

52. Hauptversammlung
des Verbandes der Burgergemeinden und burgerlichen Korporationen
vom Samstag, 5. Juni 1999 in Laupen

Ansprache RR Werner Luginbühl

(Es gilt das gesprochene Wort)

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren
Chers déléguées du jura bernois

Vorab herzlichen Dank für Ihre Einladung zur Hauptversammlung. Bedanken möchte ich mich auch, dass ich die Gelegenheit habe, zum Thema „Strukturen von Kanton und Gemeinden im Wandel“ zu referieren. Ich freue mich, an dieser 52. Hauptversammlung in Laupen teilnehmen zu können und darf Ihnen die Grüsse der bernischen Kantonsregierung überbringen.

Die Burgergemeinden und burgerlichen Korporationen stehen ein für Tradition, historisches Bewusstsein und Heimatverbundenheit. Sie setzen sich - getreu dem Auftrag in Art. 119 der Kantonsverfassung - nach Massgabe ihrer Mittel für die Allgemeinheit ein. In aller Regel engagieren sich Bürgerinnen und Bürger unentgeltlich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und damit auch für das Allgemeinwohl.

Trotz dieser altruistischen und traditionsbewussten Haltung haben die Burgergemeinden schon einige Diskussionen zum Thema Strukturwandel miterlebt:

Waren es in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts z. B. die Gesetzesvorlagen über die Liquidation der Burgergüter, auf die im Jahre 1876 nicht eingetreten wurde, so galt es für die Bürger bereits ca. 10 Jahre später die Bestrebungen zur Abschaffung der Burgergemeinden und burgerlichen Korporationen zu bestehen. Im Jahre 1885 wurde ein entsprechender Verfassungsentwurf vom Berner Stimmvolk abgelehnt.

Die Bestrebungen zur Abschaffung der Burgergemeinden waren damit aber nicht vom Tisch. Immer wieder wurden Stimmen laut, welche sich gegen ihren Bestand erhoben. Auch anlässlich der Arbeiten zu unserer heutigen Kantonsverfassung wurde die Existenz der Burgergemeinden mitunter in Frage gestellt. Letztlich wurde aber ihr Bestand nicht angetastet, sondern einzig das, was anlässlich des Erlasses des alten Gemeindegesetzes aus dem Jahre 1973 als „Mahnfinger“ bezeichnet wurde, auch in der neuen Kantonsverfassung verankert: nämlich die bereits erwähnte Verpflichtung der Burgergemeinden, sich auch zum Wohle der Allgemeinheit einzusetzen.

Ich bin froh, dass es so ist, und möchte Ihnen an dieser Stelle ganz herzlich danken für das, was Sie zugunsten der Allgemeinheit leisten.

Viele Einwohnergemeinden aber auch der Kanton wären schlicht nicht in der Lage, die Aufgaben, die Sie wahrnehmen, auch noch zu erfüllen.

Es ist gerade am Beispiel der traditionsbewussten Burgergemeinden ersichtlich, dass auch Körperschaften, die auf überlieferte Werte bedacht sind, nicht ohne Änderung der eigenen Strukturen, nicht ohne die nötigen Anpassungen an veränderte Bedürfnisse überleben können. Hätten die Burgergemeinden sich nicht zu einem Verband zusammengeschlossen; hätten die Burgergemeinden nicht gezeigt, dass der Bürgernutzen nicht einziges Leitmotiv ihrer Handlungen ist, wer weiss, was im Lauf der Zeit mit ihnen geschehen wäre.

Die Burgergemeinden haben Anpassungsfähigkeit und Lernfähigkeit bewiesen. Dies zeigt nicht nur der kurze Rückblick über die jüngere Geschichte. Dies zeigt auch ihr Umgang mit der Veränderung des wirtschaftlichen Umfeldes. Was früher fast automatisch Wohlstand bescherte, ist heute mitunter zu einer schwierigen Aufgabe und zu einer Last geworden. Ich denke an die Entwicklung in der Land- und Forstwirtschaft. Die Burgergemeinden als Eigentümer eines grossen Teils des Waldes im Kanton Bern haben auch in dieser Beziehung eine wichtige - stets neue Anforderungen stellende - volkswirtschaftliche und umweltpolitische Verantwortung.

Gerade weil die Burgergemeinden ihre Aufgaben mittels Vermögenserträgen zu finanzieren haben, mussten sie früh lernen, mit ihren Mitteln wirtschaftlich umzugehen.

Ich möchte Ihnen nun darlegen, was bezüglich Strukturreformen auf Kanton und Gemeinde zukommen wird.

Zuerst werde ich über die **Reform der Bezirksverwaltungen** sprechen. Anschliessend etwas ausführlicher über das Projekt **Gemeindereformen**.

