

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 287-2017
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2017.RRGR.750

Eingereicht am: 06.12.2017

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Vanoni (Zollikofen, Grüne) (Sprecher/in)
Gygax-Böninger (Obersteckholz, BDP)
Alberucci (Ostermundigen, glp)
Messerli (Nidau, EVP)
Saxer (Gümligen, FDP)
Junker Burkhard (Lyss, SP)

Weitere Unterschriften: 7

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 549/2018 vom 23. Mai 2018
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Punkte 1 und 2: Annahme und gleichzeitige Abschreibung
Punkt 3: Ablehnung



Benchmarks auch für die bernischen Gemeinden – zwecks Sparens am richtigen Ort

Der Regierungsrat wird beauftragt, zur Förderung eines sparsamen Einsatzes öffentlicher Mittel und einer effizienten Erfüllung der Kantons- und Gemeindeaufgaben

1. den von 2000 bis 2009 erstellten bernischen «Gemeindevergleich» mit den vorliegenden Daten aus der Gemeindefinanzstatistik für das zuletzt erfasste Jahr nachzuführen
2. dieses Benchmarking künftig jährlich zu aktualisieren und
3. es im Lichte der Erfahrungen mit den Benchmark-Analysen auf Kantonsebene zu einem aussagekräftigen Instrument für die bernischen Gemeinden weiterzuentwickeln

Begründung:

Die Berner Kantonsverfassung verlangt in Artikel 101 einen «sparsamen» und «wirtschaftlichen» Umgang mit den finanziellen Mitteln. Und auch die Rechtsgrundlagen von Gemeinden bekennen sich zum gleichen Grundsatz, beispielsweise zum «wirtschaftlichen und wirkungsvollen» Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel. Um dem Verfassungsgrundsatz nachzuleben, hat sich der

Kanton Bern in den letzten Jahren wiederholt an interkantonalen Benchmarks orientiert, also an vergleichenden Analysen der Ausgaben verschiedener Kantone (inklusive Gemeinden) für bestimmte Aufgabenbereiche. Insbesondere in den Debatten über die Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP 2014) und das Entlastungspaket (EP 2018) haben sich Regierungs- und Grossratsmitglieder häufig auf dieses Instrument berufen.

Damit auch die bernischen Gemeinden ihre Ausgaben miteinander vergleichen und nach kostengünstigerer Aufgabenerfüllung streben können, hat das kantonale Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) für die Jahre 2000 bis 2009 aus vorhandenen Daten der Gemeindefinanzstatistik einen «Gemeindevergleich» erstellt. Er ist noch heute zusammen mit erläuternden Berichten unter dem Titel «Benchmarking» auf der Webseite des Kantons zugänglich.¹ Die tabellarisch aufgeführten Zahlen über die Ausgaben der Gemeinden (auch nach Grösse, Bevölkerungszahl und Gemeindetyp unterscheidbar) sind interessant und zeigen grosse Unterschiede, beispielsweise punkto Personalkosten, Verwaltungsaufwand oder auch Feuerwehr- und Zivilschutzaufwand pro Kopf, Volksschulkosten pro Schulkind, Unterhaltskosten pro Strassenkilometer usw. Aber die Zahlen sind veraltet und für aktuelle Diskussionen nicht mehr relevant.

Damit in den Gemeinden auf der Basis aktueller Vergleichszahlen nach Möglichkeiten zu Einsparungen und Effizienzsteigerungen gesucht werden kann (was sich insbesondere bei Verbundaufgaben auch positiv auf die Kantonsfinanzen auswirken könnte), sollte der Gemeindevergleich mit den aktuellsten Daten für ein Jahr nachgeführt werden und künftig jährlich aktualisiert werden. Allenfalls ist es – auch aufgrund der gesammelten Erfahrungen mit dem Benchmarking auf Kantonsebene sowie abgestimmt auf das neue Harmonisierte Rechnungsmodell (HRM 2) – sinnvoll, den bernischen Gemeindevergleich weiterzuentwickeln. Und schliesslich wäre es hilfreich, den bernischen Gemeindevergleich mit einer Analyse der möglichen Gründe für grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden zu ergänzen. Dies könnte die gezielte Interpretation ausgewählter Vergleichszahlen durch Interessierte in einzelnen Gemeinden erleichtern und das Ziehen von sparsamen Schlussfolgerungen ermöglichen.

