

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

**Herausgeber:** Kanton Bern

**Band:** - (1990)

**Artikel:** Verwaltungsbericht der Direktion der Gemeinden des Kantons Bern für das Jahr 1990 = Rapport de gestion de la Direction des affaires communales du canton de Berne pour l'année 1990

**Autor:** Annoni, M. / Siegenthaler, P.

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-418141>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 29.11.2024

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

---

# Verwaltungsbericht der Direktion der Gemeinden des Kantons Bern für das Jahr 1990

Direktor: Regierungsrat M. Annoni  
Stellvertreter: Regierungsrat P. Siegenthaler

# Rapport de gestion de la Direction des affaires communales du canton de Berne pour l'année 1990

Directeur: le conseiller d'Etat M. Annoni  
Suppléant: le conseiller d'Etat P. Siegenthaler

---

## 1. Erster Teil: Einleitung

### 1.1 Grundsätzliche Bemerkungen

Am 6. Juni 1990 übergab Regierungsrat Peter Schmid sein Amt als Gemeindedirektor Regierungsrat Mario Annoni. Die Eigenverantwortung der Gemeinden soll gestärkt werden. Unter diesem «Leitsatz» prüft die Gemeindedirektion die ihr zur Stellungnahme unterbreiteten Vorlagen. Im Zeichen der Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden steht auch das neue Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden, das vom Grossen Rat am Ende des Berichtsjahres nach zweiter Lesung verabschiedet wurde.

Der Grosse Rat hat weiter eine Revision des Gemeindegesetzes in erster Lesung beraten, mit welcher die Ausstandspflicht an Gemeindeversammlungen und Sitzungen des Gemeindeparlamentes aufgehoben werden soll.

Die Beratung von Behördemitgliedern und Beamten gemeindefreier Körperschaften stand auch im Berichtsjahr im Vordergrund der Arbeiten der Gemeindedirektion. Vom vielfältigen Dienstleistungsangebot wurde gegenüber dem Vorjahr noch vermehrt Gebrauch gemacht. Die alljährliche Flut von Aufgaben und von neuen Bestimmungen, die die Gemeinden zu «verarbeiten» haben, bedingt immer mehr, dass ihnen – möglichst unkompliziert – Anleitung gegeben wird.

Gesamthaft gesehen muss festgestellt werden, dass die Geschäftslast bei der Gemeindedirektion fast in allen Bereichen wieder zum Teil erheblich angestiegen ist, was auf den immer schwieriger und komplizierter werdenden Vollzug von Bundes- und Kantonsvorschriften zurückgeführt werden muss. Die zum Vollzug an die Gemeinden übertragenen Aufgaben nehmen zulasten der originären Aufgaben ständig zu. Diese Tatsache führt bei den Gemeinden zu Unsicherheit und einem vermehrten Bedürfnis nach «Absicherung». Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindedirektion waren auch während des Berichtsjahres neben den ordentlichen Aufgaben der Beratung, des Beschwerdewesens, der amtlichen Untersuchungen, der Genehmigung von Beschlüssen und Reglementen mit konzeptionellen Arbeiten (Projekte EFFISTA, Leitbild 2000 usw.) stark belastet.

Im Rahmen einer Studienreise in die Tschechoslowakei (CSFR), welche zusammen mit Experten aus den Bereichen Gesundheit, Medien, Energie, Staats- und Verwaltungsaufbau durchgeführt wurde, konnten der 1. Direktionssekretär und der Adjunkt wesentliche Unterlagen, Beiträge und Erfahrungen an Politiker und Experten der CSFR weitergeben. Anlässlich dieser Studienreise ergaben sich wichtige Kontakte, die auch im Zusammenhang mit dem Unterstützungsprojekt des Kantons Bern hilfreich sein werden. Am letztgenannten Projekt des Kantons sind auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindedirektion beteiligt. Es besteht diesbezüglich eine enge Zusammenarbeit mit dem Koordinator für Fragen der europäischen Integration.

## 1. Première partie: Introduction

### 1.1 Remarques fondamentales

Le 6 juin 1990, Monsieur le conseiller d'Etat Mario Annoni a succédé à Monsieur le conseiller d'Etat Peter Schmid comme Directeur des affaires communales.

La nécessité de renforcer la responsabilité propre des communes est le principe qui guide la Direction des affaires communales lorsqu'elle examine les projets législatifs qui lui sont soumis pour prise de position. La nouvelle loi sur les finances des communes, adoptée en seconde lecture par le Grand Conseil à la fin du présent exercice, est elle-aussi marquée du sceau de la responsabilité communale.

Par ailleurs, le Grand Conseil a délibéré en première lecture la révision de la loi sur les communes qui prévoit de supprimer l'obligation de se retirer aux assemblées communales et aux séances du législatif communal.

En 1990 aussi, la Direction des affaires communales a mis l'accent sur son activité de conseil en faveur des membres d'autorités et des fonctionnaires des collectivités de droit communal qui ont été encore plus nombreux que lors du précédent exercice à tirer parti de la riche palette des services offerts. Pour permettre aux communes de maîtriser les nombreuses tâches et d'assimiler les nouvelles dispositions qui affluent tout au long de l'année, il est de plus en plus nécessaire de leur donner des instructions aussi simples que possible.

D'un point de vue global, force est de constater que le nombre de dossiers que doit traiter la Direction des affaires communales a considérablement augmenté dans presque tous les domaines. Cette augmentation est imputable au fait que l'application des dispositions fédérales et cantonales devient de plus en plus difficile et complexe. Les tâches d'exécution déléguées aux communes qui viennent s'ajouter aux tâches assumées originellement sont en augmentation constante. Cet état de fait entraîne chez les communes un sentiment d'insécurité et un besoin accru de garanties et d'assistance. En 1990 aussi, les collaborateurs et collaboratrices de la Direction des affaires communales ont été fortement mis à contribution pour des tâches de conception (projets EFFISTA, Image de marque 2000, etc.) qui sont venues s'ajouter aux activités habituelles (activités de conseil; plaintes et recours; enquêtes officielles; approbation de décisions et de règlements).

Lors d'un voyage d'étude en République fédérative tchèque et slovaque, organisé de concert avec des experts œuvrant dans les domaines de la santé publique, des médias, de l'énergie, de l'organisation de l'Etat et de l'administration, le 1<sup>er</sup> secrétaire de la Direction et l'adjoint ont pu faire bénéficier les politiques et experts tchécoslovaques de documents, contributions et expériences d'un grand intérêt. Ce voyage d'étude a été l'occasion de nouer des contacts aussi intéressants qu'utiles notamment pour le projet de soutien du canton de Berne. Des collaborateurs et collaboratrices de la Direction des affaires com-

Die Vorschläge betreffend Organisation der Direktion und einer möglichen Integration der Gemeindedirektion in die Justizdirektion wurden im Rahmen des Projektes EFFISTA weiter bearbeitet. Mangels diesbezüglicher definitiver Entscheidungen mussten das Projekt «GONG» (Büroautomation der Gemeindedirektion) und die damit verbundenen Arbeiten des Gesamtprojektausschusses vorläufig sistiert werden.

## 1.2 Schwerpunkte

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

	1989	1990
Politische Gemeinden (Einwohnergemeinden 362, gemischte Gemeinden 50)	412	412
Unterabteilungen von Einwohner- und gemischten Gemeinden	46	46
Kirchgemeinden (inbegriffen 5 Gesamtkirchgemeinden)	274	274
Bürgergemeinden	200	200
Bürgerliche Körperschaften nach Artikel 117 GG	93	92
Rechtsamegemeinden nach Artikel 1 Absatz 2 GG	37	37
Gemeindeverbände nach Artikel 138 GG	351	352
Zusammen	1413	1413

Nachdem das neue Wasserbaugesetz ab 1. Januar 1990 in Kraft steht, unterstehen auch die Schwellengemeinden den Bestimmungen des Gemeindegesetzes. Die zur Besorgung der Oberaufsicht erforderlichen Massnahmen wurden im Berichtsjahr weiter vorbereitet (Ziff. 2.2.1.5).

