



Bericht an den Einwohnerrat

vom 1.4.2008

Revision § 41 der Gemeindeordnung und § 25 Finanzreglement

Kurzinfo:	<p>§ 41 Abs. 2 der Gemeindeordnung (GO) besagt, dass über die Dauer von jeweils acht Jahren der durchschnittliche Selbstfinanzierungsgrad mindestens 100 % betragen muss. Aufgrund der aktuellen Voranschlags- und Finanzplanzahlen ist damit zu rechnen, dass der Binninger Gemeindehaushalt in den kommenden Jahren diese Vorgaben deutlich verfehlen wird.</p> <p>Nach sorgfältiger Analyse des Sachverhalts und eingehender Überprüfung diverser Alternativen sieht der Gemeinderat vor, grundsätzlich am oben erwähnten Primat der Selbstfinanzierung festzuhalten. Lediglich für Grossinvestitionen in das Verwaltungsvermögen von über CHF 10 Mio. (z. B. für ein zweites Alters- und Pflegeheim) sieht der Gemeinderat neu die Möglichkeit einer zeitlich befristeten Fremdfinanzierung vor. Hierfür schlägt er eine Revision der Gemeindeordnung vor.</p> <p>Zudem soll die heutige Berechnung der Selbstfinanzierung gemäss § 25 des Finanzreglements überarbeitet werden. Neu sollen Einlagen in Vorfinanzierungen nicht dann in die Berechnung des Selbstfinanzierungsgrads einbezogen werden, wenn der entsprechende Cash Flow anfällt und die Mittel einer Vorfinanzierung zugewiesen werden, sondern dann, wenn die Mittel tatsächlich wieder aus der Vorfinanzierung entnommen werden.</p>
Antrag:	<p>1. § 25 Absatz 2 des Finanzreglements vom 19. Februar 2001 ist wie folgt zu ändern: ¹ (wie bisher)</p> <p>² Für die Berechnung der Selbstfinanzierung errechnet sich der Cash Flow wie folgt:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Ergebnis der Laufenden Rechnungb) plus ordentliche Abschreibungenc) plus zusätzliche Abschreibungend) und e) fallen weg <p>2. § 41 der Gemeindeordnung vom 23. August 1999 ist wie folgt zu ändern: ¹ und ² (wie bisher)</p> <p>³ Eine andere zeitliche Selbstfinanzierungsregelung gilt für Investitionen in das Verwaltungsvermögen mit einem Nettobetrag von mehr als zehn Millionen Franken. Diese müssen über einen Zeitraum von höchstens 16 Jahren aus eigenen Mitteln finanziert werden.</p> <p>⁴ Die 16 Jahre beginnen in jenem Rechnungsjahr, in dem zum ersten Mal eine Auszahlung zu Lasten des entsprechenden Investitionskredits erfolgt.</p> <p>⁵ Der Selbstfinanzierungsnachweis gemäss Absatz 3 ist jeweils mit der Jahresrechnung separat zu erbringen.</p> <p>⁶ Die Spezialfinanzierungen ihrerseits müssen mittelfristig ausgeglichen sein. [bisher Absatz 3]</p>

GEMEINDERAT BINNINGEN

Präsident: Verwalter:

Charles Simon Olivier Kungler

1. Ausgangslage

Nach Beschlussfassung des Voranschlags 2008 und Kenntnisnahme des Finanzplans 2009 – 2013 durch den Einwohnerrat am 17. Dezember 2007 liegt für das Finanzplanjahr 2009 ein erwarteter Finanzierungsfehlbetrag von rund CHF 13 Mio. vor (vgl. Tabelle 1, Seite 4). Dieser Fehlbetrag gründet auf der Vorgabe von § 41 Abs. 2 der Gemeindeordnung (GO). Dieser sieht vor, dass über die Dauer von jeweils acht Jahren (im konkreten Fall von 2002 bis 2009) der durchschnittliche Selbstfinanzierungsgrad mindestens 100 Prozent betragen muss.

Der Gemeinderat hat die Verwaltung beauftragt, ihm eine Analyse des Sachverhaltes zu unterbreiten sowie Vorschläge für Massnahmen vorzulegen, die es ermöglichen, die vorgenannte Vorgabe einzuhalten.

Aufgrund des oben genannten Finanzierungsfehlbetrags ist davon auszugehen, dass der Gemeindehaushalt in Schieflage kommt. Aus Vermögenssicht stimmt diese Analyse jedoch nicht: Die Gemeinde ist schuldenfrei, weist Eigenkapital von rund CHF 12 Mio. aus und hat darüber hinaus unterbewertetes Vermögen, insbesondere im Bereich des Finanzvermögens (konkret Boden und Liegenschaften). Da § 41 GO die Vermögensverhältnisse nicht berücksichtigt, hat der Gemeinderat der Verwaltung zudem den Auftrag erteilt, allfällige Alternativen zum heutigen Regelwerk aufzuzeigen.

2. Prüfen von Alternativen zu § 41 der Gemeindeordnung

2.1 Ausgestaltung und Wirkungsweise von § 41 GO

Die wesentlichste finanzpolitische Rahmenbedingung für die Erarbeitung des jährlichen Voranschlags bildet jeweils § 41 Abs. 2 der Gemeindeordnung: „Einwohnerrat und Gemeinderat haben den Grundsatz zu beachten, wonach im Durchschnitt der letzten sechs Rechnungsjahre, des laufenden Jahres gemäss Budget und des folgenden Budgetjahres eine durchschnittliche Selbstfinanzierung von 100 % erreicht wird. Ein Budget, das eine Unterschreitung dieser durchschnittlichen Selbstfinanzierung von 100 % zur Folge hat, bedarf zu seiner Genehmigung einer 2/3 Mehrheit der anwesenden Einwohnerräte / Einwohnerrätinnen.“¹

Keine andere Gemeinde im Kanton Basel-Landschaft hat auf der konstitutionellen Ebene eine solche Budgetregel installiert. Auf kantonaler Ebene verpflichtet § 157a lit. c des Gemeindegesetzes die Gemeinden bei deren Haushaltsführung "lediglich" zum Grundsatz des mittelfristigen Haushaltsgleichgewichts. Weitergehende Vorgaben bestehen keine.² Wenn es also im Folgenden darum geht, § 41 der Gemeindeordnung zu überprüfen, so ist auf übergeordneter Ebene vom Grundsatz des mittelfristigen Haushaltsgleichgewichts auszugehen.

