

VERBAND BERNISCHER GEMEINDEN
BERNISCHE GEMEINDESCHREIBERINNEN UND GEMEINDESCHREIBER
VERBAND BERNISCHER FINANZVERWALTER
VEREINIGUNG BERNISCHER BAUVERWALTER / BAUINSPEKTOREN

bruno.bangerter@bve.be.ch

BVE / AWA
Reiterstrasse 1
3011 Bern

Bern, 2. März 2010

Wasserstrategie / Mitwirkung

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken Ihnen die kommunalen Verbände bestens. Zu den vorliegenden Dokumenten ergeben sich aus kommunaler Sicht die folgenden Bemerkungen:

Gesamtstrategie

Die kommunalen Verbände begrüssen ausdrücklich die Formulierung einer Strategie über alle Bereiche des Wassers hinweg. Allerdings entsteht bei Lektüre der Unterlagen etwas der Eindruck, es gehe um drei weitgehend unabhängige Strategien, welche lediglich im Titel eine Gemeinsamkeit (nämlich das Wasser) aufweisen. Wenn schon von „Wasserstrategie“ die Rede ist, sollten die Zusammenhänge und Vernetzungen und die gesamtstrategische Ausrichtung dieser Politiken dargestellt werden. Zudem wären auch die Bezüge zum Wasserbau darzustellen.

Wassernutzungsstrategie

Die Gemeinden sind von der Wassernutzung partiell betroffen. Im Gegensatz zur Wasserversorgung und zur Siedlungsentwässerung handelt es sich dabei aber nicht um die Erfüllung einer Gemeindeaufgabe, weshalb die kommunalen Verbände zu diesem Teilaspekt keine Bemerkungen anbringen. Sie gehen davon aus, dass die betroffenen Gemeinden im Rahmen dieser Mitwirkung ihre Bemerkungen direkt einbringen. Die nachfolgenden Bemerkungen beziehen sich nur auf die Wasserversorgungs- bzw. die VOKOS-Strategie.

Materielle Zielsetzungen

Die kommunalen Verbände können sich den materiellen Zielsetzungen (Erhöhung der Leistungsqualität, Saubere Gewässer, Erhöhung der Versorgungssicherheit, Senkung der Kosten, Freigabe schlecht genutzter Flächen für anderweitige Nutzungen) anschliessen. Der Kanton als übergeordnetes Gemeinwesen muss die Erreichung dieser Ziele sicherstellen. Allerdings muss er sich dabei auf die der Aufsichtsbehörde zur Verfügung stehenden Instrumente und Steuerungsmöglichkeiten beschränken.

Überprüfung und Durchsetzung der Zielerreichung, nicht organisatorische Vorgaben

Im Bericht wird verschiedentlich festgestellt, es bestünden bezüglich Qualität und Kosten teilweise Defizite. Die kommunalen Verbände bestreiten diesen Befund keineswegs. Sie können aber nicht nachvollziehen, wieso der Kanton diese Defizite im Rahmen seiner Aufsichtsverantwortung nicht feststellt und unter Fristansetzung behebt. Es scheint – zumindest im Kanton Bern – eine Gesetzmässigkeit zu sein, dass sich kantonale Stellen viel lieber mit (zum Teil sehr technokratischen) organisatorischen Lösungen auseinandersetzen, als die kantonal vorgegebenen Minimalstandards bezüglich Zielerreichung zu überprüfen und auch durchzusetzen. Die kommunalen Verbände erwarten, dass die Wasserstrategie diese Zusammenhänge differenzierter behandelt. Im Rahmen der Wasserstrategie soll sich der Kanton vermehrt mit der Koordination, mit der Beratung, mit dem Controlling im Zusammenhang mit den geltenden Minimalstandards und mit der Aufsicht und Durchsetzung der Vorgaben befassen. Auf organisatorische Vorgaben ist zu verzichten. Sollten einzelne Gemeinden den kantonalen Vorgaben nicht entsprechen, steht als ultima ratio die aufsichtsrechtliche Durchsetzung im Rahmen der gemeinderechtlichen Vorschriften zur Verfügung.