Folgende Schwerpunkte bei den Arbeiten der Gemeindedirektion während des Berichtsjahres sind besonders hervorzuheben:

- Revision des Gemeindegesetzes: Neue Regelung über die Ausstandspflicht (Ziff. 2.1.3/3.)
- Erlass neuer Bestimmungen über den Finanzhaushalt; Gesetz und Verordnung (Ziff. 2.1.3/2.2.1.6.1/3.)
- Inkraftsetzung des revidierten Tarifes über die Ausstellung und Kraftloserklärung von Heimatscheinen (Ziff. 2.1.3)
- Praktische Beratung von kleinen und mittleren Gemeinden in organisatorischen Fragen (Ziff. 2.1.3.1)
- Erarbeitung von Mitberichten zu Erlassen und Beschlüssenentwürfen zuhanden anderer Direktionen (Ziff. 2.1.3)
- Bildung einer Arbeitsgruppe zur Prüfung der Frage der Zusammenarbeit in den Agglomerationen und zur Erarbeitung einer entsprechenden Teilrevision des Gemeindegesetzes (Ziff. 2.1.3/3.)
- Vorarbeiten zur Änderung des Gemeindegesetzes zwecks Vereinfachung der Vereidigung von Behördemitgliedern und Beamten gemeinderechtlicher Körperschaften (Ziff. 2.1.3/3.)
- Revision der Richtlinien über unentgeltliche Bekanntmachungen der Staatsverwaltung in den Amtsanzeigern (Ziff. 1.3)
- Revision des Verzeichnisses möglicher Subventionen an Gemeinden (Ziff. 2.1.3)
- Vorprüfung und Genehmigung von Reglementen (Ziff. 2.1.3.2)
- Beratung von gemeinderechtlichen Körperschaften in rechtlichen und organisatorischen Fragen (Ziff. 2.1.3.1/2.1.3.2/2.2.1.5)
- Beratung der Gemeinden bei der Einführung des Neuen Rechnungsmodells (Ziff. 2.2.1.4/2.2.1.6.1)

munales participent aussi à ce projet. Il existe à cet égard une collaboration étroite avec le coordinateur pour les questions d'intégration européenne.

On a poursuivi dans le cadre du projet EFFISTA l'étude des propositions concernant l'organisation de la Direction des affaires communales et l'éventualité de son intégration dans la Direction de la justice. Par manque de décisions définitives à ce propos, il a fallu suspendre le projet «GONG» (projet de bureau-tique de la Direction des affaires communales) et les travaux y relatifs du comité de direction du projet.

## 1.2 Points principaux

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

	1989	1990
Communes politiques (municipales 362; mixtes 50)	412	412
Sections de communes municipales et mixtes	46	46
Paroisses (y compris les 5 paroisses générales)	274	274
Communes bourgeoises	200	200
Corporations bourgeoises au sens de l'article 117 LCo	93	92
Communautés d'usagers au sens de l'article 1 <sup>er</sup> , 2 <sup>e</sup> alinéa LCo	37	37
Syndicats de communes au sens de l'article 138 LCo	351	352
Totaux	1413	1413

La loi sur l'entretien et l'aménagement des eaux (LAE) étant entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1990, les arrondissements de digues indépendants sont eux aussi soumis à la loi sur les communes. La préparation des mesures nécessaires à l'exercice de la haute surveillance s'est poursuivie au cours du présent exercice (chiffre 2.2.1.5).

Les affaires suivantes ont constitué les pôles d'activités de la Direction des affaires communales durant le présent exercice:

- révision de la loi sur les communes: nouvelle réglementation concernant l'obligation de se retirer (ch. 2.1.3 / 3.);
- élaboration d'une nouvelle loi sur les finances des communes et de l'ordonnance d'exécution y relative (ch. 2.1.3 / 2.2.1.6.1 / 3.);
- entrée en vigueur du tarif révisé concernant la délivrance et l'annulation des actes d'origine (ch. 2.1.3);
- conseils pratiques en matière d'organisation dispensés aux petites et moyennes communes (ch. 2.1.3.1);
- préparation de rapports concernant les arrêtés et les décisions d'autres Directions (ch. 2.1.3);
- constitution d'un groupe de travail chargé d'examiner la question de la collaboration dans les agglomérations et d'élaborer sur ce point une révision partielle de la loi sur les communes (ch. 2.1.3 / 3.);
- travaux préparatoires portant sur la modification de la loi sur les communes en vue de simplifier l'assermentation des membres d'autorités et des fonctionnaires de collectivités de droit communal (ch. 2.1.3 / 3.);
- révision des directives relatives aux publications gratuites de l'administration cantonale dans les Feuilles officielles d'avis des districts (ch. 1.3);
- révision de l'inventaire des subventions possibles en faveur des communes (ch. 2.1.3);
- examen préalable et approbation de règlements (ch. 2.1.3.2);
- conseils dispensés aux collectivités de droit communal en matière de droit et d'organisation (ch. 2.1.3.1 / 2.1.3.2 / 2.2.1.5);
- conseils donnés aux communes lors de l'introduction du nouveau modèle de compte NMC (ch. 2.2.1.4 / 2.2.1.6.1);

- Vorbereitung von zweitinstanzlichen Entscheiden in Gemeindebeschwerdeangelegenheiten (Ziff. 2.1.3.2)
- Ausübung der Oberaufsicht über die Amtsanzeiger (Ziff. 1.3)
- Aus- und Weiterbildung von Gemeindebehörden und -beamten (Ziff. 1.4/2.2.1.4)
- Mitwirkung bei Arbeitsplatzbewertungen; Gemeindeschreiber/Gemeindekassiere (Ziff. 2.1.3.1/2.2.2.1)
- Beurteilung von Gesuchen für Beitragsleistungen an unwtetterschädigte Gemeinden im Rahmen von Sonderleistungen (Ziff. 2.2.1.6.2)
- Beurteilung von Kreditbeschlüssen im Hinblick auf ihre Tragbarkeit (Ziff. 2.2.1.1)
- Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindedirektion: Französischkurse, Gemeinderecht in Grundzügen, Fragen im Zusammenhang mit der Finanzaufsicht, VRPG-Kurs für Mitarbeiter des Inspektorates (Ziff. 2.1.2).

- préparation des décisions de seconde instance dans le cas de plaintes en matière communale (ch. 2.1.3.2);
- exercice de la haute surveillance sur les Feuilles officielles d'avis des districts (ch. 1.3);
- cours spécialisés et de perfectionnement proposés aux membres d'autorités et fonctionnaires des communes (ch. 1.4 / 2.2.1.4);
- collaboration à l'évaluation de postes de travail (secrétaires et caissiers communaux – ch. 2.1.3.1 et 2.2.2.1);
- examen de demandes de prestations spéciales en faveur de communes ayant subi des dégâts dus aux intempéries (ch. 2.2.1.6.2);
- examen visant à déterminer si des décisions d'emprunts sont supportables financièrement (ch. 2.2.1.1);
- perfectionnement des collaborateurs et collaboratrices de la Direction des affaires communales: cours de français; bases du droit communal; questions liées à la surveillance en matière financière; cours LPJA à l'intention des collaborateurs de l'Inspection (ch. 2.1.2).

### 1.3 **Amtsanzeiger**

Die staatlich anerkannten Amtsanzeiger stehen unter der Aufsicht der Gemeindedirektion. Sie erhalten die staatliche Anerkennung mit der Genehmigung ihrer Satzungen durch die Gemeindedirektion. Im Berichtsjahr wurden verschiedene Anzeiger-Reglemente, -Verträge und -Statuten vorgeprüft und genehmigt. Als Aufsichtsstelle hat die Gemeindedirektion dabei zu prüfen, ob die Bestimmungen der Verordnung über die Amtsblätter und Amtsanzeiger sowie die Richtlinien des Regierungsrates über die unentgeltlichen Bekanntmachungen der Staatsverwaltung in den Amtsanzeigern eingehalten werden. Die letztgenannten Richtlinien wurden gestützt auf Artikel 6 Absatz 3 der erwähnten Verordnung in Zusammenarbeit mit dem Anzeigerverband des Kantons Bern und den Direktionen revidiert. Im Rahmen dieser Revision kam deutlich zum Ausdruck, dass die staatlichen Stellen und die Gemeinden auf die Anzeiger als öffentliche Publikationsorgane angewiesen sind, und dass andererseits die Anzeiger durch die staatliche Genehmigung ihrer Satzungen eine besondere Stellung erhalten. In verschiedenen Einzelfällen hatte die Gemeindedirektion zu Fragen der Unentgeltlichkeit und des Inhaltes von Inseraten Stellung zu nehmen.

Im Amtsbezirk Moutier muss in Sachen Publikationsorgan der Gemeinden eine neue Lösung gefunden werden. Der bisherige Verleger des Feuille officielle d'avis du district de Moutier, die Imprimerie Juillerat & Chervet SA, sieht sich ausserstande, den Druckauftrag weiterzuführen.