§ 41 der Gemeindeordnung geht weiter als § 157 des Gemeindegesetzes. Über acht Jahre dürfen die kumulierten laufenden Ausgaben und die Investitionsausgaben die kumulierten Einnahmen aus den entsprechenden acht Jahren nicht übersteigen. Mit der Einhaltung dieser Regel wird sichergestellt, dass längerfristig keine Neuverschuldung (Aufnahme von mittel- und langfristigem Fremdkapital) auftritt. Alle Ausgaben sind über die Dauer von acht Jahren durch entsprechende (Steuer-) Einnahmen zu decken.

Die Regel ist nicht statisch, die Bemessungsperiode ist ein rollendes Zeitfenster von acht Jahren. Die Wahl der acht Jahre mag insofern als plausibel scheinen, als diese Periode in etwa einem Konjunkturzyklus entspricht und über diese Periode somit konjunkturelle Ausschläge in der laufenden Rechnung (Steuereinnahmen, Sozialausgaben etc.) sich grösstenteils kompensieren.

¹ Betreffend die Spezialfinanzierungen gilt gemäss § 41 Abs.3 GO „Die Spezialfinanzierungen ihrerseits müssen mittelfristig ausgeglichen sein.“

² Diese Aussage bezieht sich auf ex ante-Vorgaben, also auf Vorgaben bevor es zur Regelverletzung kommt. Hingegen hält § 13 der Gemeindefinanzverordnung im Sinne eines Korrektivs fest, dass im Falle eines Bilanzfehlbetrags dieser der Abschreibungspflicht unterliegt und längstens innert fünf Jahren abzuschreiben ist.

§ 41 GO aus Investitionssicht

Für die Investitionen hat § 41 GO insofern einschneidende Konsequenzen, als

- a) alle Investitionen selbstfinanziert werden müssen,
- b) die Finanzierung innert acht Jahren und
- c) vorgängig bzw. spätestens im Jahr der Investitionstätigkeit zu erfolgen hat.

Ad a) Aus Sicht der Betriebswirtschaftslehre ist eine Kreditfinanzierung einer Investition insofern sinnvoll, als diese zukünftige Erträge oder Minderaufwendungen auslöst. Aus diesen werden wiederum die Verzinsung und Amortisation des Fremdkapitals finanziert.³ Eine solche Regel kann zwar nicht unbesehen auf den staatlichen Haushalt transferiert werden, da staatliche Investitionen per se keine Mehreinnahmen auslösen. Immerhin erzeugen sie einen zusätzlichen Nutzen für die Bevölkerung, den diese über Steuern oder Gebühren wiederum zu finanzieren hat.

Ad b und c) Es gibt aus ökonomischer Sicht keine goldene Regel, die besagt, über welchen Zeithorizont die Mittel für Investitionen zu erarbeiten sind. Speziell an § 41 GO ist die Kombination der Vorgabe, jede Investition sei unbeachtet ihres finanziellen Umfangs über acht Jahre ausschliesslich mit eigenen Mittel und jeweils spätestens im Jahr der Investitionsausgabe zu finanzieren. Diese Vorgabe widerspricht grundsätzlich dem so genannten Pay-as-you-use-Prinzip. Dieses besagt, dass bei langfristig nutzbaren öffentlichen Investitionen sich künftige Generationen entsprechend ihrer Nutzung an der Finanzierung beteiligen sollen. Langfristig nutzbare öffentliche Güter sind beispielsweise Schulhäuser, Schwimmbäder, Werkhof sowie Alters- und Pflegeheime. In der Regel geschieht dies durch Vorfinanzierung über Fremdmittel und spätere Aufbringung der Mittel für den Schuldendienst (Amortisation und Zinszahlungen) durch Steuern der folgenden Generationen.

Ad c) Bei der Berechnung des durchschnittlichen achtjährigen Selbstfinanzierungsgrads (SFG) dominieren mit sechs Rechnungsjahren und dem beschlossenen Budget die Vergangenheitswerte; der Handlungsspielraum für Massnahmen im Voranschlag zur Erreichung des geforderten durchschnittlichen SFG von 100 % ist nicht allzu gross. Konkret muss eine Investition mit deren ausgabenwirksamen Realisierung bereits finanziert sein. Insbesondere bei Investitionen grösseren finanziellen Ausmasses (z.B. Schlosspark, Alters- und Pflegeheim) ist es deshalb wichtig, dass bereits im Rahmen der Planung des Projekts frühzeitig entsprechende Finanzierungsüberschüsse geplant werden müssen. Ein solches Vorgehen kann mit jener Finanzpolitik kollidieren, wonach nicht gewünscht wird, dass den Steuerzahlenden „unnötig das Geld aus der Tasche gezogen wird“; wobei hier „unnötig“ den frühen Zeitpunkt meint.

2.2 Handlungsbedarf

Die Tatsache, dass die Regel derzeit überprüft wird, ist ein Zeichen dafür, dass sie funktioniert, und zwar in dem Sinne, als sie nicht mit Beschlüssen einer politischen Behörde ausgehebelt werden kann. Die Politik ist gezwungen zu handeln, da sich abzeichnet, dass die kumulierten Ausgaben über acht Jahre die kumulierten Einnahmen zukünftig nachhaltig übersteigen werden.

Tabelle 1 stellt nachfolgend die Haushaltssituation dar, wie sie sich nach der Beschlussfassung des Voranschlags 2008 und der Kenntnisnahme des Finanzplans 2009 – 2012 durch den Einwohnerrat ergibt. Auf dieser Basis ergibt sich für 2009 eine Finanzierungslücke bzw. eine Verletzung von § 41 GO im Umfang von rund CHF 13 Mio., die mit den Jahren weiter ansteigt.⁴

³ Der Weg der Fremdfinanzierung spielt in der Privatwirtschaft auch aus anderen Überlegungen eine gewisse Rolle (Stichworte: Steuerliche Abzugsfähigkeit, Hebel-Effekt, Eigenkapitalrendite etc.).

⁴ Diese wie alle folgenden Zahlen basieren jeweils auf einem Steuerfuss von 46%.

