



Geschäft: Bericht an den Einwohnerrat vom 18.04.2024

Zusammenfassung

Die Spezialkommission Immobilienstrategie des Einwohnerrats ist am 22. März 2021 vom Einwohnerrat Binningen mit der Vorberatung der Teilrevision der Gemeindeordnung Binningen (Geschäft Nr. 37) und mit der Vorberatung der Teilrevision des Finanzreglements (Geschäft Nr. 38) beauftragt worden. Die Kommission hat die beiden Geschäfte aufgrund der einheitlichen Materie zusammen beraten und legt entsprechend zu beiden Geschäften den vorliegenden Bericht vor.

Die bisherige Schuldenbremse kann ihre Funktion bei einem hohen Eigenkapital von 125 Mio. Franken oder 5'857 Franken Guthaben pro Kopf (Jahresrechnung 2022) kaum erfüllen. Die Schuldenbremse lässt nicht genügend zu, dieses Guthaben für die bereits vom Stimmvolk beschlossenen Investitionen abzubauen. Dafür müsste der Einwohnerrat die Schuldenbremse mit einer 2/3 Mehrheit aufheben, oder dafür die Steuern erhöhen.

Deshalb hat der Gemeinderat eine neue Steuerung des Finanzhaushalts vorgeschlagen, die einen langsamen Abbau des nicht benötigten Eigenkapitals ermöglicht, aber nicht zu einer Überschuldung führt.

Die Spezialkommission des Einwohnerrats hat den Vorschlag genau geprüft, Experten beigezogen und Berechnungen ausführen lassen und den Vorschlag des Gemeinderats mit den dadurch gewonnenen Erkenntnissen angepasst:

- Um Investitionen zu ermöglichen, soll die Abschreibungsdauer den kantonalen Vorgaben angepasst werden und das Eigenkapital abgebaut werden können. Das heisst, ein Defizit zu budgetieren. Das Defizit darf aber maximal 3% der budgetierten Fiskalerträge sein und nicht zu einer Überschuldung führen (Nettoverschuldungsquotient $\leq 150\%$ und Selbstfinanzierungsgrad $> 80\%$ über drei Jahre).
- Änderungen des Steuersatzes sollen weiterhin nur mit einem 2/3-Mehr des Einwohnerrats beschlossen werden können.
- Damit der Einwohnerrat die Ausgaben langfristig im Auge behalten kann, sollen neue Planungsinstrumente eingeführt werden. Insbesondere ein langfristiger Investitionsplan soll dem Einwohnerrat die Möglichkeit geben, frühzeitig zu intervenieren.
- In allen Investitionsvorlagen soll der Gemeinderat neu über die Art der Finanzierung orientieren.
- Die Regeln für die Aufnahme von Fremdkapital sollen neu gesetzlich festgehalten werden.
- Die bisherige Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission (GRPK) soll in eine Rechnungsprüfungs- und eine separate Geschäftsprüfungskommission aufgeteilt werden und so schlagkräftiger werden.



1. Beratungstätigkeit

Die Kommission hat:

- die Vorlagen zur Änderung der GO bzw. des Finanzreglements beraten
- die folgenden Experten eingeladen und angehört
 - Michele Salvi, Universität Luzern
 - Georg Simmen, Präsident der Finanzkommission des Landrats des Kantons Uri
 - Yvonne Beutler, Finanzexpertin, ehemalige Stadträtin Winterthur
- die zuständigen Gemeinderäte und den Verwaltungsleiter mehrfach eingeladen und angehört
- Szenarien zur vorgeschlagenen Defizitbremse berechnen lassen und beraten
- Anpassungen und Ergänzungen beraten
- die Rückmeldung des Kantons zu den Anpassungen der GO beraten
- diesen Bericht und die Anpassung der GO mit dem Gemeinderat beraten
- den vorliegenden Bericht beraten und verabschiedet.