Im Amtsbezirk La Neuveville laufen Bestrebungen zur Schaffung eines staatlich anerkannten Amtsanzeigers als Publikationsorgan der Gemeinden.

### 1.4 **Zusammenarbeit mit Regierungsstatthaltern und Verbänden**

Mit den Regierungsstatthaltern, dem Verband bernischer Gemeinden, dem Verband der Gemeinden des Berner Juras, dem Verband bernischer Burgergemeinden, dem Verband bernischer Gemeindeschreiber, dem Verband der Gemeindeschreiber des Berner Juras und dem Verband der Gemeindekassiere

### 1.3 **Feuilles officielles d'avis des districts**

Les Feuilles officielles d'avis reconnues par l'Etat sont placées sous la surveillance de la Direction des affaires communales. L'approbation de leurs statuts par la Direction des affaires communales leur confère la reconnaissance publique. Au cours du présent exercice, plusieurs règlements, contrats et statuts de Feuilles officielles d'avis ont fait l'objet d'un examen préliminaire avant d'être approuvés. En sa qualité d'autorité de surveillance, la Direction des affaires communales doit vérifier que l'ordonnance concernant les Feuilles officielles cantonales et les Feuilles officielles d'avis des districts de même que les directives du Conseil-exécutif relatives aux publications gratuites de l'administration cantonale dans les Feuilles officielles d'avis des districts sont bien observées.

Les directives précitées ont été révisées conformément à l'article 6, 3<sup>e</sup> alinéa de l'ordonnance susmentionnée avec la collaboration de l'Association des feuilles officielles d'avis des districts du canton de Berne et des Directions. Lors de ladite révision, il a été clairement formulé que si les services de l'Etat et les communes ont besoin des feuilles officielles comme organes officiels de publication, les feuilles officielles bénéficient quant à elles d'une situation particulière du fait de l'approbation de leurs statuts par l'Etat.

Dans plusieurs cas isolés, la Direction des affaires communales a dû se prononcer quant à la publication à titre gratuit d'annonces et quant au contenu de certaines d'entre elles.

Il y a lieu de trouver une nouvelle solution concernant l'organe de publication des communes du district de Moutier. En effet, l'Imprimerie Juillerat & Chervet SA qui a édité jusqu'à présent la Feuille officielle d'avis du district de Moutier n'est plus à même de continuer à remplir les mandats d'impression.

Dans le district de La Neuveville, des efforts sont actuellement déployés en vue de créer une Feuille officielle d'avis du district que l'Etat reconnaîtrait comme organe de publication communal.

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

La Direction des affaires communales continue à collaborer fructueusement avec les préfets, 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 asso-



und Finanzverwalter und dem Anzeigerverband des Kantons Bern war die Zusammenarbeit wie bis anhin sehr gut. Die für die Arbeit an der «Front» wichtigen Fragen sowie Fragen grundsätzlicher Art werden jeweils mit Experten dieser Stellen besprochen, um eine möglichst praxisbezogene Lösung zu erreichen. Mit dem Verband bernischer Gemeindeschreiber und dem Verband bernischer Gemeindegeldkassiere und Finanzverwalter werden zudem Gutachten über die Arbeitsverhältnisse von Gemeindeverwaltungen erstellt.

Die beiden letztgenannten Verbände bieten auch Weiterbildungskurse für Staats- und Gemeindebeamte an. Juristen und Inspektoren der Gemeindedirektion wirken als Referenten und Experten mit. Der Adjunkt ist Mitglied der Prüfungskommission.

## 2. Zweiter Teil

### 2.1 Direktionssekretariat

#### 2.1.1 Organisation

Die im Organisationshandbuch der Gemeindedirektion festgelegten Pflichtenhefte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Organigramme haben sich in der Praxis gut bewährt. Zu keinen Problemen Anlass bieten auch die Richtlinien über die Auskunftserteilung an die Medien.

Als wesentliche Neuerung ist auf die Einführung eines Systems der Zuteilung von Geschäften an die Juristinnen und Juristen anhand örtlicher Kriterien hinzuweisen. Das bisherige sogenannte Geschäftswochensystem, bei dem sich die Juristinnen und Juristen wochenweise in die Geschäfte teilten, ergab vor allem Koordinationsschwierigkeiten. Während des Berichtsjahres wurde daher – vorerst probeweise – eine Geschäftszuweisung nach örtlichen Kriterien vorgenommen, indem die Juristinnen und Juristen nun fest bestimmte Amtsbezirke zur «Betreuung» zugewiesen erhalten. Diese neue Geschäftszuweisung erleichtert u.a. die Koordination unter den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern und bringt eine verstärkte persönliche Beziehung zwischen den Mitgliedern von Organen einzelner Gemeinden mit «ihren» Beamtinnen und Beamten der Gemeindedirektion.

Während des Berichtsjahres wurden das Archiv und die Handbibliothek reorganisiert.

Die Arbeiten am Projekt «GONG» mussten wegen der noch ungeklärten Fragen im Zusammenhang mit der Integration der Gemeindedirektion in die Justizdirektion sistiert werden. Auf eine moderne Ausrüstung der Arbeitsplätze wurde im Sinne einer effizienten Arbeitserledigung Wert gelegt.

#### 2.1.2 Personelles

---

Personalbestand:	17 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
Direktionssekretariat:	1. Direktionssekretär (Juristin) 1 Adjunkt
Rechtsabteilung:	1 Juristin, 2 Juristen
Inspektorat:	Chefinspektor 4 Inspektoren 2 Revisoren
Kanzlei:	Kanzleichef 4 Sekretärinnen

---

ciation sœur, l'Association des secrétaires communaux du Jura bernois, l'Association des caissiers et administrateurs des finances communales du canton de Berne, ainsi qu'avec l'Association des feuilles officielles d'avis des districts du canton de Berne. Des experts de ces organes ont débattu de questions importantes pour le travail sur le terrain ainsi que de questions fondamentales en vue de trouver une solution qui soit la plus proche possible de la pratique.

En outre, des expertises sur les conditions de travail dans les administrations de district ont été élaborées en étroite collaboration avec l'Association des secrétaires communaux bernois et l'Association des caissiers et administrateurs des finances communales du canton de Berne.

Les deux associations précitées offrent aussi des cours de perfectionnement destinés aux fonctionnaires de l'Etat et des communes. Des juristes et inspecteurs de la Direction y apportent leur concours en qualité d'enseignants et d'experts d'examen. L'adjoint est membre de la commission d'examen.

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

### 2.1 Secrétariat de la Direction

#### 2.1.1 Organisation

Les cahiers des charges des collaborateurs et collaboratrices figurant dans le Manuel traitant de l'organisation interne de la Direction des affaires communales de même que les organigrammes ont donné satisfaction dans la pratique. Les directives internes réglant la fourniture de renseignements aux médias n'ont pas non plus été source de difficultés. Signalons la mise en place d'un système de répartition géographique des dossiers entre les juristes en lieu et place de l'ancien système d'alternance hebdomadaire. L'ancien système en vertu duquel les juristes se relayaient pour s'occuper des dossiers ne facilitait pas la coordination. C'est la raison pour laquelle on a essayé au cours du présent exercice de répartir les dossiers selon des critères géographiques: il a été attribué aux juristes des districts déterminés. Cette nouvelle répartition facilite notamment la coordination entre les personnes chargées des dossiers et personnalise les relations entre les membres des organes communaux et «leur» fonctionnaire attiré de la Direction des affaires communales.

Les archives et la bibliothèque ont été réorganisées au cours du présent exercice.

Certaines questions en rapport avec l'intégration de la Direction des affaires communales au sein de la Direction de la justice n'étant pas encore éclaircies, il a fallu suspendre les travaux concernant le projet «GONG». On a attaché une grande importance à la modernisation des postes de travail pour pouvoir gagner en efficacité.

#### 2.1.2 Personnel

---

Etat du personnel:	17 collaboratrices et collaborateurs
Secrétariat de la Direction:	1 <sup>er</sup> secrétaire de la direction, juriste 1 adjoint
Service juridique:	3 juristes
Inspection:	inspecteur en chef 4 inspecteurs 2 réviseurs
Chancellerie:	1 responsable 4 secrétaires

---

In der Zeit vom 15. Januar bis 30. Juni 1990 ersetzte Fürsprecher Balthasar Brandner den infolge Militärdienst abwesenden Fürsprecher Bruno Küenzi.

Für die aus dem Staatsdienst ausgetretene Rahel Rohrer wurde auf den 1. April 1990 Iris Bigler als Verwaltungsbeamtin gewählt. Die ausgetretene Marlis Aegerter wurde per 1. Mai 1990 durch Karin Zahnd ersetzt.

