

Urs Gasche
Finanzdirektor
des Kantons Bern

(es gilt das gesprochene Wort)

Hauptversammlung des Verbands Bernischer Burgergemeinden und Burgerlicher Korporationen

Ansprache vom 15. Mai 2004 in Steffisburg

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Vertreterinkommunaler Behörden

Sehr geehrter Burgerinnen und Vertreter kantonaler und
nnen und Burger

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich danke Ihnen herzlich für die Einladung, die ich sehr gerne angenommen habe. Ich freue mich, an Ihrer diesjährigen Hauptversammlung teilnehmen zu dürfen. Gerne überbringe ich Ihnen die besten Grüsse des Regierungsrates.

In meiner Funktion als Finanzdirektor habe ich regelmässigen und nahen Kontakt zu Vertreterinnen und Vertretern der Burgergemeinden. Ich kenne diese bernische Institution unterdessen sehr gut. Ich werde in meinem Referat zunächst auf die Entwicklung der bernischen Landgemeinden eingehen, um anschliessend den Bogen zur kantonalen Finanzpolitik zu spannen.

Die Entwicklung der bernischen Landgemeinden

Wer die Ursprünge der Gemeindeorganisation im Kanton Bern erforschen will, muss zuerst einmal feststellen, dass es „*die* bernische Gemeinde“ gar nicht gibt. Die Vielfalt unseres Kantons, die unterschiedlichen topografischen Verhältnisse und die ungleich dichte Besiedlung haben dazu geführt, dass die Entwicklung der Gemeinden in den verschiedenen Regionen sehr unterschiedlich verlaufen ist. Im alpinen und voralpinen Raum finden sich völlig andere Entwicklungsformen als im Mittelland.

Bleiben wir aber bei den Gemeinsamkeiten: Bis ins 19. Jahrhundert haben die *Kirchgemeinden* im bernischen Staatswesen die unterste Einheit gebildet, in der die Obrigkeit ihren Einfluss auf die lokale Verwaltung geltend gemacht hat. Mit der Reformation und der Schaffung der Chorgerichte haben sich geistliche und weltliche Befugnisse immer stärker zu vermischen begonnen. Das „Kirchspiel“, die „Kirchhöri“ oder wie immer sie auch genannt worden sind, hat nicht nur als kirchlicher Bezirk, sondern auch als politische Einheit eine immer grössere Bedeutung gewonnen.

Der Pfarrer als verlängerter Arm der Regierung ist in seiner Kirchgemeinde - neben all seinen seelsorgerischen Pflichten - zum Sprachrohr für obrigkeitliche Proklamationen geworden, dann auch zum Hüter über die Sittlichkeit, zum Oberaufseher über die Schulen und zum Zivilstandsbeamten.

Neben den Kirchgemeinden sind es vor allem die alten *Dorfgemeinden* gewesen, die zur Ausbildung unserer heutigen Gemeindeordnung beigetragen haben. Die Dorfgemeinden sind ursprünglich nichts anderes als genossenschaftliche Verbände zur Nutzung von gemeinsamen Einrichtungen wie der Allmend oder des Waldes sowie zur Organisation der Feldarbeit und des Unterhalts der öffentlichen Einrichtungen gewesen. Über die Zugehörigkeit zur „Genossame“ hat der bäuerliche Landbesitz entschieden. Die Land besitzenden Bauern haben sich die wichtigen Ämter im Dorf geteilt und so eine Art „Landaristokratie“ gebildet.

Mit der Reformation ist nicht nur die Staatsgewalt, sondern auch die Eigenständigkeit der Gemeinden gestärkt worden. Sind die Dorfgemeinden bisher vor-

wiegend wirtschaftliche Nutzungsverbände gewesen, so hat ihnen nun der Staat eine Reihe von Aufgaben übertragen, die bis anhin der Kirche anvertraut worden sind, so etwa die Armenfürsorge oder das Vormundschaftswesen.

Der Einfall französischer Truppen und der Untergang des Alten Bern im Jahr 1798 haben eine völlige Umgestaltung des Gemeindewesens zur Folge gehabt. Die Begriffe *Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit* haben nun die politische Szene bestimmt. Nach der helvetischen Gesetzgebung ist zwischen einer *politischen Gemeinde*, bestehend aus sämtlichen Aktivbürgern, und den *Anteilhabern an den Gemeindegütern* unterschieden worden. Den politischen Gemeinden sind sämtliche öffentlichen Aufgaben übertragen worden, das sind ungefähr die gleichen, die heute den Einwohnergemeinden zufallen.