2. Hauptfragen

Zur Erläuterung der Vorlage stellt die Kommission diese nachstehend mit Fragen und Antworten vor:

- A) Was ist die **gemeinsame Zielsetzung** der bestehenden Schuldenbremse und der vorgeschlagenen Defizitbremse?
- Mit beiden Instrumenten werden Grenzen für die Ausgaben der Gemeinde festgelegt, um den langfristig ausgeglichenen Haushalt sicherzustellen.
- B) Was **unterscheidet** die bestehende Schuldenbremse von der vorgeschlagenen Defizitbremse?
- Die Schuldenbremse verbietet (mit Ausnahmen bei 2/3 Zustimmung des Einwohnerrates) die Aufnahme von Schulden, richtet sich damit auf die Bilanz der Gemeinde.
 - Die Defizitbremse legt fest wie hoch das Defizit des Haushalts sein darf und richtet sich damit auf den Haushalt (Budget und Rechnung) der Gemeinde.
 - Der Betrachtungswinkel verschiebt sich von der Bilanz hin zur Erfolgsrechnung: das entspricht der Zielsetzung von HRM2. Statt dem Selbstfinanzierungsgrad wird der langfristig ausgeglichene Haushalt zum Massstab der gesunden Gemeindefinanzen. Diese kantonal vorgegebene Zielsetzung wird durch die Defizitbremse unterstützt und stellt sicher, dieses Ziel in Binningen zu erreichen.
- C) **Braucht es** eine Ablösung der bestehenden Schuldenbremse?
- Trotz hohem Eigenkapital von 125 Mio. Franken oder 5'857 Franken Guthaben pro Kopf (Jahresrechnung 2022) kann die Realisierung der vom Stimmvolk bereits beschlossenen Investitionen dazu führen, dass zukünftige Budgets die Regeln der Schuldenbremse verletzen. Dann müsste der Einwohnerrat die Schuldenbremse mit einer 2/3 Mehrheit nachträglich aufheben, oder schlimmstenfalls dafür die Steuern erhöhen.
 - Der Gemeinderat beschreibt die Problematik im Bericht an den Einwohnerrat (aus dem Jahr 2021) wie folgt: «...die geplanten Investitionen in den nächsten 15 Jahren rund CHF 180 Mio. innerhalb einer Zeitspanne von 15 Jahren viel höher ausfallen, als dies die durchschnittliche Selbstfinanzierung gemäss § 41 GO zulassen würde.».



- Vor der Einführung von HRM2 (im Jahr 2014) waren die Abschreibungsregeln flexibler und erlaubten die sofortige Abschreibung von Investitionen. Die Schuldenbremse kommt aus einer Zeit vor Einführung von HRM2.
- Die in HRM2 enthaltenen, zwingenden Abschreibungsregeln reduzieren die finanzielle Flexibilität der Gemeinde und bremsen damit indirekt die Investitionstätigkeit.
- Der bisherige § 41 GO verlangt einen Betrachtungszeitraum von 16 Jahren zur Feststellung, ob die Selbstfinanzierung den Anforderungen der Schuldenbremse noch genügt. Der Nachvollzug dieses Betrachtungszeitraums erschliesst sich aus den Jahresrechnungen der Gemeinde nicht und erfordert eine „Schattenbuchhaltung“. Dies macht die bisherige Schuldenbremse intransparent und schlecht nachvollziehbar.

D) Wie **funktioniert** die vorgeschlagene Defizitbremse im Kern?

- Die Defizitbremse legt das maximale Defizit auf 3% der Fiskalerträge fest. Damit wird sichergestellt, dass der Haushalt der Gemeinde langfristig ausgeglichen und das Defizit tragbar bleibt und in einem gesunden Verhältnis zum Steueraufkommen steht.
- Wird das maximale Defizit überstiegen, dann kann ein Budget nur mit 2/3 Mehrheit im Einwohnerrat verabschiedet werden.
- Weiterhin ist jede Veränderung des Steuerfusses nur mit einer 2/3 Mehrheit möglich. Die gesetzlich geforderte jährliche Festlegung des Steuerfusses ist bei Bestätigung des bisherigen Steuerfusses weiterhin mit einfacher Mehrheit möglich.

