

## Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 275-2019  
Vorstossart: Interpellation  
Richtlinienmotion: ☐  
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.346

Eingereicht am: 25.11.2019

Fraktionsvorstoss: Nein  
Kommissionsvorstoss: Nein  
Eingereicht von: Schneider (Biel/Bienne, SVP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja  
Dringlichkeit gewährt: Ja 28.11.2019

RRB-Nr.: 127/2020 vom 12. Februar 2020  
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



### Welche Massnahmen kann der Kanton gegen die Überschuldung von Gemeinden ergreifen?

---

Der Schuldenberg meiner Wohngemeinde Biel/Bienne ist innerhalb eines Jahrzehnts massiv angestiegen. Lag dieser vor zehn Jahren noch bei 536 Millionen Franken, wird er kommendes Jahr knapp 800 Millionen Franken betragen. Gemäss dem städtischen Finanzplan wird die Milliardengrenze schon bald erreicht werden. Die Auswirkungen dieser «Schuldenpolitik» werden besonders dann spürbar, sobald das Zinsumfeld nach oben zeigt. Eine solche Entwicklung betrifft dabei nicht nur die Gemeinde, sondern auch den Kanton als Ganzes.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Welche rechtlichen Bestimmungen oder (verwaltungsinternen) Richtlinien gibt es auf Stufe Kanton, welche die Verschuldung der Gemeinden betreffen?
2. Ab welchem Wert beurteilt der Kanton den Verschuldungsgrad einer Gemeinde als kritisch bzw. sehr kritisch?
3. Hat der Kanton eine Handhabe, um ab einem gewissen Verschuldungsgrad einer Gemeinde bei dieser zu intervenieren?
4. Falls Frage 3 bejaht wird: Welche Massnahmen kann der Kanton ergreifen, um eine drohende Überschuldung einer Gemeinde zu verhindern?

5. Welche (weiteren) Massnahmen müssten nach Ansicht des Regierungsrates von Seiten des Kantons ergriffen werden können, um eine drohende Überschuldung einer Gemeinde abzuwehren?
6. Musste der Kanton in der Vergangenheit bei einer Gemeinde schon einmal intervenieren, weil deren Finanzen zerrüttet waren?
7. Welchen Verschuldungsgrad weisen die bernischen Gemeinden auf (Auflistung)?

Begründung der Dringlichkeit: Damit die Antworten des Regierungsrates bereits in die Arbeiten zu den nächsten Budgets einfließen können, ist die Beantwortung dringlich zu behandeln.

### Antwort des Regierungsrats

Zur Beantwortung der Frage, welche Massnahmen der Kanton gegen die Überschuldung von Gemeinden ergreifen kann, ist zuerst der Begriff «Überschuldung» zu klären. Die rechtlichen Bestimmungen für den kommunalen Finanzhaushalt kennen im Gegensatz zur Privatwirtschaft keinen solchen Überschuldungs-Begriff. In der Privatwirtschaft gilt eine Firma dann als überschuldet, wenn das Fremdkapital (Forderungen der Gläubiger) die Aktiven der Bilanz übersteigt.

Für die öffentliche Hand gelten andere Kenngrössen für die Steuerung des Finanzhaushalts: Eine Intervention des Kantons erfolgt dann, wenn eine Gemeinde erstmals einen Bilanzfehlbetrag<sup>1</sup> ausweist. Die Finanzaufsicht des Kantons über die bernischen Gemeinden ist im Gemeindegesetz<sup>2</sup>, der Gemeindeverordnung<sup>3</sup> und der Direktionsverordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden<sup>4</sup> abschliessend geregelt.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Zur Verschuldung der Gemeinden gibt es keine rechtlichen Grundlagen für eine Intervention durch den Kanton. Die Interventionsgrösse ist der Bilanzfehlbetrag. Eine Intervention des Kantons erfolgt, wenn der Bilanzfehlbetrag nicht innert 8 Jahren abgetragen werden kann oder wenn der Bilanzfehlbetrag ein Drittel des ordentlichen Jahressteuerertrags übersteigt (Art. 76, Abs. 1 GG). Ab erstmaliger Bilanzierung eines Bilanzfehlbetrags werden die Gemeinden beratend begleitet.
2. Zur Verschuldung der Gemeinden gibt es verschiedene Kennzahlen und Richtwerte: alle Kennzahlen aller bernischen Gemeinden, die Durchschnittswerte sowie die Richtwerte sind im Bericht Gemeindefinanzen aufgeführt und kartografisch dargestellt<sup>5</sup>. Zudem publizieren die Gemeinden ihre Kennzahlen in ihrer Jahresrechnung. Nachfolgend aufgeführt sind diejenigen Kennzahlen, die eine Aussage zur Verschuldung enthalten. In der Tabelle ausgewie-

<sup>1</sup> Der Bilanzüberschuss resp. -fehlbetrag ist einer von mehreren Bestandteilen des Eigenkapitals der Gemeinde.