Kosten

Es muss bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung stets das Ziel sein, die eingesetzten Mittel möglichst wirtschaftlich zu verwenden und wenn möglich die Kosten zu senken. In den formulierten Strategien steht diese Forderung etwas im Widerspruch zur Forderung nach permanenter Professionalisierung. Es dürfte sich in der Regel (nicht immer) so verhalten, dass grössere Organisationen professioneller arbeiten, allerdings immer auch teurer. Bei der Entwicklung von Visionen und Strategien sind in der Regel „Technoprofis“ unter sich und sind sich rasch einig, dass ihre Vorstellungen der Massstab für eine mögliche Entwicklung in ihrem Politikbereich sind. Im Ergebnis besteht bei solchen Aktivitäten stets die Gefahr, dass Kostensenkungen aufgrund betriebswirtschaftlicher Optimierungen (beispielsweise generiert durch Skaleneffekte) durch professionelle Maximierungen wieder zunichte gemacht werden. Wo grosse Verbesserungen mit vertretbarem Aufwand realisiert werden können, sind sie sicher zu realisieren. Es gilt aber immer nüchtern zu analysieren, ob das Kosten-/Nutzenverhältnis stimmt. Hier muss der Massstab das Paretoprinzip sein, wonach mit einem relativ geringen Einsatz der Mittel eine gute Leistung erzielt werden kann. Wenn es nun darum geht, aus der guten eine sehr gute Leistung (Qualitätsverbesserung um 5 – 10%) zu machen, dürfen dafür nicht mehr als 5 – 10% Mittel eingesetzt werden. Leistungsverbesserungen im geringen %-Bereich dürfen keine grossen Kosten oder riesige Reorganisationsübungen auslösen. Solche Vorhaben sind stets aus einer gesamtpolitischen Sicht heraus zu betrachten: Die Politik des Kantons Bern hat sich klar dahingehend artikuliert, die Belastung der Bevölkerung und der Wirtschaft durch staatliche Abgaben sei (zu) hoch. Die kommunalen Verbände enthalten sich einer Bewertung

dieser finanzpolitischen Feststellung, können aber nicht so recht verstehen, wie es möglich ist, bei diesem Befund in praktisch allen Politikbereichen ständig aufzurüsten. Fazit: Die kommunalen Verbände erwarten, dass die Strategie aufzeigt, welche Verbesserungen unerlässlich sind und wie sich das Kosten-Nutzenverhältnis darstellt.

Organisation

Die Strategie äussert sich prominent zu organisatorischen Fragen. Die kommunalen Verbände weisen darauf hin, dass der Kanton für diese Frage ein hochspezialisiertes Amt hat: das Amt für Gemeinden und Raumordnung. Es geht nicht an, dass jede Direktion und jedes kantonale Amt eigene organisationsrechtliche Überlegungen anstellen. So erscheint es beispielsweise unverständlich, dass im Rahmen der Strategie Wasserversorgung Überlegungen zu sehr grossen Trägerschaften für Primäranlagen angestellt werden, ohne dass die Regionalkonferenzen, welche hier eine wichtige Rolle spielen könnten, überhaupt erwähnt werden. Ob zudem Verbundsysteme mit riesigen Trägerschaften erfolgreich sein werden, steht auch zur Diskussion. Unter Umständen wären hier auch Vertragsmodelle zielführend. Beachtlich ist in der SWOT-Analyse zur Wasserversorgung auch der Umstand, dass die Gemeindeautonomie ohne wenn und aber als Schwäche aufgeführt wird, weil sie regionale Lösungen verhindert. Die kommunalen Verbände pflegen einen sehr differenzierten Umgang mit dem Begriff „Gemeindeautonomie“. Sie weisen aber trotzdem darauf hin, dass die Gemeinden – mit einem Minimum an Autonomie ausgestattet - weltweit als Erfolgsmodell gegen zentralistisch geführte Verwaltungsmodelle gefördert werden und sowohl politologisch wie auch ökonomisch ihre Stärken haben. Es ist nicht die Gemeindeautonomie, welche optimalen Zusammenarbeitslösungen im Wege steht. Vielmehr ist es der Umstand, dass entweder zu wenig griffige Vorgabe an die Qualität und die Leistung kommunaler Aufgaben gemacht werden, oder die Durchsetzung entsprechender Vorgaben nicht konsequent erfolgt. Bestehen klare und messbare Vorgaben und werden diese auch durchgesetzt, entstehen innert Kürze sinnvolle und massgeschneiderte organisatorische Lösungen. Sind die Gemeinden nicht mehr in der Lage, durch sinnvolle Zusammenarbeit die Vorgaben des „Zentralstaates“ zu erfüllen, ist der Moment gekommen, eine neue Aufgabenteilung zu diskutieren (sprich: Kantonalisierung). Die kommunalen Verbände können sich allerdings nicht so recht vorstellen, dass der Kanton in diesen Politikbereichen ein guter Operateur wäre (Akzeptanz und Verankerung in der Bevölkerung, wirtschaftliche Aufgabenerfüllung, etc.).

Der Traum von grossen Organisationen

Ein Zitat aus der Strategie VOKOS 2010: „Aus kantonaler Sicht besteht das Fernziel regionaler Organisationen über ganze ARA-Einzugsgebiete, welche im Besitze aller öffentlichen Anlagen der Siedlungsentwässerung wären und sämtliche damit verbundenen Aufgaben durch ausgewiesene Fachleute ausführen würden. Diese Fernziel kann auch mit grösseren Gemeindefusionen erreicht werden“. Solche Aussagen sind nicht geeignet, eine wichtige Strategie politisch breit zu verankern. Dass die Abwasserreinigung in grossen Perimetern erfolgt, leuchtet ohne Weiteres ein und ist so auch bewährt. Es wäre allerdings wohl kaum ein Erfolgsmodell, wenn die Gemeinden künftig in den heutigen ARA-Perimetern fusionieren würden. Zudem müsste die Diskussion, ob so grosse Organisationen die Bewirtschaftung der Detailinfrastruktur besser und günstiger übernehmen könnten, noch einlässlich geführt werden. Die kommunalen Verbände weisen darauf hin, dass sowohl die Wasserversorgung wie auch die Siedlungsentwässerung klassische Monopolbereiche beschlagen, welche abseits des