Tabelle 1

Selbstfinanzierung kumuliert über 8 Jahre		Selbstfinanzierungsgrad Durchschnitt über 8 Jahre gleitend			Mio. CHF
Cash Flow Mio. CHF	Nettoin. Mio. CHF	Grad in %	Jahre von bis		Kumulierte Lücke
52.3	51.9	100.7%	2001	2008	0.37
45.1	58.1	77.6%	2002	2009	-12.98
42.4	57.8	73.4%	2003	2010	-15.34
34.9	55.1	63.3%	2004	2011	-20.25
27.5	57.1	48.1%	2005	2012	-29.61
25.8	58.4	44.1%	2006	2013	-32.60
22.4	58.2	38.5%	2007	2014	-35.80

Um diese Verletzung zu verhindern bzw. die Einhaltung der Regel sicherzustellen, stehen grundsätzlich diverse ausgaben- und einnahmenseitige Massnahmen zur Verfügung:

- Laufende Rechnung: Kürzung der Ausgaben, Erhöhung der Einnahmen
- Investitionsrechnung: Kürzung, Zurückstellen von Ausgaben
- Bilanz: Auflösung von stillen Reserven über den Verkauf von (Finanz-)Vermögen

Im Folgenden soll davon ausgegangen werden, dass die notwendige nachhaltige Finanzierung nicht allein mit den oben beschriebenen Massnahmen möglich ist bzw. gewünscht wird.⁵ Auf dieser Basis werden nachfolgend mögliche Alternativen untersucht; die Aufzählung ist nicht abschliessend.

2.3 Ergänzungen zum bestehenden § 41 GO (Primat der Selbstfinanzierung bleibt)

In dieser Ziffer werden Massnahmen geprüft, die allesamt weiterhin vom Primat der Selbstfinanzierung ausgehen, also langfristig keine Aufnahme von Fremdkapital vorsehen. Die jeweils notwendigen Massnahmen zur Umsetzung der Lösung werden kurz erläutert.

2.3.1 Rückgriff auf Ausnahmeklausel

Wie eingangs der Ziffer 2.1 zitiert, beinhaltet § 41 Abs. 2 eine Ausnahmeklausel: Der geforderte durchschnittliche SFG von 100 Prozent kann unterschritten werden, wenn der Voranschlag mit einer Mehrheit von 2/3 der anwesenden Einwohnerräte/Einwohnerrätinnen genehmigt wird.

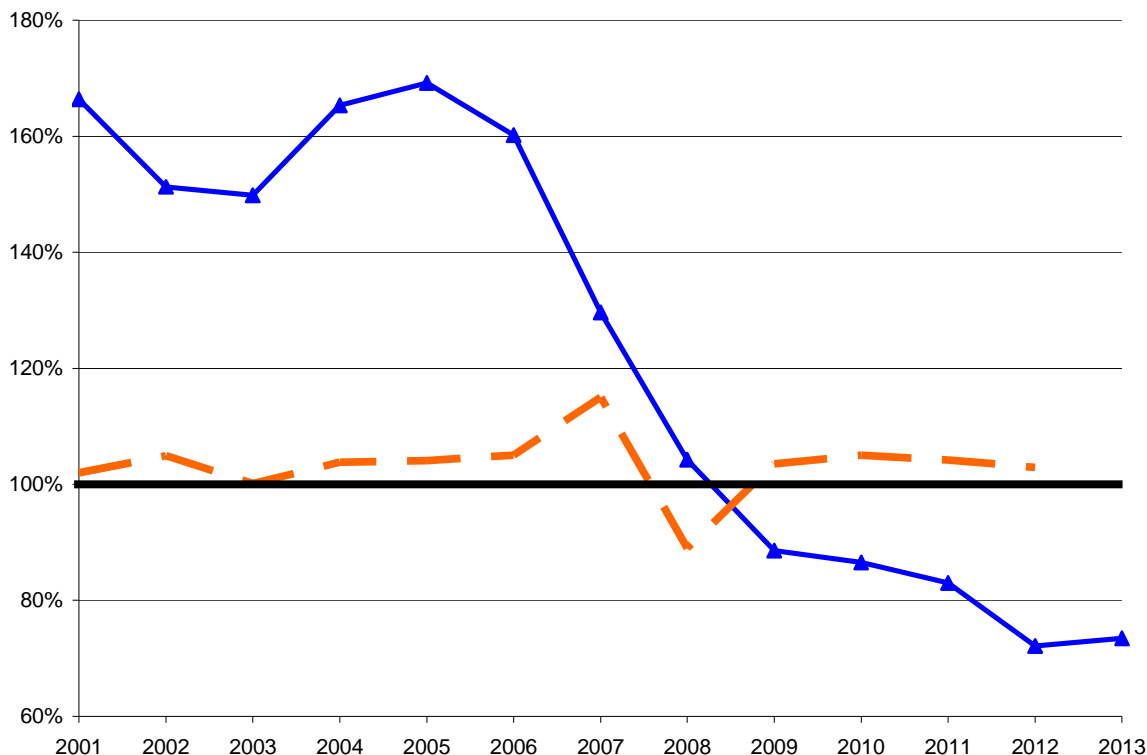
Die Anwendung dieser Klausel macht Sinn, wenn die SFG-Regel z.B. aufgrund einer ausserordentlich hohen Investitionsspitze kurzfristig verletzt wird, danach aber wieder eingehalten werden kann. Da die Regel keine weiteren Aussagen zur Anwendung der Ausnahmeklausel macht, besteht grundsätzlich die Möglichkeit, die Regel über eine längere Zeit zu brechen. Allerdings sind einer solchen Politik der konstanten Regelverletzung klare Schranken gesetzt. Erstens ist der mit der Ausnahmeklausel nicht finanzierte Fehlbetrag in den Folgejahren zu kompensieren. Es gilt also: aufgeschoben ist nicht aufgehoben. Zweitens wäre eine wiederkehrende Regelverletzung auch aus staatsrechtlicher Sicht nicht ganz unproblematisch. Es ist davon auszugehen, dass das Volk der Revision der Gemeindeordnung im Jahr 1999 mit der Erwartung zugestimmt hat, mit § 41 GO sei eine nachhaltige Finanzpolitik sichergestellt.

