

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

Herausgeber: Kanton Bern

Band: - (1991)

Artikel: Verwaltungsbericht der Direktion der Gemeinden des Kantons Bern für das Jahr 1991 = Rapport de gestion de la Direction des affaires communales du canton de Berne pour l'année 1991

Autor: Annoni, M. / Siegenthaler, P.

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-418159>

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: 14.03.2025

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

Verwaltungsbericht der Direktion der Gemeinden des Kantons Bern für das Jahr 1991

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

Rapport de gestion de la Direction des affaires communales du canton de Berne pour l'année 1991

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

1. Erster Teil: Einleitung

1.1 Grundsätzliche Bemerkungen

Die Richtlinien der Regierungspolitik 1990 bis 1994 formulieren unter dem Titel «Gemeinde» folgende Ziele:

- die Gemeindeautonomie lebendig erhalten und die Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben stärken;
- die Dienstleistungen des Kantons für die Gemeinden überprüfen;
- das öffentliche Rechnungswesen harmonisieren und die Finanzaufsicht verbessern;
- die Behördemitglieder über ihre Rechte und Pflichten informieren;
- die freiwillige Zusammenarbeit unter den Gemeinden fördern und die entsprechenden Instrumente schaffen.

Die in den erwähnten Richtlinien vorgesehenen Massnahmen wurden auch während des Berichtsjahres weiterverfolgt. So konnte auf den 1. Januar 1992 das neue Gesetz bzw. die neue Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden in Kraft gesetzt und mit der diesbezüglichen Instruktion der Gemeindebehörden weitergefahren werden (Ziff. 2.2.1.1/2.2.1.4/2.2.1.6).

Ganz allgemein stand die Gemeindedirektion auch während des Berichtsjahres zahlreichen Behörden und Beamten gemeinderechtlicher Körperschaften bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beratend zur Seite. Die Arbeitslast der Direktion erlaubte es jedoch nicht, den vorhandenen Informations- und Weiterbildungsbedürfnissen der Gemeindeorgane vollends gerecht zu werden. Die Flut von neuen Bestimmungen, die die Gemeinden alljährlich zu verarbeiten und zu vollziehen haben, bedingt immer vermehrt auch Anleitung durch den Kanton. Auch die finanzpolitische Situation des Kantons führte zu Unsicherheiten in den Gemeinden. Es muss auch hier wieder festgestellt werden, dass die Gesetzgeber von Bund und Kanton sich oft zu wenig Rechenschaft darüber ablegen, welche finanziellen und/oder personellen Folgen die einzelnen Erlasse für die Gemeinden zeitigen und welche Vollzugsprobleme auf der untersten Staatsebene häufig geschaffen werden.

Eine Erleichterung bei Fragen des Abstimmungsverfahrens konnte durch die Inkraftsetzung der Änderung des Gemeindegesetzes (neue Regelung der Ausstandspflicht) auf den 1. August 1991 geschaffen werden (Ziff. 2.1.3.2).

Bezüglich der Suche nach neuen Formen der Zusammenarbeit unter den Gemeinden führte der Expertenausschuss unter der Leitung von Prof. Linder und unter der Mitwirkung des 1. Direktionssekretärs seine Arbeiten fort (Ziff. 2.1.3).

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren auch während des Berichtsjahres ausserhalb der Aufgaben in ihren Pflichtenheft-

1. Première partie: Introduction

1.1 Remarques fondamentales

Le programme de législature 1990 à 1994 formule, sous le titre «communes», les objectifs suivants:

- Préserver la tradition de l'autonomie communale et aider les communes à exécuter leurs tâches;
- réexaminer les services fournis par le canton aux communes;
- harmoniser la comptabilité publique des communes et renforcer la surveillance financière;
- informer les membres d'autorités de leurs droits et obligations;
- favoriser la coopération intercommunale librement consentie et créer les moyens nécessaires.

Les mesures proposées dans le programme précité ont été poursuivies au cours de l'exercice également.

C'est ainsi que la nouvelle loi sur les finances des communes et l'ordonnance sur la gestion financière des communes ont pu entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1992 et que la formation des autorités communales a pu être poursuivie dans ce domaine (ch. 2.2.1.1/2.2.1.4/2.2.1.6).

D'une manière générale, la Direction des affaires communales a continué, au cours de l'exercice, à prodiguer des conseils relatifs à l'accomplissement de leurs tâches à de nombreuses autorités et à de nombreux fonctionnaires de collectivités de droit communal. La Direction n'a toutefois pas été en mesure, compte tenu de sa charge de travail, de répondre à toutes les demandes des organes communaux en matière d'information et de perfectionnement. En effet, les communes ont de plus en plus besoin de conseils de la part du canton pour faire face à l'afflux de nouvelles dispositions qu'elles doivent assimiler et appliquer chaque année.

La situation financière du canton a également fait naître un sentiment d'insécurité dans les communes. Force est de constater, une fois de plus, que les législateurs fédéral et cantonal négligent trop souvent les conséquences financières des différents textes législatifs et/ou leurs répercussions sur le personnel des communes, ainsi que les problèmes d'application qui sont fréquemment créés à l'échelon inférieur.

La procédure de vote a pu être simplifiée avec l'entrée en vigueur d'une modification de la loi sur les communes (nouvelle réglementation de l'obligation de se récuser) au 1^{er} août 1991 (ch. 2.1.3.2).

Le comité d'experts chargé de rechercher de nouvelles formes de coopération intercommunale, dirigé par le professeur Linder, a poursuivi ses travaux en collaboration avec le 1^{er} secrétaire de Direction (ch. 2.1.3).

ten mit Arbeiten im Hinblick auf die neue Aufbauorganisation der Direktion und mit konzeptionellen Arbeiten stark belastet. So arbeiteten sie als Mitglieder verschiedener Arbeitsausschüsse mit bei Entwürfen neuer Organigramme für die Direktion, bei der Erarbeitung des neuen Organisationsdekretes und bei diesbezüglichen Verhandlungen mit andern Direktionen. Die Folgen der Zusammenlegung verschiedener Direktionen führten zum Teil auch zu einer Verunsicherung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, der es durch eine möglichst offene Information zu begegnen galt.

Als «atypische», aber interessante und politisch wichtige Aufgabe ist an dieser Stelle auf das Unterstützungsprojekt CSFR hinzuweisen. Die Kontakte mit Gemeindevertretern und Politikern aus der Region Südböhmen waren für alle Seiten in jeder Beziehung eine Bereicherung (Ziff. 2.1.3.1).

Immer intensiver musste sich die Direktion auch mit Fragen im Zusammenhang mit der europäischen Integration befassen. Es galt diesbezüglich, Überlegungen anzustellen, inwiefern insbesondere die Verwirklichung der sogenannten vier Grundfreiheiten Auswirkungen auf die Gemeinden und damit auf das Gemeinderecht haben werden. In diesen Fragen wurde eng mit der entsprechenden Koordinationsstelle der Volkswirtschafts-direktion zusammengearbeitet.