Den Anteilhabern an den Gemeindegütern sind die Verwaltung des Gemeindegutes und das Armenwesen zugeteilt worden, so dass sie mit den heutigen Bürgergemeinden vergleichbar sind. Manche Historiker sehen denn auch in der helvetischen Gemeindeordnung die Geburtsstunde der heute noch gültigen Rechtsordnung. Der Rechtshistoriker Karl Geiser drückt dies vorsichtiger aus: „Diese Vorschriften blieben zwar nur wenige Jahre in Kraft und sind kaum ordentlich zur Ausführung gelangt; dennoch blieben sie für die spätere Gestaltung nicht ohne Einfluss.“

Ähnlich wie die Gesetzgebung der Helvetik hat die liberale Verfassung von 1831 eine Trennung von Einwohnergemeinden und Bürgergemeinden vorgesehen.

Statt klare Verhältnisse zu schaffen, ist das Gemeindegesetz von 1833 aber auf halbem Wege stehen geblieben, indem es auf eine klare Ausscheidung der Gemeindegüter verzichtet hat. Die vermögensrechtlichen Unklarheiten zwischen Einwohner- und Bürgergemeinden sind erst im Gemeindegesetz von 1852 geregelt worden, haben aber in der Folge an zahlreichen Orten zu Jahrzehnte langen Streitigkeiten geführt.

Im Übrigen ist es ein Irrtum anzunehmen, dass mit der neuen Gesetzgebung die lokalen Probleme nun alle gelöst gewesen wären: In der Theorie ist die Trennung von Einwohner- und Bürgergemeinden zwar vollzogen gewesen. In der Praxis haben aber häufig noch die althergebrachten Dorfstrukturen gegolten. In seinem Amtsbericht für das Jahr 1840 hat zum Beispiel der Regierungsstatthalter von **Fraubrunnen**, Ludwig Albrecht Otth geschrieben:

„Die Gemeinden können sich mehrenteils noch nicht aus der hundertjährigen Gewohnheit und Übung der alten, einfachen Gemeindevorständen loswinden (...). Die Rechtsamen-Corporationen sind die Landaristokratie, die sich mit ihren Gütern auch viele andere Herrschaft verschafft hatten, und nun ihre Eindämmung jeden Fuss breit streitig machen; sie herrschten in vielen Gemeinden allein, und in allen Beziehungen.“

Zur finanziellen Lage der bernischen Bürgergemeinden

Lassen Sie mich im Folgenden etwas zur finanziellen Lage der bernischen Bürgergemeinden sagen.

Sieht man von der kurzen Phase der Helvetischen Republik (1798-1803) ab, so ist im Staate Bern erstmals aufgrund der liberalen Verfassung von 1831 eine klare Scheidung zwischen Einwohner- und Bürgergemeinden eingeführt worden. Eine förmliche „Ausscheidung“ der Vermögenswerte zwischen den beiden Gemeinden ist aber vom Kanton zu diesem Zeitpunkt noch nicht gefordert worden.

Die „radikale“ Staatsverfassung von 1846 hat dann aber eine neue Phase der bernischen Gemeindeentwicklung eingeläutet. In Artikel 69 ist „den Gemeinden, Bürgerschaften und übrigen Korporationen (...) ihr Vermögen als Privateigentum gewährleistet“ worden. In der Folge hat das neue Gemeindegesetz vom 6. Dezember 1852 genaue Weisungen über die Ausscheidung der öffentlichen Güter enthalten.

Den nach diesem Ausscheidungsverfahren noch existierenden Bürgergemeinden ist die Verwaltung des Fürsorge- und Vormundschaftswesens für ihre Angehörigen, das Recht zur Erteilung des Bürgerrechts sowie die Führung des Bürgerrodels verblieben. Der Aufwand für diese Verwaltungsaufgaben hat aus dem Ertrag ihres Vermögens bestritten werden müssen. Die ganze übrige Lokalverwaltung ist aber nunmehr alleinige Aufgabe der Einwohnergemeinde gewesen, die auf ihrem Territorium auch die Steuerhoheit besessen hat. Die seither erlassenen Gemeindegesetze (1917, 1973 und 1998) haben an dieser Situation grundsätzlich nichts geändert.

Die finanzielle Lage der Bürgergemeinden ist also dadurch charakterisiert, dass sie

- anders als die Einwohnergemeinden über kein Recht zur Erhebung von Steuern verfügen, daher
- ihren Aufwand ausschliesslich aus den Erträgen ihres Vermögens bestreiten müssen.

Diese Regel zwingt die Bürgergemeinden zum haushälterischen Umgang mit den vorhandenen Mitteln. Und damit kann ich quasi den Bogen zur aktuellen Finanzpolitik des Kantons spannen, wo dies, zumindest in der Vergangenheit, nicht unbedingt immer nachgelebt worden ist.

Zur aktuellen Finanzpolitik des Kantons

Es ist Ihnen bekannt, dass die Sanierung des kantonalen Finanzhaushalts eine der zentralen Herausforderungen für Regierungsrat und Parlament darstellt. Die Schuldenbelastung ist trotz Sanierungserfolgen in den vergangenen Jahren hoch geblieben. Sie beträgt gegenwärtig rund CHF 10 Mia. und stellt bei steigenden Zinsen ein erhebliches finanzpolitisches Risiko dar.