Mit einem solchen «bernischen Benchmarking» könnte eine wertvolle Grundlage geschaffen werden für das ständig gebotene Streben nach sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel und effizienter Erfüllung der vorgegebenen Aufgaben. Gerade in kleineren und mittleren Gemeinden fehlt es an fundierten Angaben, um beurteilen zu können, wie kostengünstig und wirkungsvoll die vorgeschriebenen Aufgaben im Vergleich mit anderen Gemeinden erfüllt werden. Dies führt dazu, dass Sparbemühungen oft ausschliesslich oder primär bei freiwillig gewählten Aufgaben ansetzen – und die weit umfangreicheren vorgegebenen Aufgaben ausser Acht bleiben. Mit Benchmarks für diese grossen Aufgabenbereiche könnten möglicherweise weit grössere Einsparungen in den Gemeinden (und indirekt auch beim mitfinanzierenden Kanton) erzielt werden. Diese erwartbaren positiven Auswirkungen würden den bescheidenen Aufwand bei der regelmässigen Auswertung der vorhandenen Zahlen, namentlich aus der Gemeindefinanzstatistik, mehr als rechtfertigen.

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages, und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

¹ http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeindefinanzen/analysen_und_berichte.html

Die Möglichkeit des Benchmarks für die bernischen Gemeinden zum sorgfältigen und wirtschaftlichen Umgang mit den finanziellen Mitteln besteht heute bereits, wie die nachfolgende Stellungnahme zu den einzelnen Punkten der Motion darlegt:

Zu den Punkten 1 und 2:

Die Gemeindefinanzstatistik wurde auch nach dem Jahr 2009 jährlich aktualisiert. Mit der Einführung des neuen Rechnungslegungsmodells HRM2 im Jahr 2016 wurde die FINSTA-Datenbank angepasst und die Software erneuert. Die Gemeinden können somit auch ab dem Jahr 2010 und den folgenden Jahren nahtlos eigene Auswertungen und Vergleiche mit den Daten aus der Gemeindefinanzstatistik erstellen.

Gegenüber dem von 2000 bis 2009 vom AGR publizierten bernischen „Gemeindevergleich“ sind einzig die drei Indikatoren „Schülerzahlen“, „Fläche in ha“ und „Strassenlänge in km“ je Gemeinde nicht mehr direkt abrufbar. Diese Daten stehen den Gemeinden heute jedoch durch verbesserte und erweiterte Statistikportale (z.B. Statistischer Atlas) und diverse tabellarische Auswertungen zur Verfügung.² Exporte in Excel-Dateien sind möglich.

Nebst der FINSTA-Datenbank steht den Gemeinden für Vergleiche von Zahlen aus der Jahresrechnung der jährlich durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) publizierte Bericht „Gemeindefinanzen“³ zur Verfügung, welcher standardisierte Kennzahlen auswertet und diese anhand von Kantonskarten übersichtlich darstellt. Dieses Instrument ist mittlerweile etabliert und dient den Gemeinden ebenfalls als mögliches Benchmark-Instrument. Mit der Einführung von HRM2 wird der Bericht Gemeindefinanzen neu strukturiert und weitergeführt werden, sobald erste Zahlenreihen und die erforderlichen Informatikschnittstellen zur Verfügung stehen. Zudem stehen den Gemeinden auf der Website des AGR weitere relevante statistische Daten zur Verfügung⁴. Weiter kann auch auf die aktuell laufende 2. Erhebung der Indikatoren der Nachhaltigen Entwicklung des Amtes für Umwelt und Energie (AUE) verwiesen werden, wo ebenfalls die Möglichkeit für die Gemeinden besteht, sich anhand von ca. 60 Indikatoren im Bereich Nachhaltige Entwicklung zu vergleichen. Bei dieser Studie machen rund 55 Gemeinden im Kanton Bern mit.