1.2 Schwerpunkte

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

	1990	1991
Politische Gemeinden (Einwohnergemeinden 362, gemischte Gemeinden 50)	412	412
Unterabteilungen von Einwohner- und gemischten Gemeinden	46	42
Kirchgemeinden (inbegriffen 5 Gesamtkirchgemeinden)	274	274
Bürgergemeinden	200	200
Bürgerliche Körperschaften nach Artikel 117 GG	92	92
Rechtsamegemeinden nach Artikel 1 Absatz 2 GG	37	37
Gemeindeverbände nach Artikel 138 GG	352	356
Schwellenkorporationen		141
Zusammen	1413	1554

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

- Einführung neuer Bestimmungen über den Finanzhaushalt; Gesetz und Verordnung (Ziff. 2.2.1.6.1/3.)
- Praktische Beratung von kleinen und mittleren Gemeinden in organisatorischen Fragen (Ziff. 2.1.3.1)
- Erarbeitung von Mitberichten zu Erlassen und Beschlussesentwürfen zuhanden anderer Direktionen (Ziff. 2.1.3)
- Arbeiten der Arbeitsgruppe Zusammenarbeit in den Agglomerationen (Ziff. 2.1.3)
- Vorarbeiten zur Änderung des Gemeindegesetzes zwecks Vereinfachung der Vereidigung von Behördemitgliedern und Beamten gemeinderechtlicher Körperschaften (Ziff. 2.1.3/3.)
- Aufsicht über die Amtsanzeiger (Ziff. 1.3)
- Vorprüfung und Genehmigung von Reglementen (Ziff. 2.1.3.2)
- Beratung von gemeinderechtlichen Körperschaften in rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Fragen (Ziff. 2.1.3.1/2.1.3.2/2.2.1.5)

Au cours de l'exercice, les collaborateurs et collaboratrices de la Direction ont eu à assumer de nombreuses tâches débordant du cadre de leur cahier des charges, à savoir des travaux en vue de la réorganisation de la Direction et des travaux de nature conceptuelle. Ils ont donc participé, au sein de différents groupes de travail, à l'élaboration de nouveaux organigrammes pour la Direction ainsi que du nouveau décret d'organisation, et eu à cet égard des discussions avec des représentants d'autres Directions. Le projet de réunir différentes Directions a créé chez certains collaborateurs et collaboratrices un sentiment d'insécurité qu'il a fallu combattre au moyen d'une politique d'information la plus ouverte possible.

Il convient de mentionner ici le projet de soutien à la République fédérative tchèque et slovaque, qui a constitué une tâche certes «atypique», mais d'un intérêt et d'une importance politique considérables. A tous les égards, les contacts noués avec des représentants communaux et des politiciens de Bohême méridionale ont été de part et d'autre source d'enrichissement (ch. 2.1.3.1).

La Direction a de plus en plus souvent eu à se préoccuper de questions posées par l'intégration européenne. Il s'est notamment agi d'examiner dans quelle mesure la réalisation des quatre libertés fondamentales aura des incidences au niveau des communes et du droit communal. De telles questions ont été abordées en étroite collaboration avec le service de coordination de la Direction de l'économie publique compétent en la matière.

1.2 Pôles d'activité

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

	1990	1991
Communes politiques (municipales 362; mixtes 50)	412	412
Sections de communes municipales et mixtes	46	42
Paroisses (y compris les 5 paroisses générales)	274	274
Communes bourgeoises	200	200
Corporations bourgeoises au sens de l'article 117 LCo	92	92
Communautés d'usagers au sens de l'article 1 ^{er} , 2 ^e alinéa LCo	37	37
Syndicats de communes au sens de l'article 138 LCo	352	356
Corporations de digues		141
Total	1413	1554

Les affaires suivantes ont constitué les pôles d'activité de la Direction des affaires communales durant l'exercice:

- introduction de nouvelles dispositions relatives aux finances des communes; loi et ordonnance (ch. 2.2.1.6.1/3.);
- conseils pratiques en matière d'organisation dispensés aux communes petites et moyennes (ch. 2.1.3.1);
- préparation de corapports concernant les projets d'actes législatifs et d'arrêtés d'autres Directions (ch. 2.1.3);
- travaux au sein du groupe de travail chargé d'examiner la question de la collaboration dans les agglomérations (ch. 2.1.3);
- 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.);
- surveillance des Feuilles officielles d'avis des districts (ch. 1.3);
- examen préalable et approbation de règlements (ch. 2.1.3.2);
- conseils dispensés aux collectivités de droit communal en matière de droit, de finances et d'organisation (ch. 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)
- Vorbereitung von zweitinstanzlichen Entscheiden in Gemeindebeschwerdeangelegenheiten (Ziff. 2.1.3.2)
- Aus- und Weiterbildung von Gemeindebehörden und -beamten (Ziff. 1.4/2.2.1.4)
- Mitwirkung bei Arbeitsplatzbewertungen; Gemeindeschreiber/Gemeindekassiere (Ziff. 1.4/2.1.3.1/2.2.2.1)
- Beurteilung von Gesuchen für Beitragsleistungen an unwetterschädigte 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 (Ziff. 2.1.2/2.2.2.2)
- Arbeiten im Zusammenhang mit der neuen Aufbauorganisation der Direktion
- Arbeiten im Zusammenhang mit dem Unterstützungsprojekt CSFR (Ziff. 2.1.3.1).

- conseils donnés aux communes lors de l'introduction du nouveau modèle de compte NMC (ch. 2.2.1.4/2.2.1.6.1);
- préparation des décisions de seconde instance dans le cas de plaintes en matière communale (ch. 2.1.3.2);
- 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. 1.4/2.1.3.1/2.2.2.1);
- examen de demandes de prestations spéciales en faveur de communes ayant subi des dégâts dus aux intempéries (ch. 2.2.1.6.2);
- examens visant à déterminer si des décisions d'emprunt 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 (ch. 2.1.2/2.2.2.2);
- travaux en vue de la réorganisation de la Direction;
- travaux portant sur le projet de soutien à la République fédérative tchèque et slovaque (ch. 2.1.3.1).

1.3 Amtsanzeiger

Als Aufsichtsstelle über die Amtsanzeiger hat die Gemeindedirektion insbesondere zu prüfen, ob die Bestimmungen der Verordnung über die Amtsblätter und Amtsanzeiger sowie die Richtlinien des Regierungsrates über die Unentgeltlichkeit von Bekanntmachungen der Staatsverwaltung eingehalten werden. In Einzelfällen hat die Gemeindedirektion über die Unentgeltlichkeit von Inseraten zu entscheiden.

Während des Berichtsjahres musste die Gemeindedirektion bezüglich der Frage nach Zulässigkeit der Aufnahme von bestimmten Inseraten und Texten in den Amtsanzeigern Stellung nehmen, insbesondere im Zusammenhang über Inhalt und Form politischer Werbungen. Weiter wurden verschiedene Reglemente und Verträge zwischen Gemeinden und Verlegern der Amtsanzeiger vorgeprüft und genehmigt. Ein Vertreter der Gemeindedirektion wirkte mit bei der Erarbeitung einer gesetzlichen Grundlage für das Amtsanzeigerwesen (Publikationsgesetz).

1.4 Zusammenarbeit mit Regierungsstatthaltern und Verbänden

Die Zusammenarbeit mit den Regierungsstatthaltern, dem Verband bernischer Gemeinden, dem Verband der Gemeinden des Berner Juras, dem Verband bernischer Bürgergemeinden, dem Verband bernischer Gemeindeschreiber, dem Verband der Gemeindeschreiber des Berner Juras und dem Verband der Gemeindekassiere und Finanzverwalter sowie dem Anzeigerverband des Kantons Bern war 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 Gemeindekassiere und Finanzverwalter werden Gutachten über die Arbeitsverhältnisse von Gemeindeverwaltungen erstellt, deren Resultat den Gemeindebehörden dazu dienen soll, ihre Verwaltungen effizient zu organisieren.

1.3 Feuilles officielles d'avis des districts

En sa qualité d'autorité de surveillance des Feuilles officielles d'avis des districts, la Direction des affaires communales doit notamment vérifier le respect des dispositions de l'ordonnance concernant les Feuilles officielles cantonales et les Feuilles officielles d'avis des districts et de celles des directives du Conseil-exécutif relatives aux publications gratuites de l'administration cantonale. Il appartient à la Direction des affaires communales de se prononcer au sujet de la gratuité de la publication dans les cas d'espèce.