Zur Reform der Bezirksverwaltungen. Hier geht es um die Frage, wie will der Kanton seine dezentrale Verwaltung oder zumindest einen Teil seiner dezentralen Verwaltung künftig organisieren.

Am 3. Dezember 1996 hat der Grosse Rat die Regierung beauftragt, die Strukturen der Amtsbezirke und die Aufgaben der Regierungsstatthalter und Regierungsstatthalterinnen zu überprüfen. Die Massnahmen, die sich aus der Überprüfung ergeben, sollen vor dem Jahre 2005 umgesetzt werden. Die zwei Arbeitsgruppen, die sich mit den Grundsatzfragen beschäftigen, haben dem Regierungsrat fünf Reformmodelle aufgezeigt. Das Model "26 plus" zielt auf eine Optimierung der heutigen Strukturen ab, das Model "13" auf eine Reduktion der Bezirksverwaltungen und Amtsbezirke auf die Hälfte und das Model "7" auf die Bildung von sieben neu gegliederten Verwaltungsregionen. Die beiden prozessorientierten Modelle "Entwicklung" und "Leistungsauftrag" schliesslich schlagen eine schrittweise, pragmatische Reform der Bezirksverwaltungen beziehungsweise eine neue Steuerung der Bezirksverwaltungen mit Leistungsaufträgen vor.

Nach einer ersten Diskussion hat der Regierungsrat beschlossen, ein Modell "13 plus" zu vertiefen. Dieses Modell sieht eine Annäherung der heutigen Verwaltungsbezirke an die Strukturen der heutigen Justizorganisation vor. Das heisst, dass die heute 26 Verwaltungseinheiten reduziert werden, wobei den regionalen Besonderheiten Rechnung getragen werden kann. Gleichzeitig hat der Regierungsrat die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) beauftragt, eine zusätzliche Skizze für ein Modell "Vision" zu erarbeiten. Dieses Modell hat - losgelöst von allen heute bekannten Einteilungen des Kantonsgebiets - eine zeitgemässe Neugliederung der gesamten dezentralen Verwaltung zum Ziel. Anhand der Vertiefungsstudien wird der Regierungsrat die verschiedenen Modelle gegeneinander abwägen, mit dem heutigen Zustand vergleichen und anschliessend seine Wahl treffen.

Wie geht es weiter und wie sieht der Zeitplan aus?

- Für die weiteren Arbeiten wurde eine gemeinsame Arbeitsgruppe JGK-RSH eingesetzt
- Die Arbeitsgruppe hat den Auftrag, die beiden Modelle bis Ende November abzutiefen und Bericht zu erstellen
- Anschliessend Entscheid der Regierung / Orientierung der Öffentlichkeit / Vernehmlassung im Verlauf 2000
- Grossratsbeschluss 2001 / ev. Volksabstimmung (Grundsatz) 1. Hälfte 2002
- 2003 und 2004 Vorbereitung Rechtsetzung und Beratung im Grossen Rat
- Umsetzung auf spätestens 2005

Dies zum Thema, was bisher geschah und wie es weitergehen soll.

Jetzt ist es natürlich klar, dass es bei dieser Reform um mehr geht, als um eine reine Frage der dezentralen Verwaltung.

Der Regierungstatthalter / die Regierungstatthalterin ist zwar der Vertreter der Regierung im Amtsbezirk. Aufgrund seiner Wahl durch das Volk kommt ihm aber eine Sonderstellung zu.

Er vertritt dadurch auch die Interessen "seiner" Bevölkerung gegenüber Bern.

Die Regierungstatthalter verstärken gerade in ländlichen Regionen das Gefühl der politischen und administrativen Selbstbestimmung, der Eigenständigkeit und gewährleistet eine bürger- und gemeindefernahe kantonale Verwaltung.

Nicht wegzudiskutieren ist auch, dass die Frage der Regierungstatthalter und der Amtsbezirke nicht überall gleich bewegt.

Fragen Sie einmal die Leute in Münsingen und Münchenbuchsee zu welchem Amtsbezirk sie gehören und wie ihr Statthalter heisse!

Und machen Sie nachher das gleiche im Oberhasli. Sie werden einen klaren Unterschied feststellen.

Diese Tatsache hängt nicht zuletzt auch mit der Geschichte der verschiedenen Amtsbezirke zusammen.

Zum Teil ist der Kanton Bern aus diesen entstanden. Es sind die ältesten Strukturen, die wir kennen.

Wie auch immer, in der politischen Diskussion lassen sich grob 3 Tendenzen erkennen.

