Geschäft	Bericht an den Einwohnerrat vom 2. März 2021
Vorstoss	**Teilrevision Gemeindeordnung**
Info	Der Gemeinderat unterbreitete dem Einwohnerrat anlässlich seiner Sitzung vom 8. April 2019 mit Geschäft Nr. 132 den Entwurf für eine Totalrevision der Gemeindeordnung (GO). Der Einwohnerrat beschloss an dieser Sitzung, auf das Geschäft nicht einzutreten. Der diesem Geschäft zugrundeliegende Entwurf sah insbesondere für § 41 GO wesentliche Änderungen vor. Aufgrund des Nichteintretens des Einwohnerrates auf den vorgelegten Entwurf ist somit § 41 der geltenden Gemeindeordnung mit Blick auf die Grundsätze der Haushaltführung weiterhin massgebend. Angesichts der aktuellen Herausforderungen hinsichtlich des künftigen Investitionsvolumens der Gemeinde führt der geltende § 41 GO jedoch zu Schwierigkeiten, da die geplanten Investitionen innerhalb einer Zeitspanne von 15 Jahren höher ausfallen, als dies die durchschnittliche Selbstfinanzierung gemäss § 41 GO erlauben würde. Der Gemeinderat musste daher eine Lösung für diese Fragestellungen finden. Eine solche liegt nun vor und wird dem Einwohnerrat im Rahmen dieses Geschäfts unterbreitet: Mit dem vorliegenden Geschäft wird dem Einwohnerrat ein Entwurf für eine teilrevidierte Gemeindeordnung vorgelegt, in welchem mit den neuen §§ 41a bis 41c Bestimmungen betreffend eine Ablösung der bestehenden Schuldenbremse in Form einer Defizitbeschränkung Eingang in die Gemeindeordnung finden und einen Ansatz darstellen, um die vorstehend erläuterten Probleme anzugehen. Weiter sieht der vorliegende Entwurf neu eine Bestimmung betreffend Sondervorlagen vor, welche dem Einwohnerrat bereits anlässlich seiner Sitzung vom 8. April 2019 vorgelegt wurden. Schliesslich umfasst die Teilrevision zwingend vorzunehmende Änderungen, die sich seit der letzten Revision als erforderlich erwiesen haben, wie etwa die Streichung der Bestimmung betreffend die Vormundschaftsbehörde oder die Nennung der korrekten Aufsichtsinstanz in § 35 Abs. 3 GO. Überdies wurden weitere Bestimmungen redaktionell angepasst oder präzisiert.
Antrag	Der Einwohnerrat genehmigt die Teilrevision der Gemeindeordnung.

Gemeinderat Binningen

Gemeindepräsident:
Mike Keller

Verwaltungsleiter:
Christian Häfelfinger

1. Ausgangslage

Die nachfolgenden Ausführungen übernehmen im Wesentlichen die entsprechenden Ausführungen des Berichts und Antrags des Regierungsrats an den Landrat zum Gesetz zum Haushaltsgleichgewicht des Kantons Uri vom 27. März 2018, Nr. 2018-171 R-270-11, S. 8 ff. sowie entsprechende Textstellen der Präsentation der Finanzdirektion des Kantons Uri vom 18. Januar 2018.

Angesichts der aktuellen Herausforderungen hinsichtlich des künftigen Investitionsvolumens der Gemeinde ist § 41 GO Gegenstand der politischen Diskussion. Dies, weil 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.

Der Gemeinderat hat bei der Überarbeitung des Finanzreglements (FinanzR), welches er dem Einwohnerrat in teilrevidierter Form anlässlich seiner Sitzung vom 25. Februar 2019 mit Geschäft Nr. 108 (Immobilienstrategie) unterbreitet hat, § 41 GO gestrichen und im FinanzR einen neuen finanztechnischen Mechanismus eingebaut, welcher die Höhe der Fremdverschuldung über die max. Zinslast steuert. Angesichts der aktuellen Entwicklung der Investitionsplanung wäre auch diese Vorgehensweise heute überholt, da sich hier maximale Investitionssummen ergeben würden, welche erneut weit unter dem prognostizierten Bedarf gemäss Investitionsplanung liegen.