Au cours de l'exercice, la Direction des affaires communales a été appelée à prendre position au sujet de l'admissibilité de certains textes et annonces dans les Feuilles officielles d'avis, et plus particulièrement sur la question du contenu et de la forme de textes de propagande politique. En outre, différents règlements et contrats passés entre les communes et les éditeurs de Feuilles officielles d'avis ont été examinés et approuvés. Un représentant de la Direction des affaires communales a participé à l'élaboration d'une base légale applicable aux Feuilles officielles d'avis (loi sur les publications officielles).

1.4 Collaboration avec les préfets et les associations

La Direction des affaires communales continue à collaborer de manière fructueuse 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 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. Les questions importantes pour le travail sur le terrain ainsi que les questions fondamentales sont débattues avec des experts de ces organes en vue de trouver des solutions qui soient le plus proches possible de la pratique. En outre, des expertises sur les conditions de travail dans les administrations communales ont été élaborées en étroite collaboration avec l'Association des secrétaires communaux bernois et l'Association

Die beiden letztgenannten Verbände bieten Weiterbildungskurse für Staats- und Gemeindebeamte an. Juristen und Inspektoren der Gemeindedirektion wirken als Referenten oder Experten mit. Der Adjunkt ist Mitglied der Prüfungskommission. Im Berichtsjahr wirkte die Rechtsabteilung erstmals bei den Prüfungen der Weiterbildungskurse in französischer Sprache mit. Ein Vertreter der Rechtsabteilung ist Mitglied der Weiterbildungskommission des Verbandes der Gemeindegeschreiber des Berner Juras (Association des secrétaires communaux du Jura bernois).

2. Zweiter Teil

2.1 Direktionssekretariat

2.1.1 Organisation

Im Rahmen der neuen Organisation der Direktion werden das Organisationshandbuch, die Pflichtenhefte und die Organigramme neu zu überprüfen sein.

Über die durch die parlamentarische Tätigkeit des 1. Direktionssekretärs bedingten Abwesenheiten und über die Beanspruchung der Infrastruktur wurde gemäss RRB Nr. 1004 vom 28. März 1990 per Ende Jahr abgerechnet. Da keine Entlastungsmöglichkeiten gefunden werden konnten, wurden sowohl der 1. Direktionssekretär als auch die übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Direktionssekretariates zum Teil überdurchschnittlich belastet.

Die Arbeiten am Projekt «GONG» konnten wegen der noch ungeklärten Fragen im Zusammenhang mit der Integration der Gemeindedirektion in die Justizdirektion nicht weitergeführt werden.

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

Ganz unerwartet ist am 30. September 1991 die Mitarbeiterin Sonja Tanner im 60. Lebensjahr kurz vor dem wohlverdienten Ruhestand an den Folgen eines Schlaganfalles gestorben. Sonja Tanner stand während 15 Jahren im Dienste der Gemeindedirektion und war eine liebenswürdige und von allen hoch geschätzte Mitarbeiterin.

Für die aus dem Staatsdienst ausgetretene Karin Zahnd wurde auf den 1. Dezember 1991 Regula Keller als Verwaltungsbeamtin gewählt.

Der für die Gemeinden der Amtsbezirke Aarberg, Büren, Fraubrunnen, Frutigen, Konolfingen und Oberhasli zuständige Revisor Claude Chappuis hat die Gemeindedirektion auf Ende Jahr

des caissiers et administrateurs des finances communaux du canton de Berne; le résultat de ces expertises doit permettre aux autorités communales d'organiser judicieusement leur administration.

Les deux dernières associations 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 ou d'experts d'examen. L'adjoint est membre de la commission d'examen. Au cours de l'exercice, le Service juridique a pour la première fois apporté sa collaboration lors des examens sanctionnant les cours de perfectionnement donnés en français. Un représentant du Service juridique est membre de la commission de perfectionnement de l'Association des secrétaires communaux du Jura bernois.

2. Deuxième partie: Rapports des sections de la Direction

2.1 Secrétariat de la Direction

2.1.1 Organisation

La réorganisation de la Direction implique un réexamen du Manuel traitant de l'organisation interne de la Direction des affaires communales, des cahiers des charges ainsi que des organigrammes.

Conformément à l'ACE N° 1004 du 28 mars 1990, un décompte a été établi pour la fin de l'année au sujet des absences du 1^{er} secrétaire dues à son activité parlementaire et de l'utilisation de l'infrastructure. Tant le 1^{er} secrétaire de Direction que les autres collaborateurs et collaboratrices du secrétariat ont dû parfois assumer une charge de travail au-dessus de la moyenne, faute d'une solution permettant de les décharger quelque peu.

Les travaux concernant le projet «GONG» n'ont pu reprendre en raison des questions encore en suspens qui portent sur l'intégration de la Direction des affaires communales au sein de la Direction de la justice.

2.1.2 Personnel

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

Madame Sonja Tanner est décédée subitement des suites d'une attaque d'apoplexie le 30 septembre 1991 à l'âge de 60 ans, peu avant de pouvoir prendre une retraite bien méritée. Madame Sonja Tanner, qui est restée pendant 15 ans au service de la Direction des affaires communales, était une collaboratrice très aimée et appréciée de tous.

Madame Regula Keller a été nommée fonctionnaire d'administration et est entrée en fonction le 1^{er} décembre 1991 en remplacement de Madame Karin Zahnd qui a quitté le service de l'Etat.

Monsieur Claude Chappuis, réviseur responsable des communes des districts d'Aarberg, de Büren, de Fraubrunnen, de

verlassen um eine neue berufliche Herausforderung anzunehmen. An seine Stelle wurde Stefan Christen, bisher Gemeindegassier der Gemischten Gemeinde Boltigen, gewählt mit Amtsantritt per 1. April 1992.

Infolge Erreichung der Altersgrenze ist Ernst Wüthrich als Kurier aus dem Dienste der Gemeindedirektion ausgetreten.

Ein Rechtskandidat und zwei Rechtskandidatinnen sowie eine Schülerin der Wirtschaftsmittelschule der Stadt Bern absolvierten ihr Praktikum bei der Gemeindedirektion.

Die Weiterbildung des Personals wurde soweit möglich gefördert. Vom Kursangebot des Personalamtes wurde rege Gebrauch gemacht. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Rechtsabteilung besuchten zudem den Kurs «Finanzreferendum» in Luzern.

2.1.3 Allgemeiner Aufgabenbereich

Auch während des Berichtsjahres befasste sich das Direktionssekretariat vorwiegend mit der juristischen Beratung von Regierungsstatthaltern, Gemeindebehörden, Gemeindebeamten und Bürgern, 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 27 Gesetzes-, 10 Dekrets-, 58 Verordnungs- und 28 Beschlusentwürfe geprüft. Die Vernehmlassungen wurden mit der Justizdirektion koordiniert.

In Zusammenarbeit mit dem Inspektorat und in enger Zusammenarbeit mit der betroffenen Gemeinde und ihrer Unterabteilungen wurde ein neues Dekret über die Umwandlung der Viertelsgemeinden Allmendingen, Rubigen und Trimstein in selbständige Einwohnergemeinden (Aufhebung der bisherigen Einwohnergemeinde Rubigen) mitsamt Botschaft erarbeitet. Die Verselbständigung sollte auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten.

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. Seitens der Direktion ist der 1. Direktionssekretär Mitglied dieser Arbeitsgruppe. Der verlangte Bericht und eventuelle Vorschläge sollen Ende 1992 verabschiedet werden. Mit in die Untersuchungen einbezogen werden Studien der Vereinigung für die Zusammenarbeit in der Region Bern (VZRB) und das Projekt «Zäme Bärn».