⇒ **Tendenz 1** Die einen wollen die heutigen Strukturen erhalten, weil sie sich bewährt haben

Für diese Variante spricht, dass auch der Bericht der JGK bestätigt, dass die heutige Organisation viel besser und effizienter ist als ihr Ruf. Zudem leisten die 26 Regierungstatthalter in aller Regel eine überdurchschnittlich gute Arbeit. Bei der Bewältigung der ausserordentlichen Lagen diesen Winter haben sie sogar eine exzellente Arbeit geleistet.

⇒ **Tendenz 2** Andere sagen; Es braucht in einem grossen Kanton wie dem Unsrigen auch in Zukunft Regierungstatthalter. Die Amtsbezirke dürfen aber durchaus etwas grösser sein.

Für diese Variante spricht, dass einige Amtsbezirke tatsächlich sehr klein sind. Zudem vermag die Teilzeitregierungsstatthalter-Lösung nicht vollständig zu befriedigen.

⇒ **Tendenz 3** Die dritten meinen, Regierungstatthalter und Amtsbezirke sind alte Zöpfe, die endlich abgeschnitten werden müssen.

Für diese Variante spricht! Ja, was spricht denn für diese Variante? Aus meiner Sicht eigentlich nichts!

Natürlich gibt es auch noch verschiedene Zwischenlösungen.

Die Regierung hat eine Zwischenentscheidung getroffen. Anfang nächstes Jahr wird sie sich für ein Modell entscheiden.

Die politische Diskussion in den Regionen hat noch nicht begonnen. Ich bin sehr gespannt darauf. Letztlich wird der Grosse Rat, der den Auftrag erteilt hat, resp. wahrscheinlich sogar die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger entscheiden, welche Lösung sie wollen.

Damit zum Thema Gemeinden

Anfang Jahr hat der Grosse Rat den Schlussbericht zum Projekt "Die neue Aufgaben-, Finanz- und Lastenverteilung im Kanton Bern" behandelt und in zustimmendem Sinn zur Kenntnis genommen.

Das war der Abschluss eines Grossprojektes, welches Kanton und Gemeinden während 4 Jahren intensiv beschäftigt hat.

Im Bericht steht u. a. folgender Leitsatz:

"Der Kanton soll die Strukturentwicklung auf Gemeindeebene aktiv fördern. Er will laufende Prozesse im Rahmen seiner Möglichkeiten unterstützen..."

Im Neuen Gemeindegesetz, welches auf den 1.1.1999 in Kraft trat, steht unter anderem der Art. 63.

Dieser Art. 63 beauftragt die Gemeinden - somit auch die Burgergemeinden und burgerlichen Korporationen -, die Art und Weise ihrer Aufgabenerfüllung periodisch zu prüfen und den geänderten Rahmenbedingungen anzupassen. Also ist die Frage zu stellen: Tut die Gemeinde das Richtige auf die richtige Art und Weise?

Dies sind die beiden Hauptgründe dafür, dass ich im Februar dieses Jahres das Projekt "Gemeindereformen im Kanton Bern" lanciert habe.

Welches sind die Ziele dieses Projektes?

Das wichtigste Ziel ist das Sammeln von Erkenntnissen und Erfahrungen. Erkenntnisse aus dem Kanton Bern aber auch aus andern Kantonen.

Ich will mehr darüber wissen, wann welche Zusammenarbeitsformen sinnvoll sind.

Ich will wissen, was Fusionen bringen. Ich will aber auch wissen, was sie für unerwünschte Nebenwirkungen haben. Fusionen dürfen nicht dazu führen, dass Vieles zerstört und wenig gewonnen wird. Gerade die wohl nach wie vor hohe Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Gemeinde muss bei allem Reformstreben als Wert bewahrt werden. Überstürzte, technokratische "Reissbrettübungen" sind hier nicht am Platz.

Es gibt aus meiner Sicht dem Aktivismus gewisser Kreise entgegenzuwirken, die scheinbar nach dem Motto

1. Es darf kein Stein auf dem andern bleiben
2. Wir haben zwar keine Ahnung, wohin der Weg uns führt und wo das Ziel liegt, aber das hindert uns nicht fröhlich und mit ganzer Kraft zu marschieren.

agieren.

Das Projekt hat Arbeiten auf zwei Ebenen auszuführen.

Es sollen einerseits - gewissermassen auf der strategischen Ebene - Grundlagen und Daten zu allen Arten von Gemeindereformen gesammelt werden. Es sollen also die bestehenden Erfahrungen aus dem Bereich verstärkter Zusammenarbeit und aus dem Bereich Privatisierung / Ausgliederung oder Fusion von Gemeinden gesammelt und bewertet werden. Daraus soll ein Argumentarium - eine Gemeindestrategie - entstehen, welche dem Kanton und den Gemeinden helfen soll, in Reformfragen die richtigen Entscheide zu treffen.