Wettbewerbs erfolgen. Die Wasserstrategie führt ausschliesslich betriebliche Gründe vor die vorgesehenen organisatorischen Umbauarbeiten ins Feld, ohne dass Überlegungen zur politischen Verankerung angestellt werden. Wie auch immer solche Trägerschaften organisiert werden, darf nicht vergessen werden, dass die Grundzüge der Gebührenbemessung einer *reglementarischen* Grundlage der Stimmberechtigten oder eines Parlaments bedingen. Aktiengesellschaften können keine gesetzlichen Grundlagen schaffen. Diesen Aspekten müsste eine Gesamtstrategie – will sie sich zu organisatorischen Aspekten wirklich äussern – auch Rechnung tragen. Hingegen sollen keine organisatorischen Überlegungen einfließen, die nicht auf erhärteten Tatsachen (Zahlen), sondern auf persönlichen Werthaltungen und Erwartungen der Verfasser gründen.

Einsatz von Steuergeldern

Die Wasserstrategie führt apodiktisch aus, die Wasserversorgung müsse selbsttragend sein, es dürften keine Steuermittel zugeführt werden. Auch bei der Siedlungsentwässerung wird davon ausgegangen, diese werde ausschliesslich über den Gebührenhaushalt finanziert. Im Grundsatz sind diese Aussagen sicher richtig, müssen aber trotzdem hinterfragt werden. Moderne Finanz- und Lastenausgleichssysteme gleichen nicht nur die unterschiedliche Finanzkraft der einzelnen Gemeinden aus, sondern leisten auch einen Ausgleich für unterschiedliche Lasten. Während die überdurchschnittlich hohen sozialen Lasten der urbanen Gebiete durch einen soziodemografischen Ausgleich abgefedert werden, steht für den ländlichen Raum ein Ausgleich der Kosten der „Weite“ (geografisch-topografischer Ausgleich) zur Verfügung. Gemeinden mit einem stark dezentralen Siedlungsgebiet erhalten als Ausgleich für ihre hohen, nicht beeinflussbaren Kosten für eine aufwändige Infrastruktur, ungebundene Mittel aus dem Finanzausgleich. Ein massgeblicher Teil der hohen Kosten fallen im Bereich der Ver- und Entsorgung an. Es ist nun nicht einzusehen, wieso eine Gemeinde nicht auch in diesen Politikbereichen die entsprechenden Mittel aus dem Finanz- und Lastenausgleich einsetzen können, damit der Gebührenhaushalt etwas entlastet wird. Es ist gerade aus sozialpolitischer Sicht problematisch, wenn die Gebühren, welche auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gebührenschuldner keine Rücksicht nehmen, stets steigen und bei der Bevölkerung kaum mehr auf Akzeptanz stossen.

Zusammenfassung der Anliegen

Die kommunalen Verbände bitten zuhanden der Strategie Wasserversorgung zusammenfassend um Berücksichtigung der folgenden Anliegen:

- Gefragt sind konkrete Vorgaben des Kantons bezüglich der von den Gemeinden zu verantwortenden Leistungen. Die Koordination, Beratung und das Controlling durch den Kanton sind zu verstärken, auf organisatorische Vorgaben ist zu verzichten.
- Der Kanton muss erkennen können, ob diese Leistungen so erbracht werden und nötigenfalls seine Vorgaben auch durchsetzen.
- Die Massnahmen zur *Optimierung* der Aufgabenerfüllung sind stets im Lichte eines guten Kosten-Nutzen-Verhältnisses vorzunehmen. Auf eine *Perfektionierung* ist zu verzichten.
- Organisatorische Vorgaben sind in der Regel nicht zielführend. Die entsprechende Diskussion darf nicht nur unter betriebswirtschaftlichen und technischen Gesichtspunkten erfolgen. Organisatorische Vorgaben als „ultima ratio“

müssen auf Facts und nicht auf Vermutungen gründen. Der Lead muss für organisatorische Fragen beim AGR liegen.

- Es ist zu prüfen, ob die Gemeinden topo-geografische Zuschüsse aus dem Finanz- und Lastenausgleich auch in den gebührenfinanzierten Bereichen der Ver- und Entsorgung einsetzen dürfen.

Die kommunalen Verbände bitte um Berücksichtigung ihrer Anliegen bei den weiteren Arbeiten im Rahmen der Wasserstrategie.

Freundliche Grüsse

Verband Bernischer Gemeinden

L. Hess, Präsident

Bernische Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber

M. Gerber, Präsidentin

Verband Bernischer Finanzverwalter

D. Bichsel, Präsident

Vereinigung Bernischer Bauverwalter / Bauinspektoren

M. Rindlisbacher, Präsident

Kopie per Mail z.K. an:

- Mitglieder Vernehmlassungsausschuss
- AGR