Ein mehrfaches Publizieren von gleichen Daten in verschiedenen Dokumenten führt zu Redundanzen und muss aus verwaltungsökonomischen und ressourcestechnischen Gründen vermieden werden. Diese neuen statistischen Angebote sind denn auch der Grund, dass die früher publizierten Tabellen „Gemeindevergleich“ ab 2009 nicht mehr weitergeführt wurden. Die von den Motionären gewünschten Daten für Vergleiche werden laufend aktualisiert und sind für die Gemeinden jederzeit über das Webangebot des Kantons zugänglich.

Der Regierungsrat beantragt, die Punkte 1 und 2 anzunehmen und gleichzeitig abzuschreiben.

Zu Punkt 3:

Die Gemeinden im Kanton Bern geniessen eine hohe Autonomie. Es ist weder Aufgabe noch Absicht des Kantons, den Gemeinden vorzuschreiben, wie eine effiziente und kostengünstige Gemeindeführung zu organisieren ist. Die Gemeinden sind frei, sich mit anderen Gemeinden punkto Grösse und Struktur sowie gleichartiger Aufgaben und Leistungen zu vergleichen. Ob

² Schülerzahlen: www.erz.be.ch/kalkulationstool

Fläche in ha je Gemeinde: https://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/statistischer_atlas (Raum und Umwelt)

Strassenlänge in km: http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/statistischer_atlas (Mobilität, Verkehr, 3. Karte)

³ Link zu Bericht Gemeindefinanzen: <http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeindefinanzen/statistik0.html>

⁴ Link zu statistischen Angaben Gemeindefinanzen: <http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/statistik.html>

eine Gemeinde eine Aufgabe ausgelagert hat oder zusätzliche Leistungen anbietet, ist aus den Zahlen allein nicht ersichtlich, weshalb ein Benchmarking ohne vertiefte Analyse und Erläuterung der verglichenen Werte wenig aussagekräftig ist. Gerade das Argument, dass unter den Gemeinden grosse Unterschiede bestehen, deren Herkunft jedoch in Zahlen-Tabellen nicht begründet wird, führt zu Kritik an generellen Vergleichen. Es kann daher nicht die Aufgabe des Kantons Bern sein, für die Gemeinden eine systematische Benchmark-Analyse mit entsprechenden Vorgaben zu erstellen und zu pflegen. Kommt hinzu, dass im Lichte der aktuellen Finanzlage im Kanton Bern die Schaffung eines neuen und ressourcenintensiven Instrumentes nicht opportun ist.

Der Kanton Bern hat sich jedoch bereit erklärt⁵, die Gemeinden insofern zu unterstützen, als er durch Gemeinden oder Dritte erstellte Benchmark-Vergleiche auf der Homepage des AGR publiziert und so allen Gemeinden kostenlos zur Verfügung stellt. Ein darüber hinausgehendes Bedürfnis zur Unterstützung der Gemeinden in diesem Bereich war bis heute beim AGR nicht vorhanden: innerhalb der letzten 17 Jahre wurden dem AGR gerade mal zwei Vergleiche⁶ für die Publikation zugestellt, den Bericht über die Tourismusgemeinden (2000) hatte das AGR selber in Auftrag gegeben nach dem Fall Leukerbad. Weitere Anfragen gab es nicht.

Punkt 3 der Motion ist deshalb abzulehnen.

Verteiler

- Grosser Rat

⁵ siehe Bericht „Gemeindevergleiche“ vom 1.6.2001

⁶ Benchmarking-Pilotprojekt Busswil; Gesamtprojektbericht (2003) und Benchmarking von Gemeinden des Berner Jura (2007)