Mit Hilfe dieses Argumentariums sollen die möglichen Vor- und Nachteile einzelner Reformvorhaben möglichst umfassend dargestellt werden.

Ein zweites wichtiges Ziel: Die kantonalen Verwaltungsstellen sollen befähigen, ihre Beratungstätigkeit gegenüber den Gemeinden zu koordinieren und umfassender zu gestalten.

Diese Beratungstätigkeit ist eine sehr schwierige und anspruchsvolle Aufgabe. Wir sind heute noch nicht in der Lage alle entsprechenden Bedürfnisse abzudecken.

Es bedingt einen Lerneffort innerhalb der Verwaltung und eine Schwerpunktbildung im AGR (z. T. erfolgt).

Auf der 2. Ebene, der Operativen, sollen den Gemeinden Checklisten und Arbeitshilfen aller Art, Musterverträge, Vorgehensvorschläge zu den verschiedenen Arten von Reformen und Prozessen zur Verfügung gestellt werden, um ihnen die Arbeit zu erleichtern.

Sie haben nun erfahren, was ich mit dem Projekt Gemeindereformen beabsichtige. Was heisst das nun konkret für die Gemeinden?

Eine wichtige Bemerkung vorab: Reformen dürfen nie Selbstzweck sein. Die Frage darf nie lauten; Was wollen wir ändern?

Am Anfang steht etwas anderes! Nämlich die Problemanalyse. Als Gemeindedirektor wünsche ich mir Gemeinden und auch hier sind die Bürgergemeinden mitgemeint, die sich - Art. 63 GG folgend - periodisch die Frage stellen; ist unsere Aufgabenerfüllung effizient genug?

Ist die ehrliche Antwort auf diese Frage ein Nein erwarte ich, dass man daran geht, Verbesserungen anzustreben.

Gemeindereformen heisst für mich nicht, die Gemeindeflandschaft von heute auf morgen umzugestalten. Gemeindereformen heisst vielmehr unter den Gemeinden und Gemeinderäten aber auch im Kanton einen Lernprozess in Gang zu setzen bzw. zu verstärken.

Es geht darum, die Gemeinden zu animieren, miteinander das Gespräch zu suchen und zu überlegen, welche Bereiche der Gemeindeaufgaben gemeinsam besser erfüllt werden könnten.

Gemeindereformen heisst nicht, dass die eine oder andere Art der Reform bevorzugt werden müsste. Gemeindereformen will die Gemeinden vielmehr auffordern, alle Instrumente des neuen, für Reformen sehr offenen Gemeindegesetzes vorurteilslos zu studieren und auch "auszuprobieren".

Gemeindereformen heisst nicht, ungestüm Altes und Bewährtes über Bord zu werfen. Gemeindereform heisst vielmehr zu prüfen, ob das Alte wirklich gut und das Bewährte wirklich bewährt ist. Das bedeutet, einmal Halt zu machen und sich zu fragen, wo die Stärken und Schwächen der Gemeinde liegen, sich zu fragen, ob alte Zöpfe nicht einmal abzuschneiden sind.

Erlauben Sie mir, an dieser Stelle den bernischen Gemeinden ein Kränzchen zu winden. Im interkantonalen Vergleich ist dieser Prozess bei "unseren" Gemeinden bereits weit fortgeschritten. Es ist einiges im Gang. In vielen Gemeinden wurden bereits neue und innovative Lösungen gefunden, die weit über die Kantons Grenzen hinaus Beachtung gefunden haben und die vor wenigen Jahren zum Teil noch undenkbar gewesen wären. Auch bei den Bürgergemeinden gibt es gute Beispiele (siehe Amt Büren). Ich bin daher zuversichtlich, dass die bernischen Gemeinden und Bürgergemeinden es verstehen, die nötigen Reformen zu lancieren und umzusetzen.

Als ehemaliger Gemeindepräsident bin ich kein Anhänger von Reformen um jeden Preis.

Ich kenne die Stärken unseres Gemeindegewesens. Ich bin mir auch bewusst, wie anspruchsvoll und manchmal schwierig die Aufgaben der Gemeinden sind. Weil ich die Qualitäten der Gemeinden kenne, glaube ich, dass unsere Gemeinden diesen Einsatz wert sind. Und weil das so ist, bin ich der Meinung, dass wir uns bezüglich der Zukunft der Gemeinden, seien dies Einwohnergemeinden oder Bürgergemeinden, von einem Sprichwort leiten lassen sollten:

"Wer nicht bereit ist, zu verändern, wird verlieren, was er bewahren möchte".

Ich wünsche Ihrem Verband und Ihrer Bürgergemeinde eine erfolgreiche Zukunft und Ihnen persönlich alles Gute. Vielen Dank.