<sup>2</sup> Gemeindegesetz (GG, BSG 170.11)

<sup>3</sup> Gemeindeverordnung (GV, BSG 170.111)

<sup>4</sup> Direktionsverordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHDV, BSG 170.511)

<sup>5</sup> Link:

[https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeindefinanzen/statistik0/bericht\\_gemeindefinanzen.html](https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeindefinanzen/statistik0/bericht_gemeindefinanzen.html). Der aktuell publizierte Bericht basiert auf den Zahlen der Jahresrechnungen 2017. Die FINSTA-Daten sind jeweils im Oktober des Folgejahres verfügbar. Der Bericht zur Jahresrechnung 2018 wird derzeit erstellt.

sen sind die Durchschnittswerte (Mittelwert) der bernischen Gemeinden sowie die Werte der Stadt Biel im Rechnungsjahr 2018:

- a) Nettoschuld je Einwohner
- b) Zinsbelastungsanteil
- c) Bruttoverschuldungsanteil
- d) Nettoverschuldungsquotient
- e) Kapitaldienstanteil

| Kennzahlen 2018                            | Richtwerte<br>bernische<br>Gemeinden                                |                                                                                                                                      | Stadt Biel                     | Durchschnitt<br>bernische<br>Gemeinden |
|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------|
| <b>a) Nettoschuld je Einwohner in CHF</b>  | < 0<br>0 – 2'000 CHF<br>> 2'000 CHF                                 | Nettovermögen<br>geringe bis mittlere Schuld<br>hohe bis sehr hohe Schuld                                                            | Nettoschuld<br>CHF<br>1'792/EW | Nettovermögen<br>CHF 998/EW            |
| <b>b) Zinsbelastungsanteil<sup>6</sup></b> | < -1 %<br>-1 bis 0 %<br>> 0 – 1 %<br>> 1 – 2 %<br>> 2 %             | extrem tiefer Anteil<br>sehr tiefer Anteil<br>tiefer Anteil<br>mittlerer Anteil<br>erhöhter Anteil                                   | 3 %                            | 0.7 %                                  |
| <b>c) Bruttoverschuldungsanteil</b>        | < 50 %<br>> 50 – 100 %<br>> 100 – 150 %<br>> 150 – 200 %<br>> 200 % | sehr gut<br>gut<br>mittel<br>schlecht<br>kritisch                                                                                    | 164.6 %                        | 101.3 %                                |
| <b>d) Nettoverschuldungsquotient</b>       | < 0<br>0 – 50 %<br>50 – 100 %<br>100 – 150 %<br>> 150 %             | Nettovermögen<br>geringe Nettoverschuldung<br>mittlere Nettoverschuldung<br>erhöhte Nettoverschuldung<br>sehr hohe Nettoverschuldung | 63.7 %                         | -37.9 %                                |
| <b>e) Kapitaldienstanteil</b>              | < 5 %<br>5 – 15 %<br>> 15 %                                         | geringe Belastung<br>tragbare Belastung<br>hohe Belastung                                                                            | 7.2 %                          | 4.8 %                                  |

Quelle FINSTA-Daten, Aufbereitung AGR

Die Kennzahlen der Stadt Biel sind tiefer als der Durchschnitt der bernischen Gemeinden, zeigen jedoch keine alarmierenden Werte. Im Weiteren steht in der Bilanz der Jahresrechnung 2018 der Stadt Biel dem Fremdkapital von 815 Mio. CHF ein Finanzvermögen von 718 Mio. CHF gegenüber<sup>7</sup> (d.h. das Fremdkapital ist zu 88 % durch Finanzvermögen gedeckt).