⁵ „Der GRPK stellte sich deshalb die Frage, ob § 41 GO dergestalt zu ändern ist, dass im Rahmen der Schuldenbremse – die grundsätzlich nicht bestritten wird – auch die Vermögenslage (Eigenkapital) der Gemeinde zu berücksichtigen sein wird und der Selbstfinanzierungsgrad bei ausreichendem Eigenkapital ausnahmsweise unter 100 % sinken darf.“ (Bericht und Antrag der GRPK zum Voranschlag 2008 und zum Finanzplan 2009 – 2013 vom, 29. November 2007).

Betrachtet man die Situation des Binninger Gemeindehaushalts, zeichnet sich eine wiederkehrende Regelverletzung ab. Graphik 1 illustriert diese Situation. Die dargestellte durchgezogene Linie stellt die SFG-Werte auf Basis des aktuellen Voranschlags 2008 und des aktuellen Finanzplans 2009 – 2013 dar.

Als bildlicher Kontrast zur durchgezogenen Linie wird auf Basis von fiktiven Zahlen eine einmalige Regelverletzung dargestellt (gestrichelte Linie). Als Fazit kann festgehalten werden, dass mit dem Rückgriff auf die Ausnahmeklausel das aktuelle Finanzierungsproblem gemäss §41 GO nicht behoben werden kann.

Grafik 1



2.3.2 Anpassung von § 25 Finanzreglement

Ergänzend zu § 41 GO legt § 25 des Finanzreglements fest:

¹ Die Selbstfinanzierung gemäss § 41 der Gemeindeordnung entspricht dem prozentualen Verhältnis zwischen dem Cash Flow und dem Nettobetrag der steuerfinanzierten Investitionen.

² Für die Berechnung der Selbstfinanzierung errechnet sich der Cash Flow wie folgt:

- a) Ergebnis der Laufenden Rechnung
- b) plus ordentliche Abschreibungen
- c) plus zusätzliche Abschreibungen
- d) plus Einlagen in die Vorfinanzierungen
- e) minus Entnahmen aus Vorfinanzierungen.

Funktionsweise der Vorfinanzierungen

Eine Vorfinanzierung kann wie eine separate Kasse für ein bestimmtes Projekt betrachtet werden. Zuerst wird die Kasse Dank eines positiven Cash Flow aus dem jeweiligen Rechnungsabschluss gefüllt (Einlage). Geleert (Entnahme) wird sie dann, wenn die entsprechenden Ausgaben anfallen. Insbesondere bei grossen Investitionsprojekten fallen Einlage sowie Entnahme nicht im gleichen Jahr an, sondern verteilen sich auf der Zeitachse. So wurden die ersten Einlagen für das Projekt Schlosspark aus dem Cash Flow in der Rechnung 1998 und für das Projekt eines zweiten Alters- und Pflegeheims aus dem Cash Flow in der Rechnung 2001 getätigt. Dieser Mechanismus führt dazu, dass nun im rollenden Achtjahresfenster zuerst die Einlagen (bzw. der in diesem Jahr erar-

beitete Cash Flow) aus der Berechnung der Selbstfinanzierung wegfallen, während die Entnahmen (Investitionsausgaben) dies erst bei bzw. nach Realisierung des Projekts tun.

Diese zeitliche Inkongruenz von Einlagen und Entnahmen für das gleiche Projekt könnte korrigiert werden, indem die Einlage in eine Vorfinanzierung nicht dann in die SFG-Berechnung einbezogen wird, wenn der entsprechende Cash Flow anfällt und die Mittel einer Vorfinanzierung zugewiesen werden, sondern dann, wenn die Mittel tatsächlich wieder aus der Vorfinanzierung entnommen werden.

Es handelt sich bei dieser Massnahme um eine rein buchhalterisch-rechnerische. Umgesetzt werden kann sie, indem im oben erwähnten Absatz 2 von § 25 des Finanzreglements die Buchstaben d) und e) gestrichen werden.

Diese Reglementsanpassung verkleinert den ursprünglichen kumulierten Finanzierungsfehlbetrag im Jahr 2009 von knapp CHF 13 Mio. um CHF 8,8 Mio. auf CHF 4,2 Mio. (Tabelle 2). Der Betrag setzt sich zusammen aus Einlagen in Vorfinanzierungen, die zwischen 1998 und 2001 getätigt aber erst nach 2001 der jeweiligen Vorfinanzierung für die Realisierung der entsprechenden Projekte entnommen wurden.⁶

Tabelle 2 (alle Werte in Mio. CHF)

Periode	Stand Voranschlag 2008, Finanzplan 2009-13			Anpassung von § 25 Finanzreglement			Differenz
	Cash Flow	Netto-invest.	Finanz.saldo	Cash Flow	Netto-invest.	Finanz.saldo	
2001 - 2008	52.3	51.9	0.4	54.3	51.9	2.4	2.0
2002 - 2009	45.1	58.1	- 13.0	53.9	58.1	- 4.2	8.8
2003 - 2010	42.4	57.8	- 15.3	52.8	57.8	- 5.0	10.4
2004 - 2011	34.9	55.1	- 20.2	46.7	55.1	- 8.3	11.9
2005 - 2012	27.5	57.0	- 29.5	43.5	57.0	- 13.5	16.1
2006 - 2013	25.8	58.3	- 32.5	42.2	58.3	- 16.1	16.5
2007 - 2014	22.4	58.1	- 35.7	39.4	58.1	- 18.7	17.0

Sollte der Cash Flow zur Berechnung der Selbstfinanzierung neu so gerechnet werden wie oben beschrieben, entspricht der ausgewiesene Wert nicht mehr dem Grundsatz des „true & fair view“. Deshalb ist im jeweiligen Jahresbericht zusätzlich der effektive Cash Flow (also unter Berücksichtigung der Einlagen in und Entnahmen aus Vorfinanzierungen) auszuweisen. Dieser entspricht den Forderungen nach einem den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage und erfasst alle Aufwendungen und Erträge in derjenigen Periode, in der sie verursacht werden.⁷

2.3.3 Ausdehnung des Zeitfensters von acht auf zehn Jahre

Als weitere Möglichkeit kann ins Auge gefasst werden, das heute in § 41 GO auf acht Jahre begrenzte Zeitfenster auf zehn Jahre auszudehnen. Damit wird der durchschnittliche SFG nicht mehr über acht, sondern über zehn Jahre gerechnet. Der einzelne Jahresbetrag wird neu mit einem Zehntel statt mit einem Achtel gewichtet. Damit wird das System – je nach Sichtweise - stabiler bzw. träger; es verbleibt insbesondere mit Blick auf anfallende Grossinvestitionen ein grösserer Zeitraum, um diese zu finanzieren; zum Beispiel indem eine Steuerfusserhöhung frühzeitiger und zugleich moderater ergriffen werden könnte.