Aufgrund des Nichteintretens durch den Einwohnerrat auf den Entwurf einer neuen GO ist damit der bestehende § 41 GO nach wie vor gültig. Um künftig Investitionen in der gewünschten Höhe zu tätigen, bestehen zwei Optionen: Der Gemeinderat kann vorschlagen, dass § 41 GO gestrichen wird, oder er sucht zeitgemässe Werkzeuge, um den Finanzhaushalt nachhaltig zu sichern. Sinnvollerweise müssten Mechanismen gefunden werden, welche sowohl dem Einwohnerrat eine substantielle Einflussnahme ermöglichen, als auch dem Gemeinderat einen Handlungsspielraum mit Blick auf die Entwicklung der Gemeinde einräumen, und welche die finanzielle Stabilität des Gemeindehaushalts langfristig sichern.

Es ergeben sich unter dem Ziel der Sicherstellung eines langfristig ausgeglichenen Finanzhaushaltes der Gemeinde somit folgende Vorgaben für die Ablösung der bestehenden Schuldenbremse (§ 41 GO):

- Investitionen müssen möglich sein, so lange der Haushalt mittelfristig ausgeglichen gehalten werden kann.
- Die Steuerung des Finanzhaushaltes muss über zeitgemässe Kenngrössen erfolgen, da Schulden in diesem Verständnis weder gut noch schlecht sind.
- Die «künstliche» Steuerung des Finanzhaushaltes über den Selbstfinanzierungsgrad ist zu beheben, da sie ein grundsätzliches Verbot darstellt, welches die Entwicklung der Gemeinde bremst.
- Für die Schuldenbegrenzung ist eine Lösung anzustreben, welche auf Binninger Verhältnisse zugeschnitten ist und in allen «Lebenslagen» funktioniert.
- Für eine neue Lösung muss der Nachweis erbracht werden, dass die Gemeindefinanzen nachhaltig gesichert werden, ohne dass die Schuldenbremse gemäss heutigem § 41 GO greift.
- Eine neue Lösung sollte kein «Versuchsballon» sein, sondern wirtschaftswissenschaftlich fundiert und womöglich in der Praxis bereits erprobt sein.

Der Gemeinderat hat mit der **Defizitbeschränkung** einen finanztechnischen Mechanismus gefunden, welcher vorstehend genannte Ziele erreichen lässt.

2. Wie soll die Defizitbeschränkung zum Ziel führen?

Ziel jeder Schuldenbremse soll die Sicherung eines langfristig ausgeglichenen Finanzhaushaltes sein.

Die **Grundregel** fordert den mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung. Da die Investitionen über die Abschreibungen in die Erfolgsrechnung einfliessen, ist in dieser Betrachtung der Einbezug der Investitionsrechnung nicht nötig.

Die **Steuerungsregel** führt die Erfolgsrechnung als zentrales Element ein. Der definierte Schwellenwert soll Abweichungen von konjunkturellen Defiziten hin zu strukturellen Ungleichgewichten anzeigen. Dies wird damit erreicht, dass ein definiertes Defizit über eine definierte Zeitspanne nicht überschritten werden darf.

Die Verletzung der Steuerungsregel muss mit glaubwürdigen **Sanktionen** verbunden sein, sonst bleibt die Defizitbeschränkung wirkungslos. Die Sanktionen müssen Automatismen in Gang setzen, welche zwingende Ausgaben- und Einnahmenanpassungen zur Folge haben. Erfahrungsgemäss sind Ausgabenreduktionen erfolgreicher als Einnahmenerhöhungen.

Aufgrund der oben genannten drei Grundregeln ergeben sich folgende Erfolgsfaktoren, um eine wirksame Defizitbeschränkung in Binningen einzuführen:

1. Die Elemente der Defizitbeschränkung (Grundregel, Steuerungsregel, Sanktionen) mit deren Hauptzielen
    a. Die langfristige finanzielle Tragbarkeit ist gesichert
    b. Definition von vernünftigen Schwellenwerten
    c. Effektive Sanktionsmassnahmen sind in Kraft
2. Wo ist die Haushaltsregel festgeschrieben (Finanzreglement, Verordnung)
3. Sind die Ausweichmöglichkeiten der Defizitbeschränkung eingeschränkt
4. Ausgabenbeschränkung; aufwandseitige Massnahmen sind oft wirksamer als ertragsseitige
5. Durchsetzbarkeit der Regeln (Sanktionen)

3. Lösungsvorschlag für die Defizitbeschränkung

Der Kanton Uri hatte analog Binningen eine Schuldenbremse (gemäss § 41 GO in Binningen), welche es trotz hohem Eigenkapital verunmöglichte, Investitionen in der gewünschten Höhe zu realisieren. Über einen politischen Vorstoss wurde nachfolgendes Modell im Kanton Uri umgesetzt und ist seit dem 1. Januar 2019 in Kraft.