Bezüglich der Änderung des Gemeindegesetzes zur Vereinfachung der Vereidigung von Behördemitgliedern und Beamten gemeinderechtlicher Körperschaften wurden die Vorarbeiten weitergeführt. Es wurde eine Umfrage bezüglich der entsprechenden Praxis anderer Kantone vorgenommen und ausgewertet.

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

2.1.3.1 Praktische Organisationsberatung

Die praktische Organisationsberatung umfasst insbesondere die praktische Einführung und Begleitung neugewählter Gemeindegassier, die Stellungnahmen zu Raumfragen von Ge-

Frutigen, de Konolfingen et d'Oberhasli a quitté la Direction des affaires communales à la fin de l'année pour entreprendre une nouvelle activité professionnelle. Son successeur a été nommé en la personne de Monsieur Stefan Christen, jusqu'alors caissier de la commune mixte de Boltigen, qui entrera en fonction le 1^{er} avril 1992.

Monsieur Ernst Wüthrich a atteint la limite d'âge et a dû par conséquent quitter la Direction des affaires communales où il exerçait la fonction de messenger.

Un candidat et deux candidates aux examens de droit ainsi qu'une élève de la Wirtschaftsmittelschule de la ville de Berne ont accompli leur stage à la Direction des affaires communales.

Le perfectionnement du personnel a été autant que possible encouragé. Nombreuses sont les personnes qui ont participé à un cours organisé par l'Office du personnel. L'ensemble des collaborateurs et collaboratrices du Service juridique a pris part au cours intitulé «référéndum financier» à Lucerne.

2.1.3 Tâches générales

En 1991 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, 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.

27 projets de lois, 10 projets de décrets, 58 projets d'ordonnances et 28 projets d'arrêtés 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.

Un décret portant conversion des sections de communes d'Allmendingen, de Rubigen et de Trimstein en communes municipales (dissolution de l'actuelle commune municipale de Rubigen) et le rapport y relatif ont été élaborés en étroite collaboration avec l'Inspection et la commune concernée, y compris ses sections. Ces dernières devraient acquérir le statut de communes municipales le 1^{er} janvier 1993.

Le Conseil-exécutif a institué un groupe de travail présidé par le professeur Wolf Linder 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 1^{er} secrétaire représente la Direction au sein de ce groupe de travail. Le rapport demandé ainsi que d'éventuelles propositions devraient être adoptés fin 1992. Les recherches en la matière prennent en considération les études réalisées par la Vereinigung für die Zusammenarbeit in der Region Bern (VZRB) ainsi que le projet «Zäme Bärn».

Les travaux préparatoires concernant la modification de la loi sur les communes en vue de simplifier l'assermentation des membres des autorités et des fonctionnaires des collectivités de droit communal se sont poursuivis. Une enquête portant sur la pratique adoptée dans les autres cantons a été réalisée et a fait l'objet d'une évaluation.

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

2.1.3.1 Conseils en matière d'organisation

Les activités de conseil en matière d'organisation comprennent notamment l'initiation des secrétaires communaux venant d'être nommés à leurs nouvelles fonctions et leur assis-

meindeverwaltungen, die Beratung in Archivverwaltungs- und Besoldungsfragen, das Wahrnehmen von Expertenfunktionen bei Amtsübergaben und Bestandesaufnahmen im Rahmen von amtlichen Untersuchungen von Gemeindeschreibereien, ferner die Bearbeitung der Prüfungsunterlagen und spezifische Anleitungen für die Gemeindeinspektionen durch die Regierungsverwaltung.

Wesentlich ist weiter die Mitwirkung als Experte bei der Erstellung von Gutachten über Arbeitsplatzverhältnisse von Gemeindeschreibereien. Aufgabe des Vertreters der Gemeindedirektion ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Objektivität und Neutralität der zu erstellenden Gutachten zu gewährleisten. Adjunkt Ernst Zürcher wirkte bei 24 Stellenbewertungen für Gemeindeschreibereien mit.

Im Zusammenhang mit der praktischen Organisationsberatung steht auch das Unterstützungsprojekt CSFR. Im Rahmen dieses Unterstützungsprojektes zeichnet die Gemeindedirektion (Adjunkt Ernst Zürcher) verantwortlich für den operativen Teil des Bereiches Partnerschaften zwischen Gemeinden des Kantons Bern und Gemeinden der Region Südböhmen der tschechischen Republik.

Nach umfangreichen organisatorischen Massnahmen konnte am 28. Oktober 1991 eine Delegation von Gemeindevertretern aus der Region Südböhmen empfangen werden. Verantwortliche von 32 tschechischen Gemeinden, begleitet von Parlamentariern, Bezirksvertretern und Spezialisten, hatten während einer Woche Gelegenheit, Bekanntschaft mit den bernischen Gemeinden, die sich für eine Partnerschaft zur Verfügung gestellt haben bzw. mit Vertretern des Kantons Bern, zu schliessen.

Der Aktion war ein voller Erfolg beschieden. Es wurden unzählige Eindrücke, Erfahrungen und Denkanstösse gegenseitig gesammelt und ausgetauscht. Dabei entstanden die ersten freundschaftlichen Beziehungen, welche Anlass geben, weitergehende Kontakte vorzusehen und weiterzuführen.

2.1.3.2 Rechtsdienst

In Verbindung mit der örtlichen Geschäftszuweisung konnte im Jahr 1991 die durchschnittliche Geschäftsbearbeitungszeit auf einem tragbaren Mass gehalten werden.

Sämtliche Musterreglemente wurden der neuen Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden und dem geänderten Gemeindegesetz angepasst. Berücksichtigt wurde ebenfalls die geänderte Gesetzgebung in Sachen Stimmabgabe durch Stellvertreter.

Die Rechtsabteilung wirkte zudem mit bei verschiedenen Gesetzgebungsarbeiten. Ihr oblag unter anderem die Ausarbeitung des Trennungsdekretes Rubigen und die Mitwirkung in der Arbeitsgruppe Mitwirkungsgesetz Jura.

Der Leiter der Rechtsabteilung ist zudem Hauptverantwortlicher für den Ausschuss D (Gemeinden, Kirchen, Verfassungsrevision) der Verfassungskommission.

Bei der «Frontarbeit» waren die üblichen Schwerpunkte festzustellen:

Es wurden wiederum über 3000 mündliche und knapp 200 schriftliche Rechtsauskünfte an Organe gemeinderechtlicher Körperschaften und Gemeindebürger erteilt. Ferner gingen bei der Gemeindedirektion während des Berichtsjahres 20 (Vorjahr: 26) Gemeinde- und Aufsichtsbeschwerden ein. Vorgeprüft wurden 276 (Vorjahr: 229), genehmigt 246 (Vorjahr: 249) Organisations- und Verwaltungs-, Wahl-, Dienst- und Besoldungs-, Gemeinwerk-, Gebühren- und Nutzungsreglemente. Weiter wurden 54 Mitberichte zu Reglementen ande-

tance, les avis donnés aux sujet de questions relatives aux locaux occupés par les administrations communales, les conseils en matière d'administration des archives communales et de traitements, la fonction d'expert lors de la remise des pouvoirs de secrétaires communaux et le relevé de l'état actuel des travaux en cours dans les secrétariats communaux lors d'enquêtes officielles, de même que la mise à jour des documents servant aux examens et l'élaboration, à l'intention des préfets, d'instructions spécifiques pour les inspections dans les communes.

Un autre aspect important réside dans la fonction d'expert qui est assumée lors d'expertises concernant le statut des secrétaires communaux. A cet égard, le rôle du représentant de la Direction des affaires communales est notamment de garantir l'objectivité et la neutralité de l'expertise. L'adjoint, M. Ernst Zürcher, a apporté son concours à 24 évaluations de postes dans les secrétariats communaux.