E) Was sind die **Vorteile einer Defizitbremse**?

- Vorteil ist insbesondere, dass (anstelle einer einmaligen Lösung der Schuldenbremse) mit der Defizitbremse eine jährliche Überprüfung des Haushalts im Rahmen des Budgets stattfindet.
- Vorteilhaft ist auch, dass die Defizitbremse eine vorausschauende Steuerung der Gemeindefinanzierung erlaubt.
- Mit der Ausrichtung auf den Haushalt ist die Defizitbremse sogar besser geeignet, diese kantonal vorgegebene Zielsetzung zu erreichen als die bestehende Schuldenbremse.
- Flexibilität: Während die Schuldenbremse vom absoluten Grundsatz der 100%-gen Eigenfinanzierung ausgeht, ermöglicht die Defizitbremse eine der tatsächlichen Finanzkraft der Gemeinde angepasste Finanzierung.
- Bisher bestand keine Beschränkung für Defizite des Budgets.

F) Was sind die wesentlichen **Nachteile der Defizitbremse** gegenüber der bestehenden Schuldenbremse?

- Die Defizitbremse erlaubt innerhalb der Begrenzungen (3 Prozent der budgetierten Fiskalerträge) wiederholt negative Haushaltsabschlüsse.
- Im Unterschied zur bisherigen Schuldenbremse mit der 100%-gen Selbstfinanzierung erfordert die Defizitbremse nicht, dass vor der Investition die nötigen Mittel vollständig angespart werden.
- Beim ursprünglichen Vorschlag des Gemeinderates der Defizitbremse war keine absolute Verschuldungsgrenze des Gemeindehaushalts vorgesehen. Es ist aber theoretisch (durch jahrelange Kumulation von Defiziten) denkbar, dass eine Überschuldung eintreten könnte. Im vorgelegten Entwurf der Kommission wird eine absolute Schuldengrenze vorgesehen.



G) Welche **Unsicherheiten** bleiben bei der Einführung der Defizitbremse bestehen?

- Auf Gemeindeebene betritt Binningen mit der Einführung der Defizitbremse Neuland. Erfahrungen von anderen Gemeinden fehlen.
- Der Einfluss des Einwohnerrates auf die finanzpolitische Steuerung nimmt möglicherweise ab, da bisher bereits ein Drittel des Einwohnerrates ein Budget zurückweisen konnte, welches das Verschuldungsverbot verletzte.
- Unsicherheit besteht inwieweit auf Ebene Gemeinde möglicherweise eine grössere Variabilität bei Steuereinnahmen vorliegen könnte als auf der Ebene eines Kantons (Kanton Uri). Dabei ist zu berücksichtigen, dass gerade die langfristige Steuerung des Haushalts es mit der Defizitbremse erlauben sollte, allfällige Variabilitäten des Fiskalertrags ausgleichen zu können.
- Der Einwohnerrat wird bei der Bewilligung der Investitionen seine Verantwortung bewusster angehen müssen, da Investitionen neue gebundene Ausgaben auslösen. Die Kommission schlägt deshalb eine verstärkte Einbindung des Einwohnerrates in die Finanzplanung vor (siehe Bericht der Kommission zur Immobilien-Strategie vom 19.12.2022, Gesch. Nr. 108/XII).

Insgesamt beurteilt die Kommission diese Unsicherheiten bei der Einführung der Defizitbremse als vertretbar und wo notwendig, wurden diese mit den von der Kommission zusätzlich eingebrachten Änderungen eingegrenzt.

H) Aufteilung der Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission und Schaffung der Immobilienkommission

- Die bisherige Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission (GRPK) soll in eine Rechnungsprüfungs- und eine separate Geschäftsprüfungskommission aufgeteilt werden, um so die unterschiedlichen Aufgaben fokussierter zu erfüllen.
- Mit dem Bericht der Kommission in Bezug auf die Immobilien-Strategie hat die Kommission bereits die Bildung einer Immobilien-Kommission vorgeschlagen und dieser Vorschlag wurde vom Einwohnerrat bereits angenommen.

