung von Finanzplänen.

Den Amtsübergaben ist vermehrt Beachtung zu schenken. Wird der Regierungsstatthalter oder unser Inspektorat nicht beigezogen, sollten die Gemeinden verpflichtet werden, die Übergabeprotokolle dem Regierungsstatthalteramt zur Kontrolle bezüglich Vollständigkeit und Anwendung der doppelten Buchhaltung einzureichen.

Der Chefinspektor ist als Referent und Experte bei Weiterbildungskursen für Staats- und Gemeindebeamte tätig. Er gehört dem Koordinationsausschuss für die Wirtschaftsförderung und als Vizepräsident dem Vorstand der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen an. Er ist im weiteren als Staatsvertreter in den Fachausschuss für die Weiterbildung der Gemeindegeldkassiere und Finanzverwalter delegiert.

Der Stab des Inspektorates erarbeitete zahlreiche Mitberichte zu Grundsatzfragen finanzpolitischer oder finanzrechtlicher Art. Das Inspektorat und das Direktionssekretariat arbeiten eng zusammen.

3. **Dritter Teil: Parlamentarische Vorlagen und wichtige Verordnungen**

3.1 **Gesetz und Verordnung über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer**

Das am 12. September 1985 durch den Grossen Rat verabschiedete neue Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer und die dazugehörige, vom Regierungsrat am 16. Juni 1986 beschlossene Verordnung wurden am 1. Juli 1986 in Kraft gesetzt.

3.2 **Regionenfrage**

Der mit der Regionenfrage beschäftigte Fürsprecher Hans Siegenthaler hat im Berichtsjahr folgende Arbeiten abgeliefert:

M^e Elisabeth Zölch, 1^{er} secrétaire de la Direction. Les thèmes suivants ont été au centre des débats: la péréquation financière, telle que l'applique le canton du Tessin ainsi que des questions d'actualité du droit communal bernois.

Dans l'optique de l'harmonisation des comptes communaux au niveau suisse, cette collaboration intercantonale est très importante. L'Inspection assure le secrétariat de la conférence et de la commission.

2.2.2 *Tâches complémentaires*

2.2.2.1 *Autres prestations de services*

A la requête des communes, et en règle générale contre paiement des frais qui en découlent, l'Inspection fournit les prestations de services suivantes:

- assister les autorités communales lors de la remise des pouvoirs de fonctionnaires;
- collaborer à l'évaluation des postes de travail de ces mêmes fonctionnaires;
- collaborer aux vérifications des comptes;
- conseiller lors de l'établissement ou de la mise à jour des plans financiers.

La remise des pouvoirs de fonctionnaires doit faire l'objet d'une attention accrue. Si le préfet ou l'Inspection n'y assiste pas, les communes devraient être obligées de renseigner la préfecture par la remise d'un exemplaire du procès-verbal établi. La préfecture serait alors en mesure de contrôler s'il est complet et si la comptabilité à partie double est appliquée.

L'inspecteur en chef enseigne et fonctionne comme expert d'examen dans le cadre des cours de perfectionnement donnés aux fonctionnaires de l'Etat et des communes. Il est membre du groupe chargé de la coordination du développement économique. Dans le cadre de la Conférence des Autorités cantonales de surveillance des finances communales, il occupe le poste de vice-président de la commission. Il représente l'Etat au comité d'experts constitué pour le perfectionnement des caissiers communaux et administrateurs des finances.

Les rapports concernant des questions fondamentales que l'Inspection adresse au Secrétariat et au Service juridique sont traités par un groupe de travail formé au sein de l'Inspection. L'Inspection et le Secrétariat de la Direction collaborent étroitement.

3. **Troisième partie: Textes législatifs soumis au Parlement et ordonnances importantes**

3.1 **Loi concernant l'établissement et le séjour des citoyens suisses**

Le 12 septembre 1985, le Grand Conseil a approuvé la nouvelle loi concernant l'établissement et le séjour des citoyens suisses; la loi ainsi que l'ordonnance révisée le 16 juin 1986 par le Conseil-exécutif sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 1986.

3.2 **Régionalisation**

M^e Hans Siegenthaler, avocat, qui poursuit le traitement de la régionalisation, a fourni les travaux suivants:

- einen zusammenfassenden Bericht über die Bildung von Regionen, Zeitraum von 1972 bis heute;
- einen Entwurf Revision Gemeindegesetz;
- einen Entwurf Gesetz über Regionen mit Erläuterungen;
- eine Abhandlung über die besonderen Träger von Gemeindeaufgaben im interkantonalen Vergleich.

Gestützt auf diese Unterlagen wird der Regierungsrat 1987 über die Weiterführung der Arbeiten zum Vollzug der Motionen Steinlin/Bhend vom 3. Mai 1976 (Bildung von Regionen) und Stettler vom 17. November 1977 (Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden) befinden.

- un rapport général sur la création de régions couvrant la période allant de 1972 à aujourd'hui;
- un projet de loi révisée sur les communes;
- un projet commenté de loi sur les régions;
- un aperçu des titulaires particuliers de tâches communales comprenant une comparaison intercantonale.

Sur la base de ces documents, le Conseil-exécutif sera appelé à se prononcer en 1987 sur la poursuite des travaux visant l'exécution de la motion Steinlin/Bhend du 3 mai 1976 sur la création de régions, ainsi que de la motion Stettler du 17 novembre 1977 sur la nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes.

4. **Vierter Teil: Parlamentarische Vorstösse (Motionen und Postulate)**

4.1 **Abschreibung erfüllter Motionen und Postulate**

Keine.

4.2 **Überwiesene, aber noch nicht vollzogene Motionen und Postulate**

4.2.1 *Motionen und Postulate, deren Zweijahresfrist noch nicht abgelaufen ist*

Keine.

4.2.2 *Motionen und Postulate mit Fristerstreckung*

- *Motion Steinlin/Bhend* vom 3. Mai 1976 betreffend Bildung von Regionen;
- *Motion Stettler* vom 17. November 1977 betreffend Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden.

Bern, den 23. Februar 1987

Der Gemeindedirektor: *Schmid*

Vom Regierungsrat genehmigt am 25. März 1987

4. **Quatrième partie: Interventions parlementaires (motions et postulats)**

4.1 **Motions et postulats classés**

Aucun.

4.2 **Motions et postulats adoptés et encore en suspens**

4.2.1 *Motions et postulats dont le délai de deux ans n'a pas expiré*

Aucun.

4.2.2 *Motions et postulats au bénéfice d'une prolongation de délai*

- la *motion Steinlin/Bhend* du 3 mai 1976 sur la création de régions;
- la *motion Stettler* du 17 novembre 1977 sur la nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes.

Berne, le 23 février 1987

Le directeur des affaires communales: *Schmid*

Approuvé par le Conseil-exécutif le 25 mars 1987