Le projet de soutien en faveur de la République fédérative tchèque et slovaque relève également du présent chapitre. Dans le cadre de ce projet, la Direction des affaires communales (M. Ernst Zürcher, adjoint) est responsable de la partie opérationnelle de l'action de jumelage entre des communes du canton de Berne et des communes de la région de Bohême méridionale en République tchèque.

Le 28 octobre 1991, une délégation de représentants communaux de la Bohême méridionale a pu être reçue, après qu'un travail considérable eut été accompli en matière d'organisation. Les responsables de 32 communes tchèques, accompagnés de parlementaires, de représentants d'arrondissements et de spécialistes ont ainsi eu l'occasion, une semaine durant, de faire la connaissance de communes bernoises intéressées à participer à l'action de jumelage ainsi que de représentants du canton de Berne.

Cette action a été un succès total. Elle a permis aux participants de rassembler nombre d'impressions et d'expériences, d'ébaucher des idées et de les échanger. Des premiers liens d'amitié se sont créés, qui incitent à poursuivre et à approfondir les contacts.

2.1.3.2 Service juridique

L'attribution des affaires en fonction du lieu a permis de maintenir dans des limites raisonnables le temps consacré au traitement de chacune d'entre elles en 1991.

Tous les règlements-type ont été adaptés à la nouvelle législation sur les finances des communes ainsi qu'aux modifications de la loi sur les communes. Les modifications législatives intervenues en matière de vote par procuration ont aussi été prises en considération.

Le Service juridique a également participé à différents travaux législatifs. Il a notamment été chargé d'élaborer le décret de séparation de Rubigen et de collaborer au sein du groupe de travail chargé de la loi sur les droits de coopération du Jura bernois.

Le chef du Service juridique est en outre le responsable principal de la section D (communes, Eglises, révision constitutionnelle) de la Commission de la révision constitutionnelle.

Les aspects essentiels du travail sur le terrain sont quant à eux restés inchangés:

En 1991 également, plus de 3000 renseignements oraux de nature juridique et pas loin de 200 avis de droit écrits ont été donnés à des organes de collectivités de droit communal et à des citoyens. En outre, la Direction a enregistré au cours de l'exercice 20 plaintes en matière communale et dénonciations à l'autorité de surveillance (exercice précédent: 26). Sur les 276 (229) règlements soumis à examen préalable, 246 (249) ont été approuvés (règlements en matière d'organisation,

rer Direktionen erarbeitet. Beurteilt wurden 16 Gesuche um Erteilung von Ausnahmegewilligungen vom Verwandtenschluss (Art.13 GG) und 2 Abänderungen von Ausscheidungsverträgen.

Bereits in den Vorjahresberichten verwies die Rechtsabteilung auf die vermehrt auftretenden Schwierigkeiten im Zusammenhang mit Budgetabstimmungen. Diese Tendenz hat sich im Berichtsjahr erheblich verstärkt.

Bezüglich Ausstandspflicht hat sich gezeigt, dass ein recht hoher Teil kleinerer Gemeinden die Neuregelung (Änderung Gemeindegesezt) nicht realisiert hat. Praktische Probleme: Selbstkonstituierung, Sonderchergen in Gemeindeversammlung und Grosse Gemeinderat.

Im Berichtsjahr hat sich bestätigt, dass ein Bedürfnis nach einer breiten Information insbesondere betreffend Praxisänderung der Gemeindedirektion besteht. Der von der Rechtsabteilung gegen Bezahlung ausgeschriebene Kurs «Gemeinderechtsfragen im Alltag» führte zu über 200 Anmeldungen. In der Kurskritik wurde generell eine Erweiterung des Kursangebotes verlangt.

Das Projekt einer Gemeindedirektions-Zeitung wurde im Hinblick auf die neue Aufbauorganisation zurückgestellt. Eine bereits erarbeitete O-Nummer fand als Kursunterlage Verwendung.

Die neuerarbeiteten Datenschutzrichtlinien liessen eine Information der Regierungsstatthalter und der Gemeinden nach wie vor zu.

Die Rechtsabteilung begegnete ferner materiellen Problemen insbesondere im Zusammenhang mit der Praxis bei der brieflichen Stimmabgabe sowie Rahmentarifen für den Gebührenbezug.

Eine Gemeinde forderte im Berichtsjahr von der Gemeindedirektion Schadenersatz zufolge angeblich falscher Rechtsauskunft, was unter anderem zeigt, dass mit der Auskunftserteilung gegenüber den verschiedenen Organen und Institutionen sowohl politisch als auch rechtlich eine hohe Verantwortung übernommen werden muss.

d'administration, d'élections, de service et de traitements, de corvées, de taxes et d'émoluments, ainsi que de jouissance de biens). Le Service juridique a également fourni 54 corapports concernant des règlements communaux de la compétence d'autres Directions.

Il a encore été statué sur 16 demandes de dérogation à l'incompatibilité en raison de la parenté (art. 13 LCo) et deux modifications d'actes de classification.

Les difficultés croissantes rencontrées lors de votes en matière budgétaire ont déjà été mentionnées par le Service juridique dans les précédents rapports de gestion. Cette tendance s'est considérablement renforcée en 1991.

Pour ce qui est de l'obligation de se récuser, il ressort que dans un nombre assez élevé de communes relativement petites, la nouvelle réglementation (modification de la loi sur les communes) n'est pas appliquée dans les faits. Les problèmes pratiques relèvent des modalités de constitution autonome ainsi que de la répartition des tâches particulières dans les assemblées communales ou les conseils généraux.

L'exercice a vu se confirmer l'existence du besoin d'une information plus large, tout particulièrement en ce qui concerne les changements de pratique de la Direction des affaires communales. Le cours offert contre participation aux frais par le Service juridique, intitulé «Gemeinderechtsfragen im Alltag», a reçu plus de 200 inscriptions. Dans la critique du cours, la demande la plus récurrente portait sur un élargissement de l'offre de cours.

Le projet d'un journal propre à la Direction des affaires communales a été suspendu en raison de la réorganisation amorcée. Le numéro 0 qui avait déjà été rédigé a servi de support de cours.

Les directives en matière de protection des données, qui ont été revues, permettent une information des préfets et des communes comme par le passé.

Le Service juridique a rencontré en outre des problèmes pratiques, liés en particulier au vote par correspondance ainsi qu'aux tarifs applicables à la perception d'émoluments.

Au cours de l'exercice, une commune estimant avoir reçu un avis de droit erroné a exigé des dommages-intérêts de la part de la Direction, ce qui prouve notamment la responsabilité considérable devant être assumée, sur les plans tant politique que juridique, dans le domaine des renseignements et avis de droit fournis aux différents organes et institutions.

2.2 Inspektorat

2.2.1 Grundaufgaben

2.2.1.1 Genehmigung von Finanzbeschlüssen

Auf den 1. Januar 1992 treten das neue Gesetz bzw. die neue Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG, VFHG) in Kraft (Ziff. 2.2.1.6.1). Für Finanzbeschlüsse wird damit die Genehmigungspflicht aufgehoben. Im Hinblick auf diese Änderung hat das Genehmigungsverfahren für die Fremdmittelbeschaffung an Bedeutung verloren. Die Beratungstätigkeit wird jedoch im bisherigen Rahmen weitergeführt und kann von Behörden und Beamten rechtzeitig, das heisst vor der Beschlussfassung bedeutsamer Vorhaben, beansprucht werden.