⁶ Zwischen 1998 und 2001 getätigte Einlagen in Vorfinanzierungen: Schulhaus Meiriacker (3,5 Mio.), Botz 1000 (0,5 Mio.), Schlosspark (4,3 Mio.), zweites Alters- und Pflegeheim (0,5 Mio.)

⁷ Vgl. hierzu auch das Handbuch Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM 2, herausgegeben von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren und derzeit in der Vernehmlassung.

Wie in Tabelle 3 dargestellt, führt diese Ausdehnung auf zehn Jahre (und ohne die Massnahme der vorherigen Ziffer 2.3.2) zu einer Verbesserung des kumulierten Finanzierungssaldos im Jahr 2009 um CHF 8,3 Mio. auf neu einen Finanzierungsfehlbetrag von noch CHF 4,7 Mio. Die Ausdehnung erfolgte, in dem die beiden Rechnungsjahre 2001 und 2002 in die Durchschnittsberechnung aufgenommen wurden. Darin liegt auch der Grund für diese markante Verbesserung. Im Jahr 2001 betrug der Finanzierungsüberschuss überdurchschnittliche CHF 7,9 Mio.

Tabelle 3 (alle Werte in Mio. CHF)

Periode	Stand Voranschlag 2008, Finanzplan 2009-13			Ausdehnung des Zeitfensters von 8 auf 10 Jahre			Differenz
	Cash Flow	Netto-invest.	Finanz. saldo	Cash Flow	Netto-invest.	Finanz. saldo	
1999 - 2008	52.3	51.9	0.4	65.4	61.2	4.2	3.8
2000 - 2009	45.1	58.1	- 13.0	59.7	64.4	- 4.7	8.3
2001 - 2010	42.4	57.8	- 15.3	56.3	63.7	- 7.4	7.9
2002 - 2011	34.9	55.1	- 20.2	49.4	67.5	- 18.1	2.1
2003 - 2012	27.5	57.0	- 29.5	46.9	67.9	- 21.0	8.5
2004 - 2013	25.8	58.3	- 32.5	39.5	65.2	- 25.7	6.8
2005 - 2014	22.4	58.1	- 35.7	32.2	67.1	- 34.9	0.9

Es handelt sich hierbei um eine rein rechnerische Anpassung, die allerdings nur mit einer Revision der Gemeindeordnung zu erzielen ist und deren Wirkung ohne weitere Massnahmen gegen Ende der Finanzplanperiode wieder verpufft.

2.3.4 Ausdehnung des Zeitfensters für Grossprojekte auf 16 Jahre

Statt wie in obiger Ziffer das Zeit- und somit Finanzierungsfenster für sämtliche Investitionsobjekte auf 10 Jahre zu erweitern, besteht auch die Möglichkeit, nur für näher definierte Investitionen das Zeitfenster für die Selbstfinanzierung weiter zu öffnen. Für die konkrete Ausgestaltung einer solchen Ausnahmeregel müssten die Rahmenbedingungen (Höhe der Investition, Verwendungszweck, Amortisationsdauer und -ende etc.) in der Gemeindeordnung neu definiert werden. So wäre der bestehende § 41 wie folgt zu ergänzen:

³ *Eine andere zeitliche Selbstfinanzierungsregelung gilt für Investitionen in das Verwaltungsvermögen mit einem Nettobetrag von mehr als zehn Millionen Franken. Diese müssen über einen Zeitraum von höchstens 16 Jahren aus eigenen Mitteln finanziert werden.*

⁴ *Die 16 Jahre beginnen in jenem Rechnungsjahr, in dem zum ersten Mal eine Auszahlung zu Lasten des entsprechenden Investitionskredits erfolgt.*

⁵ *Der Selbstfinanzierungsnachweis gemäss Absatz 3 ist jeweils mit der Jahresrechnung separat zu erbringen.*

⁶ *Die Spezialfinanzierungen ihrerseits müssen mittelfristig ausgeglichen sein. (bisher Absatz 3)*

Eine solche Regelung hält am Grundsatz der Selbstfinanzierung fest und setzt der Möglichkeit für Fremdfinanzierungen klare Schranken.

Mit einem geschätzten Netto-Finanzierungsvolumen für die Gemeinde von rund CHF 16 Mio. würde das Projekt Zentrum Schlossacker unter die oben genannten Bestimmungen fallen.⁸ Für dieses Projekt wurden bisher bereits ein Investitionsbeitrag in der Höhe von CHF 0,8 bezahlt und Einlagen in Vorfinanzierungen im Umfang CHF 4,5 Mio. getätigt. Würde nun der Restbetrag von CHF 10,7 Mio. gemäss Ziffer 2.3.4 ab 2010 während sechzehn Jahren über einen jährlich gleich bleibenden Betrag (Annuität) von CHF 0,9 Mio. amortisiert (Tilgung inkl. Zinsen), gäbe es gemäss Tabelle 5 insbesondere zu Beginn der Planungsperiode 2009 – 2014 eine weitere Entlastung. In

⁸ Die Finanzierung zwischen der Gemeinde und den betroffenen Institutionen (Stiftung Alters- und Pflegeheime Binningen, Verein Spitex) ist noch nicht geregelt. Es geht hier um eine grobe Annahme.

den Folgejahren (ab 2013) resultiert bis zum Ende der Abzahlung eine jährliche Mehrbelastung jeweils in der Höhe der Annuität.