Auf den 1. Juni 1990 wählte der Regierungsrat Fürsprecherin Renate Jost und Fürsprecher Bruno Küenzi definitiv als wissenschaftliche Beamte.

Verschiedene Rechtskandidatinnen und Rechtskandidaten absolvierten wiederum einen Teil ihres Praktikums bei der Gemeindedirektion.

Sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konnten zur Wiederwahl für die Amtsperiode 1991 bis 1994 vorgeschlagen werden.

Der Weiterbildung des Personals wird grosse Bedeutung beigemessen. Die vom Personalamt organisierten zentralen Kurse werden gut besucht, die Weiterbildung in der zweiten Landessprache wird gefördert. Im Berichtsjahr wurden ausserdem verschiedene interne Weiterbildungsprogramme verwirklicht. Im Bereich Informatik wurden die nötigen Aus- und Weiterbildungskurse besucht. Die wissenschaftlichen Mitarbeiter besuchten auch das Gesetzgebungsseminar in Murten.

### 2.1.3 Allgemeiner Aufgabenbereich

Auch während des Berichtsjahres befasste sich das Direktionssekretariat vorwiegend mit der juristischen Beratung von Regierungsstathaltern, Gemeindebehörden, Gemeindebeamten und Bürgern (Ziff. 2.1.3.2), mit Organisationsfragen und Organisationsberatung, mit der Vorbereitung von Entscheiden des Regierungsrates im Gemeindebeschwerdeverfahren, mit amtlichen Untersuchungen, mit der Bearbeitung von parlamentarischen Vorstössen sowie mit Gesetzgebungs- und Planungsaufgaben.

Zuhanden anderer Direktionen des Regierungsrates wurden 33 Gesetzes-, 25 Dekrets-, 64 Verordnungs- und 38 Beschlussesentwürfe geprüft. Die Vernehmlassungen wurden mit der Justizdirektion koordiniert.

In Zusammenarbeit mit dem Inspektorat und mit verschiedenen Experten wurden der Entwurf eines neuen Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden und die dazu gehörende Verordnung erarbeitet. Das Gesetz konnte im Grossen Rat in zweiter Lesung Ende des Jahres verabschiedet werden.

Die neuen Bestimmungen über den Finanzhaushalt der Gemeinden sollen einerseits die Autonomie und die Eigenverantwortung der Gemeinden stärken und es andererseits den Aufsichtsstellen ermöglichen, die Rechnungsprüfung effizienter durchzuführen. Die neuen Bestimmungen bedingen auch Änderungen des Gemeindegesetzes.

Der Grosse Rat behandelte während des Berichtsjahres in erster Lesung auch die Revision der Bestimmungen des Gemeindegesetzes über die Ausstandspflicht. Der Entwurf sieht vor, dass inskünftig in Gemeindeversammlungen und in den Gemeindeparlamenten auf die Ausstandspflicht verzichtet werden soll. Die Revision wurde aufgrund der praktischen Schwierigkeiten, die sich mit der Anwendung der Bestimmungen des Gemeindegesetzes ergaben, in die Wege geleitet.

Zur Prüfung der Frage der Zusammenarbeit in den Agglomerationen und zur Erarbeitung einer entsprechenden Teilrevision des Gemeindegesetzes wurde durch den Regierungsrat eine Arbeitsgruppe unter dem Präsidium von Professor Wolf Linder eingesetzt.

Bezüglich der Änderung des Gemeindegesetzes zur Vereinfachung der Vereidigung von Behördemitgliedern und Beamten

Du 15 janvier au 30 juin 1990, Maître Balthasar Brandner, avocat, a assuré la suppléance de Maître Bruno Küenzi, avocat, qui accomplissait son service militaire.

Madame Iris Bigler a été nommée fonctionnaire d'administration et est entrée en fonction le 1<sup>er</sup> avril 1990 en remplacement de Madame Rahel Rohrer qui a quitté le service de l'Etat. Le 1<sup>er</sup> mai 1990, Madame Karin Zahnd a remplacé Madame Marlis Aegerter qui a quitté la Direction.

Le 1<sup>er</sup> juin 1990, Maître Renate Jost, avocate, et Maître Bruno Küenzi, avocat, ont été nommés définitivement par le Conseil-exécutif en qualité de fonctionnaires scientifiques.

De nouveau, plusieurs candidats aux examens de droit ont accompli une partie de leur stage pratique à la Direction des affaires communales.

Il a été proposé de réélire tous les collaborateurs et toutes les collaboratrices pour la période 1991 à 1994.

Une grande importance a été accordée au perfectionnement du personnel. Les cours centraux de l'Office du personnel sont bien suivis; les cours de la deuxième langue officielle sont encouragés. Durant le présent exercice, plusieurs programmes de perfectionnement interne ont aussi pu être réalisés. Dans le domaine de l'informatique, les cours de formation et de perfectionnement obligatoires ont été suivis. Les collaborateurs scientifiques ont pris part au séminaire de méthode législative à Morat.

### 2.1.3 Tâches générales

En 1990 aussi, le Secrétariat de la Direction s'est attaché principalement à donner des conseils de nature juridique aux préfets, aux membres d'autorités et aux fonctionnaires communaux, ainsi qu'aux citoyens (ch. 2.1.3.2), à résoudre des problèmes d'organisation et à donner des conseils en la matière, à préparer des arrêtés du Conseil-exécutif concernant les plaintes en matière communale, à faire des enquêtes officielles, à traiter des interventions parlementaires et à accomplir des travaux législatifs et d'organisation.

33 projets de lois, 25 projets de décrets, 64 projets d'ordonnances et 38 projets d'arrêtés du Conseil-exécutif ont été étudiés en procédure de consultation interne. Les corapports à l'intention des autres Directions du Conseil-exécutif ont été coordonnés avec ceux de la Direction de la justice.

Le projet d'une nouvelle loi sur les finances des communes et celui de l'ordonnance d'exécution y relative ont été élaborés en collaboration avec l'Inspection et plusieurs experts. A la fin du présent exercice, le Grand Conseil a adopté ladite loi en seconde lecture.

Ces nouvelles dispositions sur les finances des communes prévoient, d'une part, d'accorder davantage d'autonomie et de responsabilité aux communes, d'autre part, de permettre aux autorités de surveillance de vérifier avec davantage d'efficacité les comptes communaux. Ces nouvelles dispositions nécessitent également de modifier la loi sur les communes.

Au cours du présent exercice, le Grand Conseil a délibéré en première lecture la révision de la réglementation concernant l'obligation de se retirer contenue dans la loi sur les communes. Le projet prévoyait de renoncer à l'avenir à l'obligation de se retirer des assemblées communales et des conseils généraux ou de ville. Cette révision a été entreprise en raison de difficultés pratiques à appliquer les dispositions de la loi sur les communes en ce qui concerne l'obligation de se retirer.

Afin d'examiner la question de la collaboration dans les agglomérations et d'élaborer à ce propos un projet de révision partielle de la loi sur les communes, le Conseil-exécutif a institué un groupe de travail présidé par le professeur Wolf Linder.

On a commencé les travaux préparatoires concernant la modification de la loi sur les communes en vue de simplifier l'asser-

gemeinderechtlicher Körperschaften wurden die Vorarbeiten aufgenommen.

Das Verzeichnis möglicher Subventionen an Gemeinden und die Richtlinien des Regierungsrates über unentgeltliche Bekanntmachungen der Staatsverwaltung in den Amtsanzeigern wurden überarbeitet.

Die Änderung des Tarifs für die Ausstellung und Kraftloserklärung von Heimatscheinen wurde mit der Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft gesetzt.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindedirektion arbeiteten in verschiedenen Kommissionen und Arbeitsausschüssen mit.

### 2.1.3.1 Praktische Organisationsberatung

Die Begehren um praktische Anleitung und Beratung von Verwaltungsorganen kleiner und mittlerer Gemeinden in organisatorischen Fragen konnten nicht alle berücksichtigt werden. Insbesondere dem Bedürfnis nach Einführung und Begleitung neugewählter Gemeindeglieder konnte kaum entsprochen werden. Der Einsatz des mit der praktischen Beratung beauftragten Adjunkten, Ernst Zürcher, beschränkte sich auf Raumfragen im Zusammenhang mit Neu- und Umbauten von Verwaltungsgebäuden, Archivverwaltungen, Besoldungsfragen und die Mitwirkung bei Stellenbewertungen von Gemeindegliedern. Andererseits mussten Expertenfunktionen wahrgenommen werden bei Amtsübergaben, Inspektionen und Bestandaufnahmen von Gemeindegliedern. Zudem wurde bei der Überarbeitung der Normen des bernischen Gemeindegliederverbandes für die Erstellung von Gutachten über die Arbeitsverhältnisse von Gemeindegliedern mitgewirkt.