Beide Massnahmen sollen aus Sicht der Kommission dazu beitragen, die langfristige Sicht und den Einfluss des Einwohnerrates auf die Investitionen der Gemeinde und deren Finanzierung zu stärken. Gerade von der frühzeitigeren Einbindung des Einwohnerrates in den Planungsprozess verspricht sich die Kommission auch einen Gewinn an politischer Abstützung, was wiederum die Planungssicherheit erhöhen sollte.

I) Kann die kantonale Vorgabe eines langfristig ausgeglichenen Haushalts **mit der bestehenden Schuldenbremse** eingehalten werden?

- Ja, aber mit der Ausrichtung auf die Bilanz ist die bestehende Schuldenbremse weniger geeignet gleichzeitig den ausgeglichenen Haushalt sicher zu stellen.

J) Ist es theoretisch möglich, dass die **Schulden** der Gemeinde Binningen mit der neuen Defizitbremse **ungebremst ansteigen**?

- Die Defizitbremse sah in der ursprünglichen Version des Gemeinderates keine obere Grenze für die Verschuldung vor. Nur indirekt über die Abschreibungs-, bzw. die Zinslast im Haushalt wurde eine Grenze der Verschuldung definiert. Praktisch wurde damit aber auch eine Grenze festgelegt. Wo diese Grenze liegt, wird durch die Tragbarkeit im Haushalt bestimmt. Solange die Fremdkapitalkosten im Haushalt tragbar sind, blieben theoretisch Schulden unbegrenzt möglich.



- *Die Kommission ist der Ansicht, dass selbst die theoretische Möglichkeit des unbegrenzten Schuldenwachstums, trotz allfälliger Tragbarkeit im Haushalt, eine ungewünschte Auswirkung des Systemwechsels wäre.*
- *Die Kommission beantragt, dass die maximale Höhe der Verschuldung auf die Grenzwerte gemäss Vorgaben des Kantons festgelegt werden bei 80% Selbstfinanzierungsgrad bzw. einen Nettoverschuldungsquotienten von 150%.*

K) Taugt der Mechanismus der Defizitbremse, die als Modell vom Kanton Uri übernommen wird, auch im kommunalen Umfeld?

- Es ist davon auszugehen, dass ein Kanton andere Voraussetzungen (insbesondere fiskalische und gesetzliche Autonomie) hat als eine Gemeinde. Aber auch der Spielraum eines Kantons ist eingeschränkt durch einmal verabschiedete kantonale Gesetze (oder Verträge mit Dritten). Damit unterscheidet sich die Situation eines Kantons Haushalts nur im Grade aber nicht im Grundsatz von dem einer Gemeinde. Genauso wie es einem Kanton freisteht Investitionen zu tätigen, und Gesetze mit Anspruchsgrundlagen zu erlassen, genauso steht dies einer Gemeinde in ihrem autonomen Bereich ebenfalls zu. Beim Budget sind dann beide Stufen der Gemeinwesen aber an ihre jeweilig vorher erlassenen Beschlüsse (oder Verträge mit Dritten) gebunden. Diese Ausgabenbindung kann durch die Revision von Anspruchsgrundlagen in den gesetzlichen Grundlagen oder die Kündigung von Verträgen jederzeit wieder reduziert werden. Die Autonomie der Entscheidung bleibt damit gewährleistet. Das Lamentieren in der Budgetdebatte über die eingeschränkte Kognition aufgrund «gebundener Ausgaben» ist damit inkonsequent, weil diese «Bindung» ja schlussendlich das Resultat von Entscheidungen des gleichen Gremiums ist.

Die Kommission fordert aber in Bezug auf den Haushalt in Binningen, dass alle Vorlagen des Gemeinderates zukünftig deren finanzielle Auswirkungen auf den Gesamthaushalt aufzuzeigen haben.

L) Funktionieren die vorgeschlagenen Parameter der Defizitbremse (Defizit max. 3% der Fiskalerträge / Ausgleichspflicht bei Bilanzüberschuss kleiner als die Fiskalerträge / 8 Jahre Durchschnitt für Ausgleichsbetrachtung) beim Gemeindehaushalt Binningen?