Die Defizitbeschränkung enthält drei Elemente, welche einen ausgeglichenen Finanzhaushalt sicherstellen:

3.1 Defizitbeschränkung
3.2 Massnahmen
3.3 Sanktionen

3.1 Defizitbeschränkung (§ 41a Entwurf)

Der Grundsatz besagt, dass die Erfolgsrechnung auf die Dauer ausgeglichen sein soll. Daran hält auch die Defizitbeschränkung fest. Damit die Erfolgsrechnung auf unbestimmte Dauer ausgeglichen ist, darf der Bilanzüberschuss grundsätzlich nicht negativ werden. Rechnungsergebnisse dürfen aber auch über einen längeren Zeitraum negativ sein, solange der Bilanzüberschuss positiv ist.

Folgende Bedingungen müssen erfüllt sein, um die Defizitbeschränkung nicht zu verletzen:

- Im Budgetvorschlag des Gemeinderates an den Einwohnerrat darf das Defizit der Erfolgsrechnung maximal 3 Prozent der budgetierten kommunalen Fiskalerträge betragen.
- Sofern der Bilanzüberschuss per Ende des letzten Rechnungsjahrs kleiner ist als 25% der budgetierten kommunalen Fiskalerträge, muss das kumulierte Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung über acht Jahre ausgeglichen sein. Dabei gelten beim Budgetantrag des Gemeinderates an den Einwohnerrat als Betrachtungszeitraum von acht Jahren die drei letzten Rechnungsjahre, das laufende Jahr, das Budgetjahr und die drei Finanzplanjahre.

In den Betrachtungszeitraum von acht Jahren fliessen somit insgesamt drei Rechnungsjahre und 5 Planjahre (Budget des laufenden Jahrs, Budget des kommenden Jahrs und die drei Finanzplanjahre) ein. Dies erlaubt es einerseits, dass einzelne Jahre ein Defizit aufweisen dürfen, und stellt andererseits sicher, dass frühzeitig allfällige Massnahmen ergriffen werden können.

Das Defizit im Budgetvorschlag darf höchstens so hoch sein wie 3 Prozent der budgetierten kommunalen Fiskalerträge. Bei den im Budget 21 budgetierten kommunalen Steuererträgen von 63,9 Mio. wäre das zuläs-

sige Defizit auf 1,92 Mio. Franken begrenzt. Solange der Bilanzüberschuss den Schwellenwert (aktuell rund 16 Mio. Franken) nicht unterschreitet, ist zwar auch im Durchschnitt von acht Jahren ein Defizit erlaubt. In einem einzelnen Jahr darf das budgetierte Defizit aber nie höher werden als 3 Prozent der kommunalen Fiskalerträge. So bleiben auch mehrjährige Defizite in einem tragbaren Rahmen.

Die massgebenden kommunalen Fiskalerträge sind jene des Budgetjahrs. Diese werden jeweils auf der Basis des letzten Rechnungsjahrs berechnet, inklusive erwarteter realistischer Veränderung der kommunalen Steuererträge, aber ohne Veränderung des Steuerfusses gegenüber dem laufenden Jahr.

Im Gegensatz zum vorliegenden Vorschlag hat der Kanton Uri andere Defizitgrenzwerte (3% und 25%) umgesetzt. Diese orientieren sich für Binningen einzig an den bestehenden finanztechnischen Rahmenbedingungen und dem gewählten Betrachtungszeitraum (8 Jahre). Die Grenzwerte bilden die Steuerkraft einerseits und das Ausgabenniveau andererseits ab. Das Variantenstudium der Verwaltung hat deutlich gezeigt, dass diese Grenzwerte über den Betrachtungszeitraum des langfristigen Finanzplans (15 Jahre) und mit vorliegender Zieldefinition des ausgeglichenen Finanzhaushaltes ein Optimum darstellen.

Auf weitere Kennzahlen für die Defizitbeschränkung kann verzichtet werden. Insbesondere auf die Kennzahl der bisherigen Schuldenbremse (dem durchschnittlichen Selbstfinanzierungsgrad über 8 Jahren von 100%).