Infolge der ständig zunehmenden Komplexität im Bereich der Gemeindeverwaltung kommt die praktische Beratung der Verwaltungsorgane kleinerer Gemeinden einem wachsenden Bedürfnis entgegen. Ein grosses Bedürfnis besteht nach Einführung und praktischer Begleitung von neugewählten Gemeindegliedern. Bei den Gemeindegliedern und Finanzverwaltern wird diese Dienstleistung durch das Inspektorat der Gemeindedirektion wahrgenommen.

Um die zahlreichen Begehren verschiedenster Art bewältigen zu können, fehlt bei der Gemeindedirektion die personelle Kapazität. Der praktische Beratungsdienst sollte verstärkt werden, was beim heutigen Personalbestand nicht möglich ist.

### 2.1.3.2 Rechtsdienst

Die Juristen der Gemeindedirektion erteilten während des Berichtsjahres 3020 mündliche und wiederum zahlreiche schriftliche (207) Rechtsauskünfte an Organe gemeinderechtlicher Körperschaften und an Gemeindebürger. Im Bereich der Gesetzgebung wirkte die Rechtsabteilung bei der Erarbeitung des neuen Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden und der neuen Bestimmungen über die Ausstandspflicht mit. Der Leiter der Rechtsabteilung ist Hauptverantwortlicher für den Sachausschuss Teil D (Gemeinden, Kirchen, Verfassungsrevision) in der Verfassungskommission und nahm – wie auch der 1. Direktionssekretär – zu den Verfassungsentwürfen vorwiegend im Bereich «Gemeinden» Stellung.

Auch im Berichtsjahr wirkte die Rechtsabteilung bei der Erarbeitung der Wasserbau-Musterreglemente mit.

Während des Berichtsjahres gingen bei der Gemeindedirektion 18 Gemeinde- und Aufsichtsbeschwerden ein. Vorgeprüft

mentation des membres des autorités et des fonctionnaires des corporations de droit communal.

L'inventaire des subventions possibles en faveur des communes et les directives du Conseil-exécutif relatives aux publications gratuites de l'administration cantonale dans les Feuilles officielles d'avis des districts ont été remaniés.

La modification du tarif concernant la délivrance et l'annulation des actes d'origine est entrée en vigueur dès sa publication dans la Feuille officielle cantonale.

Des collaborateurs et collaboratrices de la Direction sont membres de plusieurs commissions et groupes de travail.

### 2.1.3.1 Conseils en matière d'organisation

Il n'a pas été possible de répondre à tous les vœux des organes administratifs des petites et moyennes communes qui souhaitent recevoir instructions et conseils pratiques. En particulier, on n'a guère pu satisfaire le besoin d'introduire les secrétaires communaux nouvellement nommés à leurs nouvelles fonctions et de les assister. L'adjoint, M. Ernst Zürcher, qui est chargé de donner des conseils pratiques, s'est limité à répondre aux questions concernant les locaux de l'administration lors de travaux de transformation ou de construction nouvelle d'immeubles administratifs, concernant l'administration des archives communales et les traitements et à prêter son concours lors de l'évaluation des postes de secrétaires communaux. Il a fallu aussi assumer des fonctions d'expert lors de la remise des pouvoirs de secrétaires communaux, lors d'inspections et de relevés de l'état actuel des travaux en cours dans les secrétariats communaux. On a en outre collaboré au remaniement des normes de l'Association des secrétaires communaux bernois applicables à l'élaboration d'expertises concernant le statut des secrétaires communaux.

La complexité sans cesse croissante de l'administration communale engendre chez les organes administratifs des petites communes une augmentation du besoin d'être conseillé dans la pratique. Les secrétaires communaux nouvellement nommés ont grand besoin d'être initiés à leurs nouvelles fonctions et d'être assistés. Quant aux caissiers et administrateurs des finances communales, c'est l'Inspection de la Direction des affaires communales qui se charge de les mettre au courant et de les épauler.

La Direction des affaires communales ne dispose pas suffisamment de personnel pour pouvoir répondre au grand nombre de demandes de toute sorte. L'effectif actuel du personnel ne permet pas d'intensifier le service conseil comme il le faudrait.

### 2.1.3.2 Section juridique

Au cours du présent exercice, les juristes de la Direction ont donné oralement 3020 renseignements de nature juridique et accordé de nombreux avis de droit écrits (207) à des organes de collectivités de droit communal et à des citoyens. Dans le domaine législatif, le Service juridique a collaboré à l'élaboration de la nouvelle loi sur les finances des communes ainsi qu'à la nouvelle réglementation concernant l'obligation de se retirer.

Le chef du Service juridique, qui est le responsable principal pour la section D (communes, Eglises, révision constitutionnelle) de la Commission de la révision constitutionnelle, a pris position, tout comme le 1<sup>er</sup> secrétaire de la Direction, sur les projets constitutionnels, notamment pour ce qui touche aux affaires communales. Le Service juridique a collaboré à la rédaction des modèles de règlements d'application de la loi sur l'entretien et l'aménagement des eaux (LAE).

wurden 249, genehmigt 243 Organisations- und Verwaltungs-, Wahl-, Dienst- und Besoldungs-, Gemeinwerk-, Gebühren- und Nutzungsreglemente. Weiter wurden 44 Mitberichte zu Reglementen anderer Direktionen erarbeitet.

Ferner wurden 11 Gesuche um Erteilung von Ausnahmegenehmigungen vom Verwandtenschluss (Art. 13 GG) und 5 Änderungen von Ausscheidungsverträgen beurteilt.

Folgende hauptsächliche Probleme tauchten während des Berichtsjahres immer wieder auf:

- Anwendung des neuen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG)
- Ausstandspflicht: Die Praxis zeigt, dass die Revision des Gemeindegesetzes bezüglich der Ausstandspflicht dringend ist.
- Datenschutz: Unsicherheiten bestehen häufig bezüglich Einsichtsrecht in Protokolle und übrige Akten der Gemeinden.
- Die Qualifikation von Ausgaben als neue, respektive gebundene (hauptsächlich bei Fragen der Erstellung von Unterkünften von Asylanten).
- Schwierigkeiten bei der Einsetzung gemeindeeigener Untersuchungsorgane bei Unregelmässigkeiten.

La Direction a enregistré au cours de l'exercice 18 plaintes en matière communale et procédures en matière de surveillance. Sur les 249 règlements soumis à l'examen préalable, 243 ont été approuvés. Il s'agissait de règlements en matière d'organisation, d'administration, d'élections, de service et de traitements, de corvées, de taxes et d'émoluments, et de jouissance de biens. Le Service juridique a également fourni 44 rapports concernant des règlements communaux de la compétence d'autres Directions.

Par ailleurs, on a statué sur 11 demandes de dérogation à l'incompatibilité en raison de la parenté (art. 13 LCo) et sur 5 modifications d'acte de classification.

Les problèmes suivants sont apparus de manière répétée durant l'exercice:

- application de la nouvelle loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA);
- obligation de se retirer: la pratique démontre qu'il est urgent de réviser la réglementation figurant dans la loi sur les communes à propos de l'obligation de se retirer;
- protection des données: bien souvent, des incertitudes existent concernant la consultation de procès-verbaux ou d'autres dossiers des communes.
- qualification des dépenses: distinction entre dépenses nouvelles et dépenses liées (surtout lorsqu'il s'agit de construire des centres d'hébergement pour réfugiés);
- difficultés lors de la mise en place d'organes communaux chargés de l'instruction en cas d'irrégularités.

## 2.2 Inspektorat

### 2.2.1 Grundaufgaben

#### 2.2.1.1 Genehmigung von Finanzbeschlüssen

Die meisten Gemeinden verfügen heute über eine Schuldengrenze, innerhalb welcher sie ihre finanziellen Bedürfnisse befriedigen können. Die rasante Zinsentwicklung, der Vollzug der Steuergesetzrevision und die Plafonierung der staatlichen Subventionen beeinflussen die Gemeindefinanzen sehr stark. Dadurch ergeben sich immer wieder Anfragen bezüglich der Tragbarkeit von Investitionsvorhaben.