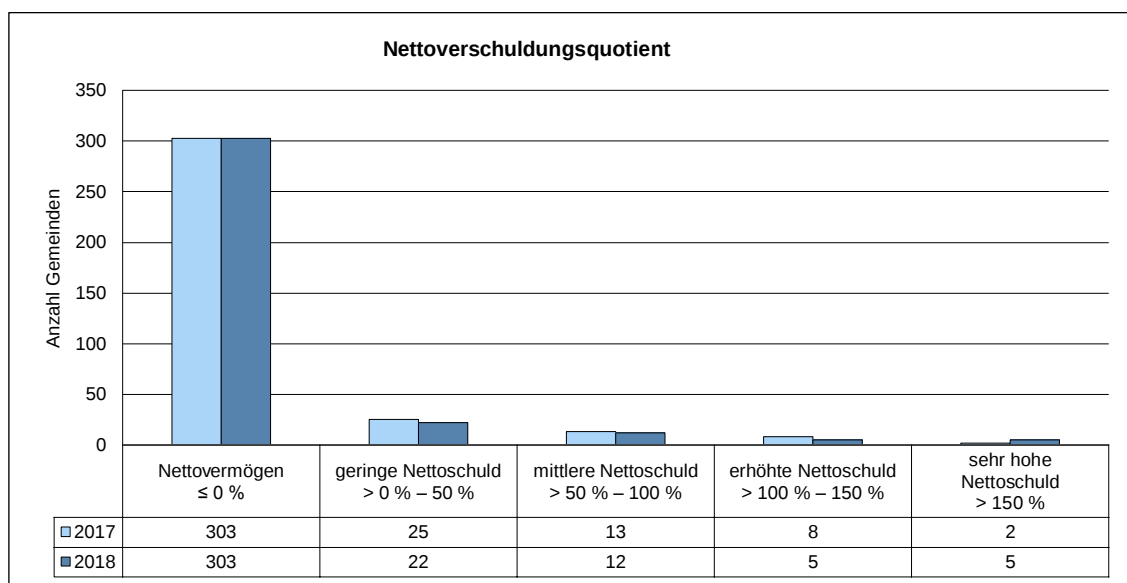
3. Der Verschuldungsgrad der Gemeinden ist keine Interventionsgrösse des Kantons, dazu bestehen keine rechtlichen Grundlagen (siehe auch Frage 1). Durch ein internes Früherkennungssystem des Kantons werden die Gemeinden aber frühzeitig auf ein drohendes Finanzhaushalts-Ungleichgewicht hingewiesen und beraten (Art. 79 GG).
4. –
5. Die Gemeinden im Kanton Bern geniessen eine hohe Autonomie. Die Verantwortung für den Finanzhaushalt obliegt damit der Gemeinde selbst, konkret dem Gemeinderat (Art. 71 GG). Überschuldet sich eine Gemeinde, muss sie sich aus eigener Kraft sanieren. Es braucht daher keine weiteren Massnahmen seitens des Kantons.
6. In den letzten zehn Jahren haben vier Einwohnergemeinden und acht übrige Körperschaften

<sup>6</sup> Die Richtwerte wurden an das aktuell tiefe Zinsniveau angepasst.

<sup>7</sup> Gesamthaushalt konsolidiert, Quelle: FINSTA-Datenbank

von insgesamt über 1'100 öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Kanton Bern einen erstmaligen Bilanzfehlbetrag ausgewiesen. Das sind durchschnittlich 0.1 % pro Jahr. Alle diese Körperschaften haben ihren Bilanzfehlbetrag innert der gesetzlichen Frist wieder abgetragen.

7. Die Kennzahl «Nettoschuld je Einwohner» zeigt bei den bernischen Gemeinden ein Nettovermögen je Einwohner von CHF 998 (Durchschnittswert, Jahresrechnung 2018). Die Kennzahl Nettoverschuldungsquotient zeigt auf, welchen Anteil der Erträge aus direkten Steuern und Finanzausgleich die Gemeinde aufwenden müsste zur Abtragung der Nettoschulden. Der Durchschnitt der bernischen Gemeinden liegt bei -37.9 %, was ebenfalls auf Nettovermögen hinweist (negativer Wert). Die nachfolgende Grafik zeigt die Verteilung detaillierter:



Quelle FINSTA-Daten, Aufbereitung AGR für Bericht Gemeindefinanzen 2018

Während 303 Gemeinden ein Nettovermögen ausweisen, zeigt das andere Ende der Skala fünf Gemeinden, die im 2018 eine sehr hohe Nettoschuld über 150 % haben. Die Werte dieser fünf Gemeinden liegen zwischen 151.3 und 191.0 %. Es handelt sich dabei um Gemeinden unter 2000 Einwohnern. Im Bericht Gemeindefinanzen werden die Werte je Gemeinde auch kartografisch dargestellt.<sup>8</sup>

Verteiler

- Grosser Rat

<sup>8</sup> Link:

[https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeindefinanzen/statistik0/bericht\\_gemeindefinanzen.html](https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeindefinanzen/statistik0/bericht_gemeindefinanzen.html). Der aktuell publizierte Bericht basiert auf den Zahlen der Jahresrechnungen 2017. Die FINSTA-Daten sind jeweils im Oktober des Folgejahres verfügbar. Der Bericht zur Jahresrechnung 2018 wird derzeit erstellt.