3.2 Massnahmen (§ 41b Entwurf)

Zur Einhaltung der Vorgaben gemäss dem neuen § 41a Entwurf stehen dem Gemeinderat Massnahmen zur Anpassung des Budgetvorschlages zur Verfügung. Dabei kann die Wirkung der Massnahmen abhängig von der Rechtsgrundlage verzögert eintreten. Keine erlaubte Massnahme ist eine Steuerfussanpassung im Budgetjahr. In Vorjahren beschlossene, aber noch nicht umgesetzte Massnahmen werden in ihrer Wirkung angerechnet. Die vom Gemeinderat vorgeschlagenen Massnahmen können vom Einwohnerrat nur mit 2/3-Mehr abgelehnt werden.

Die Einhaltung der Defizitbeschränkung soll eine hohe politische Verpflichtung darstellen. Der Gemeinderat wird mit der Defizitbeschränkung in die Pflicht genommen, Massnahmen zu deren Einhaltung vorzulegen. Gleichermassen (und stufengerecht) soll auch der Einwohnerrat in die Pflicht genommen werden: Er kann vorgeschlagene Massnahmen zwar ablehnen, aber nur über die Hürde des 2/3-Stimmenmehrs. Damit soll verhindert werden, dass der Einwohnerrat die Einhaltung der Defizitbeschränkung umgeht bzw. dadurch eine Steuerfusserhöhung bewirkt.

Die vom Gemeinderat vorgeschlagenen Massnahmen beschränken sich nicht auf Aufwand- bzw. Ausgabenpositionen, es soll dem Gemeinderat offenstehen, auch ertragsseitige Massnahmen umsetzen zu können. Von den vorgeschlagenen Massnahmen ausgeschlossen ist aber grundsätzlich eine Steuerfusserhöhung im Budgetjahr. Denn diese ergibt sich in der Konsequenz, wenn der Einwohnerrat die vorgeschlagenen Massnahmen ablehnt, sofern er der Steuerfusserhöhung mit einer 2/3-Mehrheit zustimmt.

Der Gemeinderat ist somit gezwungen, dem Einwohnerrat aufzuzeigen, wie die Einhaltung der Defizitbeschränkung für das Budgetjahr auch ohne Steuerfusserhöhung erreicht werden kann. In den Finanzplanjahren kann der Gemeinderat eine Erhöhung des Steuerfusses einplanen.

3.3 Sanktionen (§ 41c Entwurf)

Lehnt der Einwohnerrat Massnahmen zur Anpassung des Budgetvorschlages ab, so erhöht er zur Kompensation der abgelehnten Massnahmen den Steuerfuss in Schritten von einem Prozentpunkt soweit, bis die Vorgaben gemäss § 41a Entwurf eingehalten sind.

Eine solche Steuerfusserhöhung erfolgt in Schritten von ganzen Prozentpunkten. Die Erhöhung des Steuerfusses hat einen doppelten Effekt: Sie senkt das Defizit und erhöht den Spielraum des maximal zulässigen Defizits.

Der Steuerfuss ist dagegen um mindestens 1 Prozentpunkt pro 3 Prozentpunkte Ertragsüberschuss im Verhältnis zu den budgetierten kommunalen Fiskalerträgen zu senken, wenn

- das kumulierte Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung über acht Jahre ausgeglichen ist und
- der Bilanzüberschuss des letzten Rechnungsjahrs grösser ist als 25% der kommunalen Fiskalerträge des letzten Rechnungsjahrs und
- im Budgetvorschlag des Gemeinderats an den Einwohnerrat der budgetierte Ertragsüberschuss grösser ist als 6 Prozent der budgetierten kommunalen Fiskalerträge.

Die Steuerfusssenkung erfolgt in Schritten von einem Prozentpunkt pro 3 Prozent des budgetierten Ertragsüberschusses im Verhältnis zu den budgetierten kommunalen Fiskalerträgen. Ein budgetierter Ertragsüberschuss von 6 Prozent der Fiskalerträge würde zu einer Senkung des Steuerfusses um 2 Prozentpunkte führen.

Eine Steuerfusssenkung wird zwar nicht mit dem hohen Eigenkapital begründet, dennoch ist ein Mindest-Bilanzüberschuss gemäss § 41a Entwurf Voraussetzung dafür. Begründet wird die Steuerfusssenkung mit einem Ertragsüberschuss im Budgetvorschlag, nachdem auch in den Vorjahren (es gilt derselbe Betrachtungszeitraum von acht Jahren gemäss § 41a Abs. 2 Entwurf) in der Summe Ertragsüberschüsse erzielt wurden.