Tabelle 4 (alle Werte in Mio. CHF)

Periode	Stand Voranschlag 2008, Finanzplan 2009-13			Zeitfenster für Grossprojekte wird auf 16 Jahre ausgedehnt			Differenz
	Cash Flow	Netto-invest.	Finanz. saldo	Cash Flow	Netto-invest.	Finanz. saldo	
2001 - 2008	52.3	51.9	0.4	52.3	51.9	0.4	0.0
2002 - 2009	45.1	58.1	- 13.0	45.1	56.1	- 11.0	2.0
2003 - 2010	42.4	57.8	- 15.3	42.4	55.4	- 13.0	2.4
2004 - 2011	34.9	55.1	- 20.2	34.9	53.6	- 18.7	1.4
2005 - 2012	27.5	57.0	- 29.5	27.5	56.5	- 29.0	0.5
2006 - 2013	25.8	58.3	- 32.5	25.8	58.7	- 32.9	- 0.4
2007 - 2014	22.4	58.1	- 35.7	22.4	59.5	- 37.0	- 1.3

Es ist davon auszugehen, dass Investitionen in das Verwaltungsvermögen mit einem Netto-Volumen von mindestens CHF 10 Mio. nicht allzu oft vorkommen. Für das Projekt Zentrum Schlossacker hat der Gemeinderat auch alternative Finanzierungsmodelle prüfen lassen, die ohne eine Anpassung von § 41 GO auskommen. Das Vorgehen würde wie folgt aussehen: Die Stiftung Alters- und Pflegeheime Binningen nimmt eine Hypothek auf, die nicht nur deren Anteil an der Finanzierung der Investitionskosten umfasst, sondern auch jenen der Gemeinde. Zugleich gibt die Gemeinde der Stiftung als Sicherheit eine entsprechende Bürgschaft ab und zahlt in Höhe der oben beschriebenen Annuitäten jährliche Investitionsbeiträge an die Stiftung.

Das Gemeindegesetz lässt ein solches Vorgehen zu. § 157 Abs. 2 hält hierzu fest: „Die Gemeinden dürfen weder Bürgschaften eingehen noch Darlehen an Private gewähren. Ausgenommen sind solche für den sozialen Wohnungsbau, für Altersheime und für andere gemeinnützige Zwecke.“

2.4 Berücksichtigung der Vermögenslage (Neuverschuldung möglich)

Während die Alternativen in Ziffer 2.3 keine bzw. lediglich eine befristete Fremdfinanzierung für bestimmte Projekte (2.3.4) zulassen, geht es im Folgenden darum, den finanziellen Handlungsspielraum zu erweitern und eine nachhaltige Verschuldung - wenn auch mit einer Obergrenze - zuzulassen.

Wie erwähnt setzt § 41 GO direkt bei der Verhinderung einer Neuverschuldung an. Die Vermögenslage wird dabei ausser Acht gelassen. Im Fall von Binningen ist die Gemeinde nicht nur frei von Schulden, sondern weist in der Rechnung per 31.12.2007 ein Eigenkapital von CHF 12,7 Mio. aus. Weiter sind stille Reserven auf dem Finanzvermögen (Boden und Gebäude) vorhanden. Deren genaue Höhe kann allerdings nicht beziffert werden.

Es ist nachvollziehbar, dass eine Gemeinde mit dem oben beschriebenen finanziellen Polster nicht nur den Verkauf von nicht mehr benötigten Anlagen (Liegenschaften im Finanzvermögen), ausserordentlichen Sparmassnahmen oder eine Erhöhung des Steuerfusses in Betracht zieht, sondern auch die Aufnahme von Fremdmitteln.

Der Vorteil einer solchen Lösung - neben dem grösseren finanziellen Handlungsspielraum - ist, dass der Zwang wegfällt, Vorfinanzierungen bzw. zusätzliche Abschreibungen zu tätigen, lediglich um zu verhindern dass der Finanzierungsüberschuss dem Eigenkapital zugewiesen wird.

Für jene, denen diese Variante zu wenig weit geht, liegt der Nachteil darin, dass bei diesem Modell die stillen Reserven nicht berücksichtigt werden. Das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell HRM 2 der Finanzdirektorenkonferenz, das sich derzeit in der Vernehmlassung befindet, sieht allerdings vor, dass zukünftig „für das Finanzvermögen Marktbewertungen vorgenommen“ werden sollen. Eine Umsetzung dieser Empfehlung führt zu einer entsprechenden Wertberichtigung und somit zu einer Erhöhung des Eigenkapitals.

In dieser Variante würde der finanzpolitische Handlungsspielraum gegenüber dem heutigen Regime massiv ausgeweitet. War der SFG bisher die wichtigste finanzpolitische Leitplanke im Budgetprozess und hatte er sich damit auch dämpfend auf die Ausgaben ausgewirkt, würde das Budgetergebnis - mindestens bis die neu definierte Grenze der Neuverschuldung erreicht wird - zukünftig noch stärker ein Ergebnis des rein politischen Handlungsprozesses. Damit einher geht die Gefahr, dass der Druck auf die Ausgaben wegfällt und der nun gross scheinende Handlungsspielraum innert weniger Jahre aufgefressen wird.

2.4.1 Finanzvermögen oder Eigenkapital als Referenzgrössen

Unter der Annahme, dass das Vermögen in eine neu zu definierende Budgetregel einfließen soll, stellt sich die Frage, zu welcher Bilanzgrösse die mögliche Gesamtneuverschuldung ins Verhältnis zu setzen ist. Es bieten sich hierfür zwei Grössen an:

a. Auf der Aktivseite wäre es das Finanzvermögen (Stand Rechnung 2007: CHF 12,6 Mio.), ist dies doch jene Grösse, die gemäss Gemeindegesezt streng genommen für die öffentliche Aufgabenerfüllung nicht benötigt wird und somit als Sicherheit für die Aufnahme von Fremdmitteln dienen könnte. Andererseits ist ein Grossteil des Vermögens de facto gebunden (Boden für Wohnungsgenossenschaften, Liegenschaften für Sozialdienst-Wohnungen, für Asylsuchende und Betagte sowie Planungsobjekte etc.).⁹

b. Als maximale Obergrenze für Neuverschuldungen könnte auch das ausgewiesene Eigenkapital dienen, das Ende 2007 mit CHF 12,7 Mio. fast die gleiche Höhe wie das Finanzvermögen aufweist.