Der Schwerpunkt der staatlichen Oberaufsicht hat sich vermehrt auf die Beratung der Behörden und Beamten verlegt. Es liegt im Interesse der Gemeinden, diese Dienstleistung der Gemeindedirektion rechtzeitig, das heisst vor der Beschlussfassung über bedeutsame Vorhaben, zu beanspruchen.

Nach dem neuen Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden entfällt ab 1992 die Genehmigungspflicht von Finanzbeschlüssen. Die Beratungstätigkeit wird jedoch im bisherigen Rahmen weitergeführt.

Gestützt auf die bankengesetzlichen Vorschriften mussten verschiedene Regionalbanken zur Erhöhung ihrer Eigenkapitalbasis die Gemeindegarantien anpassen. Bedingt durch die derzeitige wirtschaftliche Situation erhöht sich für die Gemeinden das Risiko einer Garantieleistung. Verschiedentlich waren die gewünschten Gemeindegarantiepflichtungen finanziell nicht tragbar und konnten nicht genehmigt werden.

#### 2.2.1.2 Anleitung von Regierungsstatthalterämtern und Gemeindebehörden

Durch die gute Zusammenarbeit mit den Regierungsstatthaltern und Gemeindebehörden konnte das Inspektorat in verschiedenen Amtsbezirken bei der Rechnungsabgrenzung, bei

## 2.2 Inspection

### 2.2.1 Tâches fondamentales

#### 2.2.1.1 Approbation de décisions en matière financière

La plupart des communes disposent aujourd'hui d'une limite d'endettement leur permettant de satisfaire leurs besoins d'ordre financier. La montée en flèche des taux d'intérêt, l'application de la révision de la loi sur les impôts et le plafonnement des subventions de l'Etat influent très fortement sur les finances communales. De ce fait, la question de savoir si tel ou tel projet d'investissement est supportable financièrement revient sans cesse.

De plus en plus, la haute surveillance de l'Etat se mue en une activité de conseil en faveur des autorités et des fonctionnaires. Il est de l'intérêt des communes de recourir à temps, c'est-à-dire avant de prendre une décision sur un projet important, à ce service offert par la Direction des affaires communales.

D'après la nouvelle loi sur les finances des communes, on renoncera dès 1992 à la procédure d'approbation des décisions de caractère financier. Toutefois, l'activité de conseil continuera à être exercée comme elle l'est actuellement.

Compte tenu de prescriptions de la législation en matière bancaire, plusieurs banques régionales ont dû adapter les garanties communales pour augmenter le total de leurs fonds propres. Du fait de la situation économique actuelle, les communes courent de plus en plus le risque de devoir verser une garantie. Plusieurs engagements de garanties communales n'étaient pas supportables financièrement de sorte qu'ils n'ont pas pu être approuvés.

#### 2.2.1.2 Renseignements donnés aux préfectures et aux autorités communales

L'excellente collaboration avec les préfectures et les autorités communales a permis à l'Inspection de participer dans plusieurs districts à la procédure d'apurement des comptes com-



Gemeindeinspektionen, unangemeldeten Zwischenrevisionen oder Kassenübergaben mitwirken und das zuständige Personal entsprechend instruieren. Diese Zusammenarbeit hat sich gut bewährt und sollte verstärkt werden.

### 2.2.1.3 Unregelmässigkeiten in der Finanzverwaltung

In verschiedenen Fällen musste das Inspektorat Massnahmen vorschlagen, um Unregelmässigkeiten im Rechnungswesen zu beheben.

### 2.2.1.4 Fachkurse

Die Nachfrage nach Aus- und Weiterbildung ist bei Behörden und Beamten sehr gross:

- An zehn halbtägigen Kursen (d+f) wurden rund 400 Rechnungsrevisoren ausgebildet.
- Einführung des Neuen Rechnungsmodells NRM:  
An zwei mehrtägigen Instruktionkursen wurden 64 Kassiere ausgebildet, welche das NRM 1991 einführen werden (d+f).  
An drei halbtägigen Instruktionkursen wurden die Kassiere von allen gewerblichen und kaufmännischen Berufsschulen über die Einführung des NRM ab 1991 instruiert (d+f).  
An einem Tageskurs wurden 16 Kassiere über das NRM ausgebildet (Amtswechsel bei NRM-Gemeinden).  
An zwei halbtägigen Info-Veranstaltungen wurden die Behördenmitglieder, Gemeindeglieder und Revisoren jener Körperschaften über das NRM informiert, welche 1990 ihre Rechnung umgestellt haben.  
Das Inspektorat beteiligte sich bei regionalen Erfahrungs-Tagungen von Gemeindekassieren sowie an zwei halbtägigen Kursen für die Einführung des NRM im bernischen Forstwesen.
- Im Berichtsjahr konnte ein gutbesuchter Steuerverbuchungskurs angeboten werden.
- Auf Anfrage der bernischen Vereinigung der Gemeindekrankenpflege-Organisation (BVGO) führte das Inspektorat einen Kurs über das Rechnungswesen für Vereinskassiere durch.
- Die durch die kantonale Planungsgruppe Bern (KPG) angebotenen Finanzplankurse wurden wiederum durch das Inspektorat begleitet. Das Kursangebot in französischer Sprache konnte 1990 verbessert werden. Für die Finanzplanung nach dem Neuen Rechnungsmodell stellt das Inspektorat einen speziellen Tabellensatz zur Verfügung und hat das Kreisreiben G Nr. 37 über die Finanzplanung entsprechend auf den 1. März 1990 angepasst.
- Im Rahmen der Kurse des ZPW (Zentrum für permanente Weiterbildung in Lyss) wurden folgende Kurse angeboten: «Interne Kontrolle». Dieser Tageskurs wurde erneut zusammen mit Mitarbeitern der Eidgenössischen Finanzkontrolle gestaltet und durchgeführt.  
«Finanzhaushalt erfolgreich führen». Mitglieder von Gemeindebehörden und Gemeindebeamte wurden mit neuzeitlichen Führungsinstrumenten vertraut gemacht. Dieser Tageskurs musste wegen der grossen Teilnehmerzahl dreimal durchgeführt werden.
- Mitarbeiter des Inspektorates standen bei der Weiterbildung von Gemeindebeamten als Referenten und Experten zur Verfügung.

Obwohl die Nachfrage nach bestehenden und auch neuen Ausbildungskursen in beiden Amtssprachen gross ist, lassen die

munaux, à l'inspection des communes, à des révisions intermédiaires faites à l'improviste ou à des transferts de caisse et d'instruire en conséquence le personnel compétent. Bien que satisfaisante, cette collaboration doit encore être renforcée.

### 2.2.1.3 Irrégularités dans l'administration financière

L'Inspection a dû proposer des mesures en vue de corriger des irrégularités dans l'administration financière de plusieurs communes.

### 2.2.1.4 Cours spécialisés

La demande de cours spécialisés de la part des membres d'autorités et des fonctionnaires communaux est très importante.

- Le cours d'instruction (all. & fr.) s'adressant aux nouveaux membres des commissions de vérification des comptes communaux a vu la participation de quelque 400 personnes durant dix demi-journées.
- Introduction du nouveau modèle de compte NMC:  
64 caissiers communaux ont suivi les deux cours se déroulant sur plusieurs jours (all. & fr.) qui les a préparés à l'introduction en 1991 du nouveau modèle de compte.  
Trois cours d'une demi-journée (all. & fr.) ont permis d'instruire les caissiers de toutes les écoles professionnelles pour l'industrie et le commerce sur l'introduction du NMC dès 1991.  
16 caissiers ont suivi une journée de cours sur le NMC (changement de personnel dans les communes ayant introduit le NMC).  
Deux séances d'information d'une demi-journée ont permis de donner des instructions concernant le NMC aux membres d'autorités communales, aux secrétaires communaux et aux vérificateurs de comptes des collectivités ayant introduit le nouveau modèle de compte en 1990.  
L'Inspection a participé à des réunions permettant aux caissiers communaux d'échanger leurs expériences ainsi qu'à deux cours d'une demi-journée destinés à l'introduction du NMC dans le domaine de la gestion sylvicole.
- Le cours traitant de la comptabilisation des impôts organisé pendant l'exercice a été l'objet d'une forte participation.
- A la demande de l'Association bernoise des organisations communales de soins aux malades (BVGO), l'Inspection a organisé un cours de comptabilité destiné aux caissiers des associations membres.
- Les cours de planification financière offerts par le Groupe d'aménagement cantonal de Berne (GAC) ont de nouveau été réalisés en collaboration avec l'Inspection. On a pu améliorer en 1990 l'offre de ces cours en français. L'Inspection met désormais à la disposition des communes un jeu de tableaux spécifiques pour l'établissement de leur planification financière fondée sur le nouveau modèle de compte. Le 1<sup>er</sup> mars 1990, la circulaire C N° 37 sur la planification financière a été adaptée en conséquence.
- Les séminaires suivants ont été offerts dans le cadre des cours donnés à Lyss par le ZPW (Centre de formation permanente de Lyss):  
un séminaire d'une journée sur le «contrôle interne» dont l'organisation et le déroulement ont de nouveau été le fruit de la collaboration entre le Contrôle fédéral des finances et l'Inspection;



personellen Mittel des Inspektorates eine Erweiterung des Kursangebotes nicht zu. Die Zusammenarbeit mit externen Kursanbietern ist deshalb nach Möglichkeit zu erweitern.