Die neue Gesetzgebung ermöglicht es den Gemeinden, autonom und eigenverantwortlich eine übermässige Verschuldung zu verhindern. Dazu gibt es verschiedene finanzrechtliche Bestimmungen wie z. B.:

2.2 Inspection

2.2.1 Tâches fondamentales

2.2.1.1 Approbation de décisions en matière financière

Au 1^{er} janvier 1992 entrent en vigueur la nouvelle loi sur les finances des communes (LFCo) ainsi que l'ordonnance sur la gestion financière des communes (OGFCo) (ch. 2.2.1.6.1). La procédure d'approbation des décisions en matière financière est ainsi abrogée. Compte tenu de cette modification, la procédure d'approbation en matière d'emprunts a perdu de son importance. L'activité de conseil est toutefois poursuivie dans les mêmes conditions, de sorte que les autorités et fonctionnaires peuvent y avoir recours avant l'adoption de projets importants.

La nouvelle législation permet aux communes d'éviter de manière autonome et sous leur propre responsabilité de contracter un endettement excessif. Les dispositions légales déterminantes à ce propos sont notamment:

- konsequente Abschreibungspolitik (mindestens 10% vom Restwert des Verwaltungsvermögens);
- mittelfristiges Haushaltsgleichgewicht (Bilanzfehlbetrag innert acht Jahren abgeschrieben);
- Informationspflicht betreffend Folgekosten, Finanzierung und Tragbarkeit bei Verpflichtungskrediten;
- auch eine verstärkte aufsichtsrechtliche Genehmigung (Passation) durch den Regierungsstatthalter soll zu einer gesunden Finanzpolitik in den Gemeinden beitragen.

2.2.1.2 Anleitung von Regierungsstatthalterämtern und Gemeindebehörden

Die Zusammenarbeit mit den Regierungsstatthaltern gestaltete sich im Berichtsjahr wiederum gut. In zahlreichen Amtsbezirken hat das Inspektorat bei der Rechnungspassation mitgewirkt und das zuständige Personal instruiert. Aus den Passationsbemerkungen der Jahresrechnungen 1990 entnehmen wir unter anderem, dass

- die Kostendeckung für die Wasserversorgung, Kanalisation und Kehrichtbeseitigung nicht immer erfüllt wird;
- die Schuldengrenze überschritten wurde;
- die Zwischenrevision nicht konsequent durchgeführt wird;
- die Vorschriften der Rechnungsdarstellung nicht durchwegs eingehalten werden;
- die Jahresrechnung infolge grober Mängel neu erstellt werden muss.

2.2.1.3 Unregelmässigkeiten in der Finanzverwaltung

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

2.2.1.4 Fachkurse

Die Nachfrage nach Aus- und Weiterbildung ist bei Behörden und Beamten nach wie vor gross. 1991 wurden folgende Kurse angeboten:

- Ausbildung von neuen Rechnungsrevisoren an zehn halbtägigen Kursen (d+f).
- Einführung des Neuen Rechnungsmodells NRM:
 - An drei mehrtägigen Instruktionkursen wurden 84 Kassiere und Kassierinnen ausgebildet, welche das NRM 1992 einführen werden (d+f).
 - An zwei halbtägigen Info-Veranstaltungen wurden die Behördemitglieder, Gemeindeschreiber und Revisoren jener Körperschaften über das NRM informiert, welche 1991 ihre Rechnung umgestellt haben.
 - Das Inspektorat beteiligte sich bei regionalen Erfa-Tagungen von Gemeindebeamten.
 - Durchführung von drei Info-Veranstaltungen über das NRM an kantonalen Forstmeistertagungen (d+f).
- Steuerverbuchungskurs.
- Die durch die kantonale Planungsgruppe (KPG) angebotenen 24 Finanzplankurse wurden wiederum durch das Inspektorat begleitet (d+f).

- une politique conséquente en matière d'amortissement (au moins 10 pour cent de la valeur résiduelle du patrimoine administratif);
- l'équilibre des finances à moyen terme (combler le découvert du bilan dans un délai de huit ans);
- l'obligation de fournir des informations au sujet des conséquences financières et du financement des crédits d'engagement, ainsi que de la capacité de la collectivité à assumer les charges induites par ces derniers;
- l'apurement du compte annuel par le préfet: une procédure renforcée de cette approbation en matière de surveillance doit contribuer à la conduite d'une politique financière saine dans les communes.

2.2.1.2 Renseignements donnés aux préfetures et aux autorités communales

La collaboration avec les préfets est restée bonne au cours de l'exercice. L'Inspection a participé à l'apurement des comptes dans de nombreux districts et a instruit le personnel compétent. Il ressort notamment des remarques concernant l'apurement des comptes annuels de l'exercice 1990 que

- le principe de la couverture des coûts en matière d'approvisionnement en eau, de canalisations et d'élimination des ordures n'est pas toujours respecté;
- la limite de l'endettement a été dépassée;
- la révision intermédiaire n'est pas effectuée de manière systématique;
- les prescriptions relatives à la présentation du compte annuel ne sont pas strictement respectées;
- certains comptes annuels ont dû être établis à nouveau en raison d'insuffisances graves.

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 collectivités de droit communal.

2.2.1.4 Cours spécialisés

La demande de cours spécialisés de la part des membres d'autorités et des fonctionnaires communaux reste très importante. En 1991, les cours suivants ont été proposés:

- Dix cours d'instruction (all. et fr.) d'une demi-journée destinés aux nouveaux membres des commissions de vérification des comptes.
- Introduction du nouveau modèle de compte NMC:
 - 84 caissiers et caissières communaux ont suivi l'un des trois cours (all. et fr.) se déroulant sur plusieurs jours qui les a préparés à l'introduction, en 1992, du nouveau modèle de compte.
 - 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 1991.
 - L'Inspection a participé à des réunions permettant aux fonctionnaires communaux d'échanger leurs expériences.
 - Trois séances d'information (all. et fr.) relatives au nouveau modèle de compte ont été organisées lors de réunions cantonales des inspecteurs forestiers des conservations des forêts.
- Cours traitant de la comptabilisation des impôts.

– Mitarbeiter des Inspektorates standen bei der Weiterbildung von Gemeindebeamten als Referenten und Experten zur Verfügung.

Zukünftig muss das Kursangebot durch Einführungskurse in das neue Finanzhaushaltsrecht der Gemeinden erweitert werden (Ziff. 2.2.1.6.1.).

2.2.1.5 Beratung der Gemeindebehörden und -beamten

Der Trend hin zu finanziell schwierigeren Zeiten hat sich im Berichtsjahr bestätigt. Die angespannte finanzielle Lage in vielen Gemeinden verlangt nach einer kompetenten Führung. Die Nachfrage nach Beratung in diesen Bereichen ist demnach gross. Es geht darum, zukunftsgerichtete Entscheidungen zu treffen und die Prioritäten richtig zu setzen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die finanzielle Manövriermasse in der Laufenden Rechnung der Gemeinde relativ klein ist. Der grösste Teil der Ausgaben ist durch übergeordnetes Recht und durch frühere Gemeindebeschlüsse gebunden. Viele Gemeinderäte sahen den Ausweg aus dieser Situation nur in einer Erhöhung der Steueranlage. Dies wurde jedoch von den Stimmberechtigten oft nicht goutiert.

In verschiedenen Gemeinden musste der Voranschlag zwei- oder sogar dreimal bis zur endgültigen Genehmigung dem Souverän unterbreitet werden. In diesen Fällen haben verschiedene Kontakte zwischen den Gemeindebehörden und der Gemeindedirektion stattgefunden. Es ist damit zu rechnen, dass die negative Haltung gegenüber den Voranschlägen, namentlich gegen notwendige Steuererhöhungen, sich in Zukunft noch verstärken wird.

Die Beratungstätigkeit ist aber auch auf den Fachgebieten Buchhaltung und Rechnungswesen, Tresoreriepolitik, Finanzplanung, Bilanzbereinigungen und Integration von Separatrechnungen, Tragbarkeitsprüfungen und Organisationsfragen notwendig und speziell bei Kirchengemeinden, Bürgergemeinden und Gemeindeverbänden gefragt.