2.4.2 Defizitbremse gemäss Finanzhaushaltsgesetz im Kanton Basel-Landschaft

Am 24. Februar 2008 hat das Volk der Änderung des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes und damit der Einführung einer Defizitbremse zugestimmt.¹⁰ Die Zielsetzungen der Defizitbremse sind der Ausgleich der Laufenden Rechnung und die Stabilisierung der Verschuldung und der Passivzinsbelastung.

Das System besteht aus

- einer Grundregel: Ausgleich der Laufenden Rechnung,
- einer Steuerungsregel: Ein Defizit im Budget ist zuerst durch aufwandseitige Massnahmen auszugleichen. In einem zweiten Schritt ist ein Aufwandüberschuss im Budget durch Eigenkapital zu decken, wenn das Eigenkapital mindestens CHF 100 Mio. beträgt. Reicht das verfügbare Eigenkapital zur Deckung des Aufwandüberschusses im Budget aus, muss der Landrat den Steuerfuss bei 100 Prozent festlegen.
- einem Sanktionsmechanismus: Wenn das verfügbare Eigenkapital zur Deckung des Aufwandüberschusses im Budget nicht ausreicht, hat der Landrat drei Möglichkeiten: Budgetrückweisung, Budgetkürzungen oder Steuerfusserhöhung (in Abhängigkeit von der Höhe des Defizits).

Der beschriebene Mechanismus nimmt Rücksicht auf die Vermögenssituation bzw. auf die Eigenfinanzierung und baut auf die "abschreckende" Wirkung einer Steuerfusserhöhung. Die Aufnahme dieses Mechanismus in die Binninger Gemeindeordnung würde selbstverständlich eine Anpassung der jeweiligen Grössenordnungen (Höhe Eigenkapital, Anpassung Steuerfuss) bedingen.

⁹ Vgl. Bericht des Gemeinderats an den Einwohnerrat vom 16.10.2007 zum Geschäft "Verkauf der Liegenschaft Neubadrain 2" inkl. Anhang "Auszug aus dem Bericht des Gemeinderats vom 17. Oktober 2006 zur Kenntnis an die Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission; Liegenschaften im Finanzvermögen: Strategie und Umsetzungskonzept"

¹⁰ http://www.baselland.ch/docs/parl-lk/wahlen/abst_bro/U20080224_bro.pdf

2.4.3 Musterfinanzgesetz HRM 2

Wie in Ziffer 2.3.2 (Fussnote 6) erwähnt, hat die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (FDK) das Handbuch Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM 2 erarbeiten lassen und in die Vernehmlassung gegeben.

Ziel des Handbuchs ist es unter anderem, die Rechnungslegung unter den Kantonen und Gemeinden möglichst weit zu harmonisieren und die Weiterentwicklung des HRM grundsätzlich am IPSAS-Standard¹¹ auszurichten.

Das Handbuch umfasst auch ein Musterfinanzhaushaltsgesetz (MFHG), das als Orientierung für eine HRM2-konforme Gesetzgebung über die Finanzordnung und die finanzielle Führung dienen soll. Darin ist auch ein Vorschlag für eine Vorgabe einer Schuldenbegrenzung vorgesehen.

Art. 33 Schuldenbegrenzung

Die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionstätigkeit ist zu begrenzen. Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss im Budget mindestens 80 Prozent betragen, wenn das Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen das Doppelte der Fiskaleinnahmen übersteigt.

Diese Regel ist deutlich weniger strikt als die beiden vorgängigen. Konkret würde sie auf die aktuelle Situation des Binninger Gemeindehaushalts eine Netto-Verschuldung von rund CHF 90 Mio. zulassen. Und auch dann lautet die Vorgabe lediglich, dass der SFG mindestens 80 % betragen muss.

3. Fazit

Nach vertiefter Analyse der Situation und genauer Abwägung der Vor- und Nachteile der unter Ziffer 2.3 und 2.4 beschriebenen Varianten ist der Gemeinderat zu folgenden Schlüssen gekommen:

1. Für den Gemeindehaushalt soll weiterhin das Primat der Selbstfinanzierung gemäss dem heute bestehenden Regelwerk gelten. Auf eine Berücksichtigung des vorhandenen Vermögens in einer neu zu definierenden Budgetregel soll verzichtet werden.
2. § 25 des Finanzreglements soll gemäss Ziffer 2.3.2 angepasst und
3. für grössere Investitionsprojekte soll eine vorübergehende Verschuldung gemäss Ziffer 2.3.4 ermöglicht werden.

Es sind folgende Gründe, die den Gemeinderat zu diesem Entscheid bewogen haben:

- Der Gemeinderat ist überzeugt, mit den oben vorgeschlagenen Anpassungen und einer klaren Priorisierung der bestehenden und zukünftigen Aufgaben in den kommenden Budgets den Haushalt auch zukünftig im Lot halten zu können.
Er berücksichtigt dabei insbesondere, dass die aktuelle Finanzlage auch stark geprägt wird von den zwei Grossprojekten "Schlosspark" und "Zentrum Schlossacker". Diese für die Gemeinde und den Standort Binningen wichtigen Vorhaben schlagen sich innert wenigen Jahren mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von gegen CHF 35 Mio. in den gegenwärtigen Budgetzahlen nieder.
- Der Einbezug des Vermögens in eine neue Budgetregel (z.B. mit einem oberen Grenzwert in der Höhe des vorhandenen Finanzvermögens) würde den Budgetrahmen einmalig ausdehnen. Der Gemeinderat befürchtet allerdings, dass mit der einmaligen Ausweitung des finanziellen Handlungsspielraums bald entsprechende Mehrausgaben zu gewärtigen wären und die Diskussion über die zukünftigen Prioritäten lediglich auf der Zeitachse nach hinten verschoben würde.
- Mit anderen Worten: Das Festhalten am Primat der Selbstfinanzierung hat zweifellos einen disziplinierenden Effekt. Es zwingt Politik und Verwaltung, in Alternativen zu denken. Einwohnerrat und Gemeinderat müssen entscheiden, welche Aufgaben bei vorhandenem Budgetrahmen erste Priorität haben und auf welche bestehenden Aufgaben allenfalls zu verzichten ist.