Die Grösse von 6 Prozentpunkten ist im Sinne eines nachhaltigen Überschusses zu verstehen und entspricht einer Verdoppelung des Defizitgrenzwertes (3%). Diese Regel soll sicherstellen, dass der Steuerfuss nicht auf Basis von Sondereffekten (auch der Bilanzüberschuss muss diese Nachhaltigkeit widerspiegeln) angepasst wird, sondern erst dann, wenn sich das Ertrags- und das Aufwands-Niveau nachhaltig eingependelt haben. Ein Steuerprozent entspricht per 31.12.2020 einem Wert von rund CHF 1.3 Mio.

Für die Änderung des Steuerfusses bedarf es gemäss § 41 Abs. 3 des Entwurfes eines 2/3-Stimmenmehrs der anwesenden Mitglieder des Einwohnerrates.

4. Prozessablauf / Budgetdebatte

Der Ablauf der Budgetdebatte ändert sich gegenüber heute nur dann, wenn der Gemeinderat die neu definierten Defizitgrenzen gem. § 41 Abs. 1 GO mit dem Budgetvorschlag unterschreitet resp. Massnahmen für die Einhaltung zu definieren hat. Tritt dieser Fall ein, muss der Gemeinderat die im Budgetvorschlag umgesetzten Massnahmen dem Einwohnerrat aufzeigen. Der Gemeinderat kann selbst keine Steuerfussanpassung für das aktuelle Budget vorschlagen. Er wird aber seinen Massnahmen zur Einhaltung der Defizitbeschränkung eine theoretische Steuerfussanpassung gegenüberstellen. Der Einwohnerrat beurteilt in der Folge diese Massnahmen und kann den Gemeinderatsvorschlag mit einem qualifizierten Mehr (2/3) ablehnen. Kommt dieses qualifizierte Mehr nicht zu Stande, kommen die Massnahmen des Gemeinderates zur Einhaltung der Defizitbeschränkung zur Anwendung.

Wenn der Einwohnerrat die Massnahmen des Gemeinderates zur Einhaltung der Defizitbeschränkung mit qualifiziertem Mehr ablehnt, entscheidet er in der Folge über die Anpassung des Steuerfusses. Kommt dieses qualifizierte Mehr für eine Steuerfussanpassung nicht zu Stande, kann der Einwohnerrat

a) auf den Beschluss für die Ablehnung des Vorschlages des Gemeinderates zurückkommen;
b) und/oder eine Rückweisung (…zur Überarbeitung) gem. § 39 Abs. 3 GesO ER an den Gemeinderat beschliessen, welcher die Massnahmen zu überarbeiten und in der Folgesitzung vorzulegen hat.
c) Sollten weder a) noch b) zustande kommen, hat der Einwohnerrat den bestehenden Steuerfuss zu beschliessen; mit allen daraus resultierenden Konsequenzen (Defizit).

Diese höher angesetzte Hürde verfolgt das Ziel, dass dem Budget eine langfristige Planung (bisher kurzfristig) zu Grunde liegt und die im Vergleich komplexere Kalkulationsgrundlage in der Konsequenz nicht innerhalb der Budgetsitzung angepasst werden kann. Die neue Koppelung von Erfolgsrechnung und Bilanzüberschuss an die Steuereinnahmen der kommenden 3 Planjahre könnten durch Änderungen in der Budgetdebatte massiv beeinflusst und muss demnach gänzlich überarbeitet werden.

Drehbuch Budget-Debatte

1. GRPK-Präsidium
2. Fraktionen
3. Anträge, z.B. Rückweisung Budget –> Abstimmung darüber
4. Detailberatung (Reihenfolge nach Antrag GR)

4.1. Leistungsaufträge

- Anträge Fraktionen
- Anträge GRPK

4.2 Globalbudgets

- Abstimmung betreffend Massnahmen gemäss § 41b Entwurf GO
  - Angenommen
  - Abgelehnt (2/3 Mehr) -> gehe zu Ziff. 4.4 (allenfalls Reihenfolge ändern)

4.3 Positionen ausserhalb des Globalbudgets

4.4 Gemeindesteuern

- Abstimmung betreffend Steuerfusserhöhung:
  - 2/3 Mehr erreicht -> Steuerfusserhöhung gilt
  - 2/3 Mehr nicht erreicht -> keine Steuerfusserhöhung
- Evtl. Antrag auf Rückkommen zu Ziffer 4.2 betreffend Massnahmen gemäss § 41b Entwurf GO
- Evtl. Rückweisung
- Kein Antrag auf Rückkommen zu Ziffer. 4.2 / keine Rückweisung: Abstimmung über den alten Steuerfuss (einfaches Mehr genügt, da keine Änderung des Steuerfusses)
  - alter Steuerfuss wird beschlossen
  - Konsequenz = Defizit

4.5 Feuerwehrersatzabgabe

4.6 Investitionsausgaben

- Antrag GR
- Anträge Fraktionen (Sparanträge etc.)