#### 2.2.1.5 Beratung der Gemeindebehörden und -beamten

Die angespannte finanzielle Lage in vielen Gemeinden verlangt eine kompetente Führung. Das Bedürfnis nach Beratung in diesem Bereich ist auf allen Stufen bedeutend. Die Beratungstätigkeit ist aber auch auf den Fachgebieten Buchhaltung und Rechnungswesen gefragt und erfordert – speziell bei nebenamtlichen Funktionären – einen grossen Zeitaufwand.

Das Inspektorat hat in Zusammenarbeit mit dem Verband der Gemeindekassiere und Finanzverwalter des Kantons Bern ein neues Musterpflichtenheft für Gemeindekassiere erarbeitet. Dieses wurde den Gemeinden unentgeltlich zur Verfügung gestellt und soll dazu beitragen, die fachliche Anforderung an das Kassieramt besser zu umschreiben.

Mit dem Inkrafttreten des neuen Wasserbaugesetzes (WBG) auf den 1. Januar 1990 ist die Schwellenkorporation eine öffentlich-rechtliche Körperschaft und untersteht dem Gemeindegesetz. Dadurch führt die Gemeindedirektion die Aufsicht über die Organisation und Finanzverwaltung.

#### 2.2.1.6 Weitere übertragene Aufgaben

##### 2.2.1.6.1 Neugestaltung des Rechnungswesens in den bernischen Gemeinden

Bis 1990 wurde das Neue Rechnungsmodell (NRM) bei den bernischen Gemeinden wie folgt auf freiwilliger Basis eingeführt:

Einwohnergemeinden und gemischte Gemeinden	175 (+40)
Gemeindeverbände	67 (+14)
Kirchgemeinden	22 (+07)
Bürgergemeinden	23 (+14)
<b>Total</b>	<b>287 (+75)</b>

Das neue Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG) wird u.a. die Rechtsgrundlage für die obligatorische Einführung des NRM bieten.

##### 2.2.1.6.2 Sonderleistungen gemäss Artikel 7 der Verordnung über den Finanzausgleich

Nach Beurteilung der Jahresrechnungen der anspruchsberechtigten Gemeinden konnten an 54 Körperschaften Sonderleistungen ausgerichtet werden.

un séminaire d'une journée sur «une gestion financière réussie» a été organisé afin de familiariser les autorités et les fonctionnaires communaux avec les instruments de gestion modernes. Ce séminaire a dû avoir lieu trois fois compte tenu du grand nombre de participants.

- L'Inspection collabore au perfectionnement des fonctionnaires communaux en mettant à leur disposition ses collaborateurs pour enseigner dans diverses branches et intervenir en qualité d'experts.

Les cours offerts dans les deux langues officielles sont très sollicités. De même la demande est très forte pour de nouvelles formations. Or, l'effectif du personnel de l'Inspection ne permet pas d'élargir la palette des cours offerts. C'est pourquoi il faudrait si possible intensifier la collaboration avec des organes de formation externes.

#### 2.2.1.5 Conseils aux membres d'autorités et fonctionnaires communaux

La situation financière tendue que connaissent de nombreuses communes exige une gestion adéquate. Le besoin d'être conseillé dans ce domaine est considérable à tous les niveaux. Mais c'est surtout dans les domaines spécifiques de la comptabilité que les conseils sont sollicités et nécessaires, notamment pour les fonctionnaires non permanents. Cette activité de conseil prend beaucoup de temps.

En collaboration avec l'Association des caissiers et administrateurs des finances communales du canton de Berne, la Direction a élaboré un nouveau modèle de cahier des charges destiné aux caissiers communaux. Ce modèle, qui a été remis gratuitement aux communes, doit aider à mieux définir les exigences spécifiques à la fonction de caissier.

Avec l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1990 de la loi sur l'entretien et l'aménagement des eaux (LAE), les corporations de digues sont désormais des corporations de droit public soumises à la loi sur les communes. La Direction des affaires communales assume par ce biais la surveillance de leur organisation et de leur gestion financière.

#### 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 1990, le nouveau modèle de compte NMC était introduit facultativement comme suit dans les collectivités de droit communal:

Communes municipales et mixtes	175 (+40)
Syndicats de communes	67 (+14)
Paroisses	22 (+7)
Communes bourgeoises	23 (+14)
<b>Totaux</b>	<b>287 (+75)</b>

La nouvelle loi sur les finances des communes (LFCo) constituera notamment la base légale pour l'introduction obligatoire du NMC.

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

Les comptes annuels de toutes les communes susceptibles de recevoir ces prestations spéciales ont été examinés. Ces prestations ont été versées à 54 communes.

Damit eine sofortige Beitragsleistung durch den Kanton an die unwittergeschädigten Gemeinden im Rahmen der revidierten Verordnung über den Finanzausgleich sichergestellt werden kann, mussten die «Internen Richtlinien» bezüglich der Berechnung von Leistungen und deren Auszahlung angepasst werden. Durch dieses neue Abrechnungsverfahren konnten die Schadenfälle der Jahre 1987 und 1988 erledigt werden. Die Unwetterschäden 1989 (Einwohnergemeinde Grindelwald) und 1990 (Einwohnergemeinde Brienz und Region Gürbetal-Gurnigel-Gantrisch) werden im gleichen Rahmen bearbeitet.

### 2.2.1.6.3 Interkantonale Zusammenarbeit

Die Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen wurde unter der Leitung des Gemeindedirektors des Kantons Bern in Liestal durchgeführt. Die Koordination der Probleme des Finanzausgleichsrechts und der Haushaltsführung über die Kantonsgrenzen hinweg erweist sich als sehr wichtig. Nur bei einer konsequenten Harmonisierung ist ein aussagekräftiges Rechnungswesen gesamtschweizerisch gewährleistet.

## 2.2.2 Zusatzaufgaben

### 2.2.2.1 Weitere Dienstleistungen

Weitere Dienstleistungen können nur noch in beschränktem Rahmen gegen Entschädigung erbracht werden. Dazu gehören:

- Arbeitsplatzbewertungen
- Amtsübergaben.

Dienstleistungen, welche auch private Organisationen anbieten, werden durch das Inspektorat nicht mehr erbracht. Es sind dies:

- Revisionen
- Erstellen des Finanzplanes.

Der Chefinspektor 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 Gemeindekassiere und Finanzverwalter delegiert.

Mitarbeiter des Inspektorates arbeiten in folgenden Ausschüssen mit:

- Ausschuss zur Ausarbeitung eines Ausbildungs- und Prüfungsprogrammes für Verwaltungslehrtöchter und -lehrlinge
- Arbeitsgruppe Strassenrechnung der Baudirektion/Direktion für Verkehr, Energie und Wasser des Kantons Bern.

### 2.2.2.2 Stabsarbeit

Das Inspektorat arbeitet eng mit dem Direktionssekretariat und der Rechtsabteilung zusammen.

Schwerpunkte (d+f):

- Überarbeitung finanzrechtlicher Grundlagen für Gemeinden
- Gesetz und Verordnung über den Finanzaushalt der Gemeinden
- Laufende Beurteilung verschiedener Spezialfälle

Afin de pouvoir garantir le versement immédiat par le canton de prestations spéciales aux communes ayant subi des dégâts dus aux intempéries conformément à la révision de l'ordonnance concernant la péréquation financière, il a fallu adapter les «directives internes» relatives au mode de calcul des prestations et à leur paiement. Ce nouveau mode de calcul a permis de liquider les sinistres des années 1987 et 1988. On a procédé de la même façon pour les dommages dus aux intempéries en 1989 (commune municipale de Grindelwald) et en 1990 (commune municipale de Brienz et région de Gürbetal-Gurnigel-Gantrisch).