- Die Kommission hat die Parameter mit verschiedenen Anpassungen in Szenarien rechnen lassen und kommt zum Schluss, dass die vorgeschlagenen Parameter sachgerecht sind.

M) Warum werden die finanzpolitischen Instrumente (Vorfinanzierung und finanzpolitische Reserve) eingeschränkt bzw. wird auf diese zukünftig verzichtet?

- Die finanzpolitischen Instrumente (Vorfinanzierungen, finanzpolitische Reserve) wurden in der Kommission kontrovers diskutiert. Schlussendlich gab aber die Expertenmeinung den Ausschlag dafür, auf die finanzpolitische Reserve zukünftig zu verzichten und Vorfinanzierungen nur noch für Grossprojekte mit einer Investitionssumme von über 5 Mio. Franken zuzulassen.

N) Verfügt der Haushalt der Gemeinde Binningen über genügend Spielraum zur Anpassung bei den ungebundenen Ausgaben, um eine ausgeglichene Rechnung zu erreichen?

- Die Frage ist berechtigt, da die Ausgaben der Gemeinde grösstenteils (ca. 80% der Ausgaben des Haushalts sind gesetzlich oder vertraglich verpflichtend vorgegeben



und können im Rahmen des Budgets nur noch marginal angepasst werden) «gebunden» sind und damit wenig Spielraum für allenfalls notwendige Einsparungen bieten. Der Einwohnerrat bestimmt aber diese «Bindung» der Ausgaben mit und hat es zum Teil selbst in der Hand, diese anzupassen. Haupttreiber der gebundenen Ausgaben im zukünftigen Haushalt sind die Abschreibungen auf den Investitionen. Durch die Bildung von Vorfinanzierungen (bei Überschüssen der Rechnung) können diese zukünftigen Belastungen reduziert werden.

- O) Die Steuerung der Erfolgsrechnung «*verlagert sich*» gemäss Fazit des Gemeinderats «*weitestgehend in die unterjährige Geschäftsberatung*». Das wirft die Frage auf, wie sichergestellt wird, dass die Abschreibungen aus den Investitionen, als Haupttreiber der gebundenen Kosten in der Erfolgsrechnung, zukünftig nur im tragbaren Umfang wachsen?
- Die Darlegung des Gemeinderats ist richtig. Mit Investitionsentscheiden bestimmt der Einwohnerrat massgeblich, wie sich zukünftige Erfolgsrechnungen präsentieren. Wenn die Steuerung der Erfolgsrechnung tatsächlich so massgeblich in der unterjährigen Geschäftsberatung geschieht, dann muss der Gemeinderat folgerichtig dem Einwohnerrat die notwendigen Informationsgrundlagen (Auswirkung auf die Erfolgsrechnung und den Finanzplan) für diese Steuerung bei allen Vorlagen für die Geschäftsberatung zur Verfügung stellen.
 - *Die Kommission ist allerdings der Ansicht, dass die langfristige Steuerung der Finanzplanung voraussetzt, dass der Einwohnerrat früher einbezogen wird, um die **Priorität, Reihenfolge und Grössenordnung von zukünftigen Investitionen** mit zu bestimmen. Wenn die Einflussnahme des Einwohnerrats erst bei der unterjährigen Geschäftsberatung anfängt z.B. bei der Vorlage eines Planungskredits, sind Priorität, Reihenfolge und Grössenordnung der zukünftigen Investitionen bereits durch den Gemeinderat vorbestimmt.*
 - *Die Kommission schlägt vor, dass die langfristige Finanzplanung und insbesondere die Planung der grossen Investitionsvorhaben zukünftig vertiefter von der Immobilienkommission des Einwohnerrates beraten und bzw. die Rechnungsprüfungskommission den Finanzplan der Gemeinde fokussiert berät und dazu dem Einwohnerrat zusammen mit dem Budget berichtet.*
 - *Die Kommission ist der Ansicht, dass die zukünftigen Aufgaben in der bisherigen Organisation der GRPK durch den zusätzlichen Arbeitsaufwand nicht geleistet werden können. Sie schlägt deshalb vor, den Finanzteil aus der GRPK rauszulösen und eine eigenständige Rechnungsprüfungskommission (RPK) zu bilden.*
- P) Wird mit der Defizitbremse die Kompetenz des Einwohnerrates insbesondere in Bezug auf die Budgethoheit eingeschränkt?
- Nein. Der Einwohnerrat behält seine im übergeordneten, kantonalen Recht festgelegte Budgetkompetenz. Die Aufhebung der Schuldenbremse bedurfte auch bisher einer 2/3 Mehrheit im Einwohnerrat. Die Annahme eines Budgets, welches die Bedingungen der Defizitbremse NICHT einhält, bedarf auch zukünftig einer 2/3 Mehrheit. Damit wird erreicht, dass das Gleichgewicht der politischen Instrumente bei Steuerfusserhöhung und Haushaltsmassnahmen erhalten bleibt, was es erfahrungsgemäss erleichtert, einen politischen Kompromiss zur Verabschiedung des Jahreshaushalts zu finden.
 - Auch die hoffentlich theoretisch bleibende Überschreitung der Verschuldungsgrenze