Für die gemeinderechtlichen Körperschaften wurde die Wegleitung für das Neue Rechnungsmodell (NRM) an die neuen finanzrechtlichen Bestimmungen angepasst. Zudem wurde eine Informationsbroschüre über das NRM für Gemeindebehörden und Gemeindebeamte herausgegeben.

2.2.1.6 Weitere übertragene Aufgaben

2.2.1.6.1 Neugestaltung des Rechnungswesens in den bernischen Gemeinden

Im Dezember 1990 hat der Grosse Rat das Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG) beschlossen. Die Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (VFHG) wurde interessierten Kreisen zur Vernehmlassung unterbreitet und am 3. Juli 1991 durch den Regierungsrat beschlossen. Gesetz und Verordnung sollen auf den 1. Januar 1992 in Kraft gesetzt werden.

Mit einem speziellen Informationskonzept wurden die gemeinderechtlichen Körperschaften, Presse, Banken und Gemeindeberater auf die neuen Bestimmungen hingewiesen und dokumentiert. Zuhanden der Anwender wurde zudem ein ausführlicher Leitfaden über den Finanzhaushalt der Gemeinden erarbeitet. Dieser soll den verantwortlichen Gemeindeorganen helfen, die gesetzlichen Grundlagen im Alltag richtig anwenden zu können. Der Leitfaden wird im Januar 1992 allen Gemeinden zugestellt.

– 24 cours de planification financière (all. et fr.) offerts par le Groupe d'aménagement cantonal (GAC), réalisés une fois encore en collaboration avec l'Inspection.

– Perfectionnement des fonctionnaires communaux: l'Inspection met ses collaborateurs à disposition pour enseigner dans diverses branches et intervenir en qualité d'experts.

Il est prévu d'élargir l'offre de cours en mettant sur pied des cours de base traitant du nouveau droit applicable en matière de gestion financière des communes (ch. 2.2.1.6.1).

2.2.1.5 Conseils aux membres d'autorités et fonctionnaires communaux

La récession s'est confirmée au cours de l'exercice. La situation financière tendue que connaissent de nombreuses communes exige une gestion adéquate. Le besoin de conseils dans ce domaine est considérable à tous les niveaux. Il s'agit de prendre des décisions en tenant compte des évolutions futures et de sélectionner les priorités. A cet égard, il convient de garder à l'esprit la marge de manœuvre financière relativement étroite que le compte de fonctionnement laisse aux communes. Les dépenses sont pour la plupart liées du fait des prescriptions du droit supérieur et d'arrêtés communaux antérieurs. De nombreux conseils communaux n'ont vu d'autre issue à cette situation qu'une augmentation de la quotité de l'impôt, ce qui n'a souvent pas été du goût des électeurs.

Dans différentes communes, le budget a dû être soumis deux, voire trois fois au souverain avant d'être définitivement approuvé. Dans de tels cas, les autorités communales et la Direction des affaires communales ont eu des contacts à diverses reprises. Il est probable qu'à l'avenir, la présentation des budgets, et notamment les hausses d'impôts nécessaires, susciteront encore davantage de réactions négatives.

En matière de conseils, les demandes, qui émanent avant tout des paroisses, des communes bourgeoises et des syndicats de communes, portent sur les domaines suivants: comptabilité, trésorerie, planification financière, mise au point de bilans et intégration de comptes tenus jusqu'alors de manière séparée, examens visant à déterminer si une dépense est supportable et organisation.

Le guide de nouveau modèle de compte (NMC) destiné aux collectivités de droit communal a été adapté aux dispositions légales récemment entrées en vigueur en matière financière. En outre, une brochure d'information sur le NMC a été éditée à l'intention des autorités communales et des fonctionnaires communaux.

2.2.1.6 Autres tâches confiées à l'Inspection

2.2.1.6.1 Nouveau modèle de compte pour les communes bernoises

En décembre 1990, le Grand Conseil a adopté la loi sur les finances des communes (LFCo). L'ordonnance sur la gestion financière des communes (OGFCo) a été soumise aux milieux intéressés en procédure de consultation et adoptée par le Conseil-exécutif le 3 juillet 1991. La loi et l'ordonnance entrent en vigueur le 1^{er} janvier 1992.

Une stratégie d'information spécifique a été mise en œuvre pour fournir aux collectivités de droit communal, à la presse, aux banques et aux consultants les renseignements nécessaires au sujet des nouvelles dispositions. Un document exhaustif intitulé «Fil conducteur de la gestion financière des communes» a été élaboré à l'intention des utilisateurs afin d'aider les organes communaux responsables à appliquer correctement les bases légales dans leur travail quotidien. Il a été adressé à toutes les communes en janvier 1992.

Bis 1991 wurde das Neue Rechnungsmodell in den bernischen Gemeinden wie folgt auf freiwilliger Basis eingeführt:

Einwohnergemeinden und gemischte Gemeinden	211 (+ 36)
Gemeindeverbände	78 (+ 11)
Kirchgemeinden	33 (+ 11)
Bürgergemeinden	34 (+ 11)
Schwellenkorporationen	03 (+ 03)
Total	359 (+ 72)

Die Betreuung der Gemeindekassiere und Finanzverwalter sowohl bei der Einführung des NRM (Kontenplangestaltung) als auch bei den weiteren Arbeiten (Bilanzbereinigung, Abschluss und Voranschlag) erfordert einen grossen zusätzlichen Arbeitsaufwand durch das Inspektorat.

2.2.1.6.2 Sonderleistungen gemäss Artikel 7 der Verordnung über den Finanzausgleich (FAV)

Die Rechnungen der anspruchsberechtigten Gemeinden wurden beurteilt. An 52 Körperschaften konnten zum letztenmal Sonderleistungen ausgerichtet werden.

Auf den 1. Januar 1992 wird das neue Gesetz über den Finanzausgleich (FAG) in Kraft treten. Die Sonderleistungen werden in diesem Erlass durch einen Ausgleich des Investitionsaufwandes (2. Stufe) und einen Ausgleich der Gesamtsteueranlage (3. Stufe) ersetzt. Die Gemeindedirektion prüft Gesuche betreffend die Gewährung von Zuschüssen im Rahmen der 2. und 3. Stufe des direkten Finanzausgleichs und stellt dem Regierungsrat Antrag über die Gewährung von Zuschüssen.

An die Unwetterschäden 1989 und 1990 konnten zusammen Beiträge aus dem Sonderfonds von rund 3,5 Mio. Franken ausgerichtet werden. Die endgültige Abrechnung erfolgt später.

2.2.1.6.3 Interkantonale Zusammenarbeit

Die Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen – das Sekretariat wird vom Inspektorat betreut – führte in Langenthal eine Arbeitstagung zum Thema «Grundsätze des Finanzhaushaltes» durch. Referiert und diskutiert wurde über Fragen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit, des Haushaltsgleichgewichts und der Verursacherfinanzierung.

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, welche in Zusammenarbeit mit dem Verband der Gemeindekassiere und Finanzverwalter des Kantons Bern vorgenommen werden.

Dienstleistungen, die auch private Organisationen anbieten wie

- Revisionen
 - Erstellen von Finanzplänen
- werden durch uns nicht mehr erbracht.

Der Chefinspektor gehört als Vizepräsident dem Vorstand der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeinde-

A fin 1991, le bilan de l'introduction, volontaire, du nouveau modèle de compte dans les collectivités de droit communal était le suivant:

Communes municipales et communes mixtes	211 (+ 36)
Syndicats de communes	78 (+ 11)
Paroisses	33 (+ 11)
Communes bourgeoises	34 (+ 11)
Corporations de digues	03 (+ 03)
Total	359 (+ 72)

L'encadrement des caissiers et administrateurs des finances communales, qu'il s'agisse de l'introduction de NMC (élaboration du plan comptable) ou d'autres tâches (mise au point du bilan, clôture annuelle et budget) exige une somme de travail considérable de la part de l'Inspection.