### 2.2.1.6.3 Collaboration intercantonale

La Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales a tenu sa journée de travail à Liestal sous la présidence du directeur des affaires communales. En matière financière, il s'avère très important que les cantons coordonnent la solution des problèmes de droit et de gestion. Seule une harmonisation bien pensée permettra de garantir une comptabilité transparente à l'échelon de toute la Suisse.

## 2.2.2 Tâches complémentaires

### 2.2.2.1 Autres prestations de services

Vu le volume des tâches fondamentales, l'Inspection n'accepte d'accomplir des tâches complémentaires que dans une mesure restreinte et moyennant rétribution. Il s'agit notamment

- de collaborer à l'évaluation des postes de travail des fonctionnaires,
- d'assister les autorités communales lorsque leurs fonctionnaires remettent leurs pouvoirs.

L'Inspection ne fournit plus les prestations offertes par des organismes privés. Il s'agit notamment

- de l'établissement de plans financiers,
- de collaborer à la vérification ordinaire de comptes communaux.

L'inspecteur en chef est membre du groupe chargé de la coordination du développement économique. Il occupe le poste de vice-président de la commission de la Conférence des Autorités cantonales de surveillance des finances communales. Il représente aussi l'Etat au comité d'experts constitué pour le perfectionnement des caissiers et administrateurs des finances communales.

Des collaborateurs de l'Inspection font partie des comités suivants:

- comité chargé de concevoir un programme de formation et d'examen destiné aux apprenties et apprentis dans la branche de l'administration,
- groupe de travail chargé du compte routier de la Direction des travaux publics et de la Direction des transports, de l'énergie et des eaux du canton de Berne.

### 2.2.2.2 Tâches d'état-major

L'Inspection collabore étroitement avec le Secrétariat de la Direction et la Section juridique.

Points forts de cette collaboration:

- le remaniement des bases de droit financier pour les communes,
- l'élaboration de la loi sur les finances des communes et de l'ordonnance d'exécution y relative,
- l'examen en commun de différents cas spéciaux.

Zur effektiven Führung der Finanzhaushalte der Gemeinden und des Kantons sind aktuelle Daten aus den Rechnungen notwendig. Eine solche Gesamtübersicht fehlt heute. Um diese zu erreichen, soll im Kanton Bern ein «Gemeinde-Finanz-Informationen-System» (GEFIS) realisiert werden. Dem Inspektorat wurde die Federführung dieses Projekts übertragen. Der Gesamtprojektausschuss setzt sich aus Vertretern der Gemeinden, der Finanz-, Gesundheits- und Gemeindedirektion zusammen. Unterstützt wird er dabei von der BEDAG Informatik. Das Benutzerfachkonzept wurde erarbeitet und soll 1991 zuhanden des Informatikplanes 1992 bis 1995 verabschiedet werden. An einem zweitägigen internen Weiterbildungskurs wurden die Mitarbeiter des Inspektorates mit den neuen gesetzlichen Grundlagen über den Finanzhaushalt der Gemeinden vertraut gemacht.

Pour être efficace, la gestion financière des communes et du canton requiert des données comptables actuelles. Un aperçu global fait actuellement défaut. Pour l'obtenir, il est prévu de mettre sur pied dans le canton de Berne une banque de données informatisées sur la gestion financière des communes (GEFIS). L'Inspection a été chargée de la direction de ce projet. Le comité de direction se compose de représentants des communes et de représentants des Directions des finances, de l'hygiène publique et des affaires communales. La BEDAG Informatik apporte son soutien. Le concept de l'utilisateur a été élaboré et doit être adopté en 1991 pour le plan informatique 1992 à 1995.

Un cours de formation interne de deux jours a permis aux collaborateurs de l'Inspection de se familiariser avec les nouvelles bases légales concernant les finances des communes.

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

Während des Berichtsjahres wurden folgende Vorlagen beraten:

- Das neue Finanzhaushaltsgesetz für Gemeinden wurde anlässlich der Dezember-Session mit der zweiten Lesung durch den Grossen Rat verabschiedet.
- Der Entwurf der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden wurde weiter bearbeitet.
- Bezüglich der Änderung des Gemeindegesetzes vom 20. Mai 1973, neue Regelung der Ausstandspflicht, erfolgte am 20. September 1990 die erste Lesung.
- Die Änderung des Gesetzes vom 9. Dezember 1917 über das Gemeinwesen (Anpassung der Gebühr für die Erteilung des Gemeindebürgerrechtes) wurde auf den 1. September 1990 in Kraft gesetzt.
- Die Vorarbeiten zur Änderung des Gemeindegesetzes zur Vereinfachung der Vereidigung von Behördemitgliedern und Beamten gemeinderechtl. Körperschaften (Vollzug Postulat Houriet/Interpellation Graf) wurden aufgenommen.
- Zur Prüfung der Frage der Zusammenarbeit in den Agglomerationen und zur Erarbeitung einer entsprechenden Teilrevision des Gemeindegesetzes wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt (Vollzug Motion und Postulat Muster).

### 3. **Troisième partie; Textes législatifs soumis au Parlement et ordonnance importantes**

La Direction des affaires communales a élaboré durant l'exercice:

- La nouvelle loi sur les finances des communes (LFCo) a été adoptée en seconde lecture par le Grand Conseil à la session de décembre.
- L'élaboration du projet d'ordonnance sur la gestion financière des communes (OGFCo) s'est poursuivie durant le présent exercice.
- La première lecture de la révision de la loi du 20 mai 1973 sur les communes (nouvelle réglementation concernant l'obligation de se retirer) a eu lieu le 20 septembre 1990.
- La modification de la loi du 9 décembre 1917 sur l'organisation communale (adaptation de la finance pour l'admission à l'indigénat communal) est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 1990.
- On a entamé les travaux préparatoires concernant la modification de la loi sur les communes en vue de simplifier l'assermentation de membres d'autorités et fonctionnaires des corporations de droit communal (réalisation du postulat Houriet et de l'interpellation Graf).
- Un groupe de travail a été institué pour examiner la question de la collaboration dans les agglomérations et élaborer en conséquence une révision partielle de la loi sur les communes (réalisation de la motion Muster adoptée sous forme de postulat).

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

#### 4.1 **Abschreibungen von Motionen und Postulaten**

4.1.1 *Abschreibung erfüllter Motionen und Postulate*

Keine.

4.1.2 *Ausserordentliche Abschreibung*

Keine.

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

#### 4.1 **Motions et postulats classés**

4.1.1 *Classement de motions et postulats réalisés*

Aucun.

4.1.2 *Classement extraordinaire*

Aucun.

620	Gemeinden	Affaires communales
4.2	<b>Überwiesene, aber noch nicht vollzogene Motionen und Postulate</b>	<b>Motions et postulats adoptés et encore en suspens</b>
4.2.1	<i>Motionen und Postulate, deren Zweijahresfrist noch nicht abgelaufen ist</i>	<i>Motions et postulats dont le délai de deux ans n'a pas expiré</i>
	<i>Postulat Allenbach</i> vom 9. September 1986 betreffend Revision des Gemeindegesetzes, Ausstandspflicht <i>Postulat Houriet</i> vom 17. November 1988 betreffend Vereinfachung bei der Vereidigung	<i>Postulat Allenbach</i> du 9 septembre 1986 concernant la révision de la loi sur les communes: obligation de se retirer; <i>Postulat Houriet</i> du 17 novembre 1988 demandant une modification concernant les assermentations.
4.2.2	<i>Motionen und Postulate mit Fristerstreckung</i>	<i>Motions et postulats au bénéfice d'une prolongation de délai</i>
	<i>Motion Muster</i> vom 10. Februar 1988 betreffend Revision Gemeindegesetz (Regionen) <i>Postulat Muster</i> vom 10. Februar 1988 betreffend Zusammenarbeit in den Agglomerationen	<i>Motion Muster</i> du 10 février 1988 concernant la révision partielle de la loi sur les communes (régions); <i>Postulat Muster</i> du 10 février 1988 concernant la collaboration dans les agglomérations;
4.2.3	<i>Motionen und Postulate, deren Fristerstreckung abgelaufen ist</i>	<i>Motions et postulats dont le délai de réalisation est échu</i>
	Keine.	Aucun.
	Bern, 12. Februar 1991	Berne, le 12 février 1991
	Der Gemeindedirektor: <i>Annoni</i>	Le directeur des affaires communales: <i>Annoni</i>
	Vom Regierungsrat genehmigt am 20. März 1991	Approuvé par le Conseil-exécutif le 20 mars 1991