bedarf weiterhin einer 2/3 Mehrheit des Einwohnerrates.

Q) Weitere Änderungen der Revision des Finanzreglements

- Im Finanzreglement § 24^{bis} schlägt die Kommission vor, dass der Gemeinderat bei jeder Investitionsvorlage darüber orientiert, wie die Investition finanziert werden soll. Bei der Aufnahme von Fremdkapital wird die bisherige Praxis verbindlich festgelegt.
- Anlässlich der Vorlage zur Vorprüfung der revidierten Bestimmungen wurden zahlreiche Anpassungen an den geänderten Wortlaut von übergeordnetem, kantonalem Recht vom Regierungsrat eingefügt, welche mit dem Kernthema der Revision nichts zu tun haben, sondern nur eine redaktionelle Nachführung darstellen. In der Synopse sind diese Nachführungen als «redaktionelle Änderung» ausgewiesen.

Empfehlung der Spezialkommission Immobilienstrategie

Aus allen dargelegten Gründen erachtet die Kommission den Wechsel von der Schuldenbremse zur Defizitbremse als Fortschritt bei der Steuerung des Haushalts der Gemeinde Binningen und beantragt diesen dem Einwohnerrat zur Annahme.

Empfehlung des Gemeinderats

Der Gemeinderat hat die Anpassungen der Kommission an seiner Sitzung vom 12. März 2024 geprüft, unterstützt diese und beantragt dem Einwohnerrat die Annahme.



Stellungnahme zu den einzelnen Änderungen der Gemeindeordnung

Siehe Synopse.

FAZIT: Die Kommission beantragt die Annahme der vorgeschlagenen Teilrevision der Gemeindeordnung in der Fassung der Kommission.

Stellungnahme zu den einzelnen Änderungen des Finanzreglements

Siehe Synopse.

FAZIT: Die Kommission beantragt die Annahme der Teilrevision des Finanzreglements in der Fassung der Kommission.

Antrag der Kommission

1. Der Einwohnerrat genehmigt die Teilrevision der Gemeindeordnung in der Fassung der Kommission.
2. Der Einwohnerrat genehmigt die Teilrevision des Finanzreglements mit den vorgeschlagenen Änderungen der Kommission.
3. Die Erfahrung mit der Aufteilung der Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission soll spätestens 4 Jahre nach Inkraftsetzung, vorzugsweise Mitte der Legislatur, durch die Geschäftsprüfungskommission in einem Bericht geprüft und mit einem Antrag dem Einwohnerrat vorgelegt werden.
4. Die Spezialkommission Immobilienstrategie wird aufgelöst.

Spezialkommission Immobilienstrategie des Einwohnerrats Binningen

Der Präsident:
Christoph Daniel Maier

Die Vizepräsidentin:
Beatrice Büschlen