4.7 Direktbeschlüsse/Separatvorlagen

- Antrag GR
- Anträge Fraktionen

4.8 Stellenetat

- Antrag GR
- Anträge Fraktionen

5. Evtl. Rückkommensantrag
6. Pause zur Bereinigung der Zahlen
7. Schlussabstimmung Budget

- Grundsätzlich Mehrheitsbeschluss mit einfachem Mehr
- Ausnahme: Änderung Steuerfuss bedingt 2/3 Mehrheit

5. Fragen und Antworten zu Chancen und Gefahren durch den Systemwechsel

Der Gemeinderat hat sich eingehend mit dem System der Defizitbeschränkung auseinandergesetzt und auch eine externe Abklärung vornehmen lassen. Nachstehend sind die Fragen und Antworten dazu aufgeführt:

Auf welchen Zeitpunkt soll der Start für das neue System festgelegt werden?
Der Startpunkt der 8 Jahre erfolgt genau dann, wenn das Werkzeug eingeführt wird. Demnach ist der Startpunkt genauso gut oder so schlecht, wie er sich dannzumal präsentiert. Es wäre sinnwidrig, den Startpunkt «schönzurechnen» oder auf ein «positives Jahr» zu verschieben, da alleine die Gesamtdauer des Betrachtungszeitraumes den Durchschnittswert definiert (sonst wäre dieses Werkzeug auch nichts wert!). Es könnte fälschlicherweise angenommen werden, dass die Jahre 2017 und 2019 beide einbezogen werden müssten, um aufgrund der Sondereffekte möglichst positiv einsteigen zu können. Die Rechnung wird spätestens dann präsentiert, wenn diese beiden Jahre aus dem Betrachtungszeitrum der 8 Jahren fallen.

Soll schwergewichtig auf den Rückblick (Rechnungsjahre) oder die Vorausschau (Planjahre) gesetzt werden?
Der Kanton Uri hat schwergewichtig auf die Rechnungsjahre gesetzt. Die Begründung dafür basiert auf der unterschiedlichen Zusammensetzung der Ertragsseite im Kanton Uri und in Binningen. In Binningen stammen die Erträge praktisch zu 100% aus dem Steuersubstrat, wobei im Kanton Uri nur ein Teil steuerfinanziert ist. Zudem verfügt Binningen über einen langfristigen Finanzplan und eine Investitionsplanung über denselben Zeitraum. Demnach ist die Kostenseite in Binningen über die kommenden 15 Jahre sehr präzise kalkuliert und muss zwingend eingerechnet werden. Schlussfolgernd ist der Rückblick für Uri die «sicherere» Variante. Der Binninger Weg entspricht der Aussagegenauigkeit der Investitionsplanung und den Werkzeugen in der Immobilienstrategie, welche über Bau, Betrieb, Instandstellung und Instandhaltung mit STRATUS einen Stand erreicht haben, welchen nur wenige Gemeinden vorweisen können. So ist zwangsläufig der Blick in die Zukunft für Binningen relevant, da wir in den kommenden 5 Jahren zu beweisen haben, dass unser neues Werkzeug funktioniert. Des Weiteren ist die Summe der Ausgaben in der Zukunft überproportional zu den Einnahmen zu gewichten.

Wieso braucht es ein Mindestbilanzüberschuss?
Um den Finanzhaushalt vor einem Bilanzfehlbetrag zu schützen. Mit der Defizitbeschränkung darf der Bilanzüberschuss grundsätzlich nicht unter einen flexiblen Schwellenwert (angepasst an die Entwicklung der kommunalen Fiskalerträge) sinken. Mit der Defizitbeschränkung sollte es künftig keinen Bilanzfehlbetrag geben. Falls trotzdem ein Bilanzfehlbetrag entstehen sollte, ist die Politik ohnehin nach allen Möglichkeiten gefordert, diesen möglichst rasch abzubauen und die Einhaltung der Defizitbeschränkung wieder zu gewährleisten.