¹¹ International Public Sector Accounting Standards, das internationale Regelwerk für öffentlich-rechtliche Haushalte

- Die Aufnahme von Fremdkapital ist nicht gratis, es werden Zinskosten fällig. So kostet die Fremdfinanzierung des Grossprojekts Schlossacker im Umfang von CHF 10,7 Mio. (Variante 2.3.4) rund CHF 4 Mio.¹² Dem Gemeinderat ist es angesichts dieser zusätzlichen Kosten, die eine Fremdfinanzierung mit sich bringt, ein Anliegen diese möglichst tief zu halten und die Steuereinnahmen produktiver und wirkungsvoller einzusetzen als für den Schuldendienst.
- Befürworter eines Einbezugs des Finanzvermögens (konkret Boden und Liegenschaften) in eine neu zu definierende Budgetregel seien daran erinnert, dass diese Anlagen bis auf einige wenige bereits heute nicht als reine Finanzanlage eingesetzt werden, sondern im weitesten Sinn für die Binninger Bevölkerung in verschiedenen Nutzungsformen zur Verfügung gestellt werden (Boden für Wohngenossenschaften, Liegenschaften für Sozialdienst-Wohnungen, für Asylsuchende und Betagte sowie Planungsobjekte etc.). Insofern handelt es sich wohl um Sicherheiten, aber nicht um eigentliche frei verfügbare Mittel. Zudem plant der Gemeinderat ohnehin, jene Liegenschaften, die nicht mehr benötigt werden, in nächster Zeit zu veräussern.

4. Finanzielle Auswirkungen der vorgeschlagenen Anpassungen

Wie in Ziffer 2.2 dargestellt, ergibt sich aufgrund des aktuellen Voranschlags 2008 und des aktuellen Finanzplans 2009 – 2013 für das Jahr 2009 ein Finanzfehlbetrag von rund CHF 13 Mio.

In den Ziffern 2.3.2 (Anpassung von § 25 Finanzreglement) sowie 2.3.4 (Ausdehnung des Zeitfensters für Grossprojekte auf 16 Jahre) wurden die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Massnahme dargestellt. Tabelle 5 fasst diese nun zusammen.

Tabelle 5 (alle Werte in Mio. CHF)

Periode	Stand Voranschlag 2008, Finanzplan 2009-13			Neuer Finanzierungssaldo nach Anpassung von § 25 Finanzreglement	Neuer Finanzierungssaldo nach Anpassung von § 25 Finanzreglement und Anpassung des Zeitfensters für Grossprojekte
	Cash Flow	Netto-invest.	Finanz.saldo		
2001 - 2008	52.3	51.9	0.4	2.4	2.4
2002 - 2009	45.1	58.1	-13.0	- 4.2	- 2.2
2003 - 2010	42.4	57.8	-15.3	- 5.0	- 2.6
2004 - 2011	34.9	55.1	-20.2	- 8.3	- 6.9
2005 - 2012	27.5	57.0	-29.5	- 13.5	- 12.9
2006 - 2013	25.8	58.3	-32.5	- 16.1	- 16.4
2007 - 2014	22.4	58.1	-35.7	- 18.7	- 20.0

5. Weiteres Vorgehen und Anträge

5.1 Weiteres Vorgehen

Wie die letzte Spalte in Tabelle 5 zeigt, besteht auch unter Berücksichtigung der oben vorgeschlagenen Anpassungen (§ 25 Finanzreglement, Ausdehnung des Finanzierungsfensters für Grossprojekte) im Voranschlag 2009 und in den folgenden Jahren sogar zunehmend Handlungsbedarf, soll das angestrebte Gleichgewicht erreicht werden.

5.1.1 Erarbeitung des Voranschlags 2009 und des Finanzplans 2010 – 2014

Unter 3.2 wurde dargelegt, welche ausgaben- und einnahmenseitigen Massnahmen grundsätzlich zur Verfügung stehen. Der Gemeinderat hat die Verwaltung im Rahmen der Budgetrichtlinien beauftragt, den Voranschlag 2009 und den Finanzplan 2010 – 2014 zu erarbeiten und dabei Vorschläge auf Basis eines Massnahmen-Mix zu unterbreiten, so dass

- der Voranschlag 2009 ausgeglichen und
- das Planjahr 2012 einen maximalen Finanzierungsfehlbetrag von CHF 5 Mio. ausweist.

¹² Annahme: Die Amortisation mittels Annuitäten findet über eine Laufzeit von 16 Jahre bei einem Zins von 4 % statt.

5.1.2 Revision der Gemeindeordnung und des Finanzreglements

Parallel zur Erarbeitung von Voranschlag und Finanzplan soll das Finanzreglement gemäss Ziffer 3.3.2 und die Gemeindeordnung gemäss 3.3.4 revidiert werden. Ziel ist es, das revidierte Finanzreglement auf jeden Fall noch im 2008 in Rechtskraft zu setzen. Im Falle der Revision der Gemeindeordnung ist eine Volksabstimmung notwendig und darum nicht auszuschliessen, dass die revidierte Fassung erst im 2009 in Kraft tritt.

6. Anträge

1. Der Gemeinderat beantragt, § 25 Absatz 2 des Finanzreglements vom 19. Februar 2001 wie folgt zu ändern:

1 (wie bisher)

² Für die Berechnung der Selbstfinanzierung errechnet sich der Cash Flow wie folgt:

- a) Ergebnis der Laufenden Rechnung*
- b) plus ordentliche Abschreibungen*
- c) plus zusätzliche Abschreibungen*
- d) und e) fallen weg*

2. Der Gemeinderat beantragt, § 41 der Gemeindeordnung vom 23. August 1999 wie folgt zu ändern:

1 und 2 (wie bisher)

³ Eine andere zeitliche Selbstfinanzierungsregelung gilt für Investitionen in das Verwaltungsvermögen mit einem Nettobetrag von mehr als zehn Millionen Franken. Diese müssen über einen Zeitraum von höchstens 16 Jahren aus eigenen Mitteln finanziert werden.

⁴ Die 16 Jahre beginnen in jenem Rechnungsjahr, in dem zum ersten Mal eine Auszahlung zu Lasten des entsprechenden Investitionskredits erfolgt.

⁵ Der Selbstfinanzierungsnachweis gemäss Absatz 3 ist jeweils mit der Jahresrechnung separat zu erbringen.

⁶ Die Spezialfinanzierungen ihrerseits müssen mittelfristig ausgeglichen sein. [bisher Absatz 3]