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

Le compte annuel de toutes les communes susceptibles de recevoir des prestations spéciales a été examiné, et de telles prestations ont pour la dernière fois été versées à 52 collectivités.

En effet, le 1^{er} janvier 1992 entre en vigueur la nouvelle loi sur la péréquation financière (LPFin). Ce texte législatif remplace les prestations spéciales par une péréquation des charges d'investissement (2^e échelon) et une péréquation de la quotité générale de l'impôt (3^e échelon). La Direction des affaires communales examinera les demandes tendant à l'octroi de prestations complémentaires dans le cadre du 2^e et du 3^e échelon de la péréquation financière directe et soumettra au Conseil-exécutif une proposition relative à l'octroi de ces prestations.

Des prestations spéciales d'un montant de quelque 3,5 millions de francs ont pu être versées à charge du Fonds spécial aux communes victimes des intempéries. Le décompte définitif sera établi plus tard.

2.2.1.6.3 Collaboration intercantonale

La Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales – dont le secrétariat est assuré par l'Inspection – a organisé à Langenthal une journée de travail portant sur «les principes de la gestion financière». Des sujets tels que la légalité, l'emploi économe et rentable des fonds, l'équilibre budgétaire et le paiement par l'utilisateur ont été traités lors des exposés et discussions.

2.2.2 Tâches complémentaires

2.2.2.1 Autres prestations de services

L'Inspection ne peut accepter d'accomplir des tâches complémentaires que dans une mesure restreinte et moyennant rétribution. Elle collabore notamment avec l'Association des caissiers et administrateurs de finances communales du canton de Berne dans le domaine de l'évaluation des postes de travail.

L'Inspection ne fournit plus de prestations telles que

- la vérification ordinaire des comptes communales ou
- l'établissement de plans financiers

qui sont offertes par des organismes privés.

L'inspecteur en chef occupe le poste de vice-président de la commission de la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales; il représente également

finanzen an und ist als Staatsvertreter in den Fachausschuss für die Weiterbildung der Gemeindegassiere und Finanzverwalter delegiert.

Mitarbeiter des Inspektorates arbeiten in folgenden Ausschüssen mit:

- 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 Direktionssekretariat und Rechtsabteilung zusammen.

Das Büroautomationsprojekt «GONG» bleibt sistiert, bis die neue Organisationsstruktur GEM/KIR/JUS feststeht.

Das Projekt für eine Gemeindefinanzstatistik «GEFIS» wurde aus Spargründen aus dem Informatikplan gestrichen.

An einem zweitägigen internen Weiterbildungskurs wurden für die Mitarbeiter des Inspektorates Fragen des Haushaltsgleichgewichts, Beurteilung der Finanzlage und der Organisation am Beispiel der Einwohnergemeinde Interlaken diskutiert.

Einige Mitarbeiter haben verschiedene Weiterbildungskurse (insbesondere Französisch, Berndeutsch und Informatik) besucht.

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

Während des Berichtsjahres befasste sich die Gemeindedirektion mit den folgenden Vorlagen:

- Das Gesetz vom 13. Dezember 1990 über den Finanzhaushalt der Gemeinden wurde auf den 1. Januar 1992 in Kraft gesetzt.
- Die Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden wurde am 3. Juli durch den Regierungsrat verabschiedet und auf den 1. Januar 1992 in Kraft gesetzt.
- Die Änderung des Gemeindegesetzes vom 20. Mai 1973, neue Regelung der Ausstandspflicht, wurde auf den 1. August 1991 in Kraft gesetzt.
- Die Vorarbeiten zur Änderung des Gemeindegesetzes bezüglich Vereinfachung der Vereidigung von Behördenmitgliedern und Beamten gemeinderechtlicher Körperschaften (Vollzug Postulat Houriet / Interpellation Graf) wurden weitergeführt.
- Die zur Prüfung der Frage der Zusammenarbeit in den Agglomerationen und zur Erarbeitung einer entsprechenden Teilrevision des Gemeindegesetzes eingesetzte Arbeitsgruppe führte ihre Arbeit fort (Vollzug Motion und Postulat Muster).

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

4.1 **Abschreibungen von Motionen und Postulaten**

4.1.1 *Abschreibung erfüllter Motionen und Postulate*

Postulat Allenbach vom 11. September 1986 betreffend Ausstandspflicht.

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 le Service juridique.

Le projet de bureautique «GONG» reste en suspens jusqu'à ce que les modalités de la réorganisation des Directions des affaires communales, des cultes et de la justice soient fixées.

Le projet de banque de données informatisée sur la gestion financière des communes «GEFIS» a été supprimé du plan informatique pour des motifs d'économie.

Un cours de formation interne de deux jours a permis aux collaborateurs de l'Inspection d'approfondir leurs connaissances en matière d'équilibre budgétaire, d'évaluation de la situation financière et d'organisation au moyen de l'exemple concret de la commune municipale d'Interlaken.

Certains collaborateurs ont suivi divers cours de perfectionnement (notamment de français, de dialecte bernois et d'informatique).

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

Au cours de l'exercice, la Direction des affaires communales s'est occupée des projets suivants:

- La loi du 13 décembre 1990 sur les finances des communes est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1992.
- L'ordonnance sur la gestion financière des communes a été adoptée par le Conseil-exécutif le 3 juillet 1991 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1992.
- La modification de la loi du 20 mai 1973 sur les communes (nouvelle réglementation de l'obligation de se récuser) est entrée en vigueur le 1^{er} août 1991.
- 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 collectivités de droit communal (réalisation du postulat Houriet et de l'interpellation Graf) ont été poursuivis.
- Le groupe de travail institué pour examiner la question de la collaboration dans les agglomérations et élaborer à ce propos une révision partielle de la loi sur les communes (réalisation de la motion et du postulat Muster) a poursuivi ses travaux.

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

4.1 **Motions et postulats classés**

4.1.1 *Classement de motions et postulats réalisés*

Postulat Allenbach du 11 septembre 1986 concernant l'obligation de se retirer.

592	Gemeinden		Affaires communales
4.1.2	<i>Ausserordentliche Abschreibung</i>	4.1.2	<i>Classement extraordinaire</i>
Keine.		Aucun.	
4.2	Überwiesene, aber noch nicht vollzogene Motionen und Postulate	4.2	Motions et postulats adoptés et encore en suspens
4.2.1	<i>Motionen und Postulate, deren Zweijahresfrist noch nicht abgelaufen ist</i>	4.2.1	<i>Motions et postulats dont le délai de deux ans n'a pas encore expiré</i>
Keine.		Aucun.	
4.2.2	<i>Motionen und Postulate mit Fristerstreckung</i>	4.2.2	<i>Motions et postulats au bénéfice d'une prolongation de délai</i>
<p><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>Postulat Houriet</i> vom 17. November 1988 betreffend Vereinfachung der Vereidigung von Behördemitgliedern und Beamten gemeinderechtlicher Körperschaften</p>		<p>– <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; – <i>postulat Houriet</i> du 17 novembre 1988 demandant une simplification des assermentations de membres d'autorités et de fonctionnaires de collectivités de droit communal.</p>	
4.2.3	<i>Motionen und Postulate, deren Fristerstreckung abgelaufen ist</i>	4.2.3	<i>Motions et postulats dont le délai de réalisation est échu</i>
Keine.		Aucun.	
Bern, 15. Januar 1992		Berne, le 15 janvier 1992	
Der Gemeindedirektor: <i>Annoni</i>		Le directeur des affaires communales: <i>Annoni</i>	
Vom Regierungsrat genehmigt am 6. März 1992		Approuvé par le Conseil-exécutif le 6 mars 1992	