Wieso wird auf die Kennzahl „Selbstfinanzierungsgrad“ in diesem Kontext verzichtet?
Grosse Investitionsprojekte senken den Selbstfinanzierungsgrad stark, so dass die 100% kumuliert weder über 8 noch 16 Jahre eingehalten werden können. Für die künftig hohen Investitionen wird eine Fremdkapitalaufnahme unumgänglich. Auch für eine Gemeinde wie Binningen mit flüssigen Mitteln von rund CHF 80 Mio. ist es angesichts der grossen Investitionsvorhaben (geplant CHF 180 Mio.) unumgänglich, die Differenz mittels Fremdkapital zu finanzieren. Im Zentrum dabei steht aber immer die Erfolgsrechnung; Sei dies für die Refinanzierung der Vorhaben, oder aber die Finanzierung der Zinslast. Beides beeinflusst die Erfolgsrechnung in jedem Fall negativ.
Die Defizitbeschränkung deckelt ein budgetiertes Defizit und stellt so sicher, dass die Gemeinde Binningen die vorübergehend erhöhten Investitionen auch tatsächlich tragen kann.
Die zusätzliche Kennzahl des durchschnittlichen Selbstfinanzierungsrads über 8 Jahre von 100% ist dazu nicht nötig.

Wieso wird auf die Kennzahl zur Begrenzung der Verschuldung verzichtet?
Die Verschuldung steigt, wenn die Nettoinvestitionen grösser sind als die Selbstfinanzierung. Eine Verbesserung der Verschuldung kann erreicht werden, indem weniger investiert wird und/oder durch Einsparungen in der Erfolgsrechnung.

Erhöhte Nettoinvestitionen bedeuten:

Die Abschreibungen steigen
Der Saldo der Erfolgsrechnung sinkt
Die Selbstfinanzierung bleibt konstant
Die Verschuldung steigt

Erhöhte Verschuldung bedeutet:

Fremdkapitalzinsen steigen
Der Saldo der Erfolgsrechnung sinkt

Die Überwachung des Finanzhaushalts kann somit auf den Saldo der Erfolgsrechnung reduziert werden.

Wieso muss auf finanzpolitische Instrumente verzichtet werden?

Eine Bilanzbereinigung durch Äufnung von Vorfinanzierungen oder durch Bildung finanzpolitischer Reserven widerspricht dem Prinzip von «true and fair view» und verzerrt die Jahresrechnung der Gemeinde auf Jahre hinaus.
Der Erfolgsrechnungssaldo und der Bilanzüberschuss sind Kennzahlen der Defizitbeschränkung. Diese dürfen nicht durch finanzpolitische Buchungen manipuliert werden können.
Es ist weder sinnvoll noch nötig, mit finanzpolitischen Instrumenten die Gemeinderechnung zu verfälschen, um die Vorgaben der Defizitbeschränkung einhalten zu können.

Wieso funktioniert dieses Instrument nun mit 1% Steuererhöhung ab 2022 und nicht mehr wie früher propagiert mit mindestens 3%?

Ausgangspunkt früherer Betrachtungen des Gemeinderats war die Pro-Kopf-Nettoverschuldung, welche den Wert von CHF 2500.- nicht unterschreiten darf, ansonsten von einem strukturellen Defizit gesprochen wird. Da die meisten Gemeinden und Städte eine legislatur- und damit finanzpolitisch gesteuerte Betrachtungsperiode von 4 Jahren als Grundlage nehmen, ist die Nettoverschuldung zusammen mit der «alten» Schuldenbremse (§ 41 GO) ein wirkungsvolles Werkzeug.
Die Betrachtungen der Gemeinde Binningen basieren nun mit einem Betrachtungshorizont von mindestens 8 Jahren und einem ausgedehnten Langfrist-Finanzplan von 15 Jahren auf den Kenngrössen der grössten Kostentreiber (Infrastrukturbauten) und den zugehörigen, präziseren Messwerkzeugen (Stratus/Aktionsplan). Die Unterschreitung der Pro-Kopf-Nettoverschuldung wird durch den Gemeinderat weiterhin verfolgt. Kurzfristig ist über den Betrachtungszeitraum des 15-jährigen Finanzplans eine Unterschreitung infolge der hohen Investitionskosten durchaus möglich. Hingegen muss innerhalb des Betrachtungszeitraums ein degressiver Verlauf sichtbar sein.