Für mich ist klar, dass der Weg der Sanierung auch in Zukunft konsequent weiter gegangen werden muss. Ein gesunder Finanzhaushalt ist unverzichtbare Voraussetzung, damit der Staat seine Kernaufgaben auch in Zukunft erfüllen kann, und damit auch das Vertrauen der Wirtschaft in den Standort Bern erhalten bleibt. Die Sanierungspolitik ist dabei nicht einfach mit dem Schlagwort „Sparen“ gleichzusetzen. Die Sanierung des Staatshaushaltes bedeutet letztlich auch die langfristige Sicherung eines gezielt definierten staatlichen Dienstleistungsangebots und die Förderung von wirtschaftlichem Wachstum, weil nur über gesunde Finanzen politischer Handlungsspielraum erhalten bleibt und neu entsteht. In diesem Sinne ist der Schuldenabbau nicht Selbstzweck, sondern Voraussetzung für nachhaltigen Wohlstand in unserem Kanton.

Ich bin überzeugt, dass es an der Zeit ist, sich über die Sanierungsanstrengungen der letzten Jahre hinaus Gedanken darüber zu machen, ob all diese Aufgaben heute vom Kanton wirklich noch zu erfüllen sind, bzw. ob sie in ihrem Ausmass und in ihrer Ausprägung sinnvoll und letztlich auch finanzierbar sind.

Im Rahmen der bisherigen Sanierungspakete ist nämlich in der Regel so vorgegangen worden, dass direkt festgelegt worden ist, auf welche staatlichen Leistungen verzichtet werden soll. Der Ansatz ist also gewesen zu fragen: „Wo können wir kürzen?“. Konkret hat die Regierung mit Sparvorgaben an die einzelnen Direktionen gearbeitet, welche die Direktionen so gut als möglich umgesetzt haben.

Künftig soll, anders als in der Vergangenheit, zunächst die Grundsatzfrage politisch geklärt werden „Welchen Staat wollen wir?“. Es ist also zunächst positiv zu formulieren, welche staatlichen Leistungen beizubehalten sind.

Dann ist zu fragen „Welchen Staat haben wir?“. Aus der Gegenüberstellung dieser beiden Fragen resultieren jene staatlichen Leistungen, die langfristig nicht als gewünscht erachtet werden und demnach abgebaut werden sollten. Bei diesem Ansatz wird viel ganzheitlicher und weniger direktionsorientiert vorgegangen.

Zur Klärung dieser Grundsatzfragen braucht es nach den Vorstellungen des Regierungsrates einen frühzeitigen und stärkeren Einbezug des Grossen Rates, der Parteien und der Verbände, wenn es schliesslich gelingen soll, für schwierige Entscheide politische Mehrheiten zu finden. Die Vorbereitung, Entschcheidfindung und Schaffung von mehrheitsfähigen Optionen brauchen nach Auffassung des Regierungsrates zudem mehr Zeit als ein traditionell erarbeitetes Sanierungspaket. Die Arbeiten dieses Schwerpunkts sollen deshalb losgelöst vom üblichen Budget-Verfahren und auch unabhängig von den bekannten Zeitplänen und Fristen eines einjährigen Planungsumgangs angegangen und konzipiert werden.

Abschliessend darf ich feststellen, dass die Vielfalt politischer Leistungsansprüche an den Staat kaum eingeschränkt zu sein scheint. Vom Kanton wird nach wie vor ein gut ausgebautes Leistungsangebot erwartet, d.h. dass er Schulen, Universitäten und Krankenhäuser einrichtet und betreibt, dass er Strassen baut, Forschung und Technologie fördert, gute Rahmenbedingungen für die Wirtschaft anbietet, für den Schutz der natürlichen Umwelt sorgt, Arbeits- und Ausbildungsplätze sichert, dass er die Kultur, den Sport sowie einzelne Wirtschaftszweige, Vereine und Verbände unterstützt. Vom Kanton wird aber auch verlangt, dass er für Sicherheit und Ordnung Gewähr leistet, dass die Gerichte das Recht des Einzelnen in vertretbaren Fristen schützen und dass ein festes Netz sozialer Leistungen den in Not Geratenen oder Unterstützungsbedürftigen hilft.

Gleichzeitig wird erwartet, dass der kantonale Haushalt ausgabenseitig weiter substantiell entlastet, die Verschuldung in einem erheblichen Mass abgebaut und die Steuerbelastung gesenkt wird. Dieses Spannungsfeld gilt es zu durchbrechen.

Liebe Bürgerinnen und Bürger, ich bin am Ende meines Tour d'horizon von der Entwicklung der bernischen Landgemeinden bis zur heutigen Finanzpolitik des Kantons.

Ich wünsche Ihnen für den weiteren Verlauf Ihrer Hauptversammlung alles Gute.

UG, 8. Mai 2004