Wie kann mit der Defizitbeschränkung ein schleichender Anstieg der Verschuldung verhindert werden?

Die Defizitbeschränkung berücksichtigt die Verschuldung über die Abschreibungen und Schuldzinsen in der Erfolgsrechnung. Alleine eine Erhöhung der Leitzinsen innerhalb der Schuldentilgungsperiode (15 Jahre) könnte die Erfolgsrechnung mittelfristig stärker als erwartet belasten. Die Konsequenzen daraus können alleine über eine Reduktion von Investitionen/Ausgaben oder Steuerfussanpassungen abgefangen werden. Dasselbe würde auch bei der bestehenden Schuldenbremse (§ 41 GO) passieren.

Da diesem Punkt dennoch Rechnung zu tragen ist, sollen die bestehenden Steuerungsinstrumente und Finanzkennzahlen unter HRM2 aktiv weiterverfolgt werden. Insbesondere wird der Gemeinderat mit der langfristigen Finanzplanung die Nettoverschuldung laufend nachführen (erfolgt bereits seit 2 Jahren). Alleine dieser Wert gibt Auskunft über das Risiko der schleichenden Verschuldung im Verständnis einer latenten Gefährdung durch ein strukturelles Defizit. Solange die langfristige Finanzplanung aufzeigt, dass die Nettoverschuldung - auch bei einem mittelfristigen Anstieg von über CHF 2500.- pro Kopf (strukturelles

Defizit) – über den Betrachtungszeitraum (15 Jahre) degressiv verläuft, ist das Ziel des frühzeitigen Alarmierungssystems gegeben.

Fazit

1. Die heutige Schuldenbremse (§ 41 GO) muss angepasst werden, damit Binningen weiter entwickelt werden kann.
2. Die Defizitbeschränkung konzentriert sich im Wesentlichen auf den Saldo der Erfolgsrechnung.
3. Die Defizitbeschränkung sieht eine Lockerung vor, um den Bilanzüberschuss abbauen zu können und trägt damit der besonderen heutigen und künftigen Finanzlage der Gemeinde Binningen Rechnung.
4. Die Defizitbeschränkung erlaubt einen politischen Diskurs um das «wie viel?/wie hoch?» und nicht um das «ob überhaupt» im Sinne eines Verbots.
5. Die Defizitbeschränkung beinhaltet eine Früherkennung und einen Steuermechanismus, indem neben Rechnungsjahren auch Planjahre in den Betrachtungszeitraum einbezogen werden.
6. Die Defizitbeschränkung sieht wirksame Mechanismen vor, welche der Gemeinderat nutzt und die der Einwohnerrat mit 2/3 - Stimmenmehr ablehnen kann.
7. Die Defizitbeschränkung macht eine klare Rollenzuweisung für Exekutive und Legislative, um damit den Druck aus der Budgetdebatte im Dezember weitestgehend in die unterjährige Geschäftsberatung zu verlagern.
8. Die Defizitbeschränkung ermöglicht – und das ohne Nachteile – den vollständigen Verzicht auf finanzpolitische Instrumente, welche bislang zu Fehlinterpretationen geführt hatten (Vorfinanzierungen: «*Schulhaus ist ja schon bezahlt*» / FinPolR: «*Das sind ja im Wesentlichen Rückstellungen*»)
9. Die Defizitbeschränkung enthält die wesentlichen Erfolgsfaktoren einer wirksamen Schuldenbremse, angepasst auf die Besonderheiten des Finanzhaushalts der Gemeinde Binningen.

Im Zentrum der Defizitbeschränkung steht eine auf die Dauer ausgeglichene Erfolgsrechnung (Saldo Erfolgsrechnung) auf der Basis der heute eingebauten Kontroll- und Steuerungsmechanismen. Die Defizitbeschränkung ist ein finanzpolitisches Werkzeug, welches im Gegensatz zur heutigen Regelung eine infrastrukturelle Entwicklung von Binningen ermöglicht. Dieses Werkzeug zeigt die Konsequenzen des Handelns rechtzeitig auf ohne dabei den politischen Diskurs um die Höhe der notwendigen Investitionen zu behindern.

- Synopse Gemeindeordnung
- Präsentation: Die neue Defizitbeschränkung – von der Schuldenbremse zur Defizitbeschränkung