



Bericht vom 24.11.2022

## Budgetprüfung 2023

### 1. Gesetzliche Grundlagen

Das Budget ist die Zusammenstellung der Beträge, die im folgenden Jahr voraussichtlich ausgegeben werden und ist gleichzeitig Rechtsgrundlage, die aufgeführten, ungebundenen Ausgaben für den bezeichneten Zweck zu tätigen<sup>1</sup>. Der jährliche Voranschlag der Gemeinde Binningen erfolgt mit Globalbudgets<sup>2</sup>. Der Gemeinderat ist zuständig für den Entwurf der Leistungsaufträge und Globalbudgets. Der Einwohnerrat ist zuständig für deren **Beschluss und Genehmigung**<sup>3</sup>. Die Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission begutachtet das Budget und legt dem Einwohnerrat Bericht dazu vor<sup>4</sup>. Die Budgetbegutachtung umfasst namentlich folgende Aufgaben:

- a. Überprüfung des Budgets und seiner Beilagen hinsichtlich Richtigkeit und Rechtmässigkeit;
- b. Finanzpolitische Würdigung des Budgets sowie des Aufgaben- und Finanzplanes hinsichtlich Tragbarkeit und der Erreichung eines auf die Dauer ausgeglichenen Finanzhaushalts.<sup>5</sup>

Zusammen mit dem Budget legt der Gemeinderat dem Einwohnerrat den jährlichen Aufgaben- und Finanzplan über die voraussichtliche Entwicklung der Gemeindeaufgaben mit ihren Auswirkungen auf den Finanzbedarf und den Massnahmen zur Beibehaltung oder Erreichung eines auf Dauer ausgeglichenen Finanzhaushalts zur **Kenntnisnahme** vor<sup>6</sup>.

### 2. Vorbemerkung

Die Mitglieder der Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission haben das Budget am Mittwoch, 21. September 2022 per E-Mail und damit rechtzeitig zur Prüfung zugeschickt erhalten. Die Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission und ihre Subkommissionen haben das Budget an ihren Sitzungen und mittels Fragen an die Verwaltung beraten.

### 3. Richtigkeit und Rechtmässigkeit

Die gesetzlich geforderte Feststellung der Richtigkeit und Rechtmässigkeit des Budgets und seiner Beilagen kann die Kommission nach Prüfung und Beratung grundsätzlich geben. Einschränkungen ergeben sich aus den durch die Kommission allenfalls nachstehend aufgeführten Anmerkungen. Die Kommission erfüllt ihren gesetzlichen Auftrag mit Überprüfung der Richtigkeit und Rechtmässigkeit nach bestem Wissen und Gewissen durch Rückfragen und Stichproben. Naturgemäss ist dabei keine Vollständigkeit möglich.

---

<sup>1</sup> Gemeinderechnungsverordnung §25

<sup>2</sup> Gemeindeordnung §22

<sup>3</sup> Gemeindegesetz §53

<sup>4</sup> Gemeindegesetz §158

<sup>5</sup> Gemeinderechnungsverordnung §55

<sup>6</sup> Gemeindegesetz §157c



## 4. Finanzpolitische Würdigung

### 4.1. Budget

Das Budget 2023 sieht in der Erfolgsrechnung ein negatives Ergebnis mit einem Aufwandüberschuss von CHF 1.9 Mio. (Vorjahr: knapp positives Ergebnis von CHF 0.35 Mio.) vor, resultierend aus einem Gesamtaufwand von CHF 95.9 Mio. (Vorjahr: CHF 91.8 Mio.) und einem Gesamtertrag von CHF 94.0 Mio. (Vorjahr: CHF 92.2 Mio.) Gegenüber dem Budget 2022 steigt der Aufwand um CHF 4.1 Mio. (4.8%) und der Ertrag steigt um CHF 1.8 Mio. (2%). Der Gemeinderat erklärt das prognostizierte Ergebnis insbesondere mit dem Teuerungsausgleich von 2.5%, dem steigenden Personalaufwand (CHF 1.7 Mio.), den Mindereinnahmen von CHF -3.0 Mio. aufgrund rückläufiger Einkommenssteuer und den Auswirkungen der kantonalen Vermögenssteuerreform.

Im Mehrjahresvergleich erklimmt der Personalaufwand (CHF 38.0 Mio.) einen neuen Höchstwert, bei praktisch stabilem Sach- und Betriebsaufwand (CHF 15.1 Mio.).

Gegenüber der Rechnung 2021 ist ein rückläufiger Fiskalertrag von CHF 64.1 Mio. (Vorjahr: CHF 67.1 Mio.) budgetiert, was gegenüber der Rechnung 2021, einen Minderertrag von CHF 3.6 Mio. bedeutet.

Die Bilanz weist nach Investitionen und Verlustausgleich Ende 2023 noch einen Überschuss von CHF 23.4 Mio. (Vorjahr: CHF 25.3 Mio.) aus.

Das Investitionsbudget (nicht «Investitionsrechnung»!) weist Investitionen von insgesamt CHF 2.46 Mio. aus.

#### Tragbarkeit:

Das Budget 2023 ist in Anbetracht des bestehenden Bilanzüberschusses für die Gemeinde tragbar.

### 4.2. Aufgaben- und Finanzplan

Der Finanzplan des Gemeinderats (2024-2027) weist über die nächsten vier (Plan-)Jahre trotz der Steuererhöhung von 1% durchgehend negative, operative Ergebnisse aus.

Das vorgesehene Investitionsvolumen beträgt in der Planperiode CHF 106.7 Mio. (Vorjahr: CHF 113.1 Mio.), welches der Gemeinderat aus heutiger Sicht aus liquiden Mitteln und bis im Jahr 2027 durch die Aufnahme von Krediten von CHF 35 Mio. finanzieren will. Das Fremdkapital steigt bis ins Jahr 2027 insgesamt auf CHF 97.2 Mio.

#### Tragbarkeit und Erreichung eines auf Dauer ausgeglichenen Finanzhaushalts:

Aufgrund der durchgehend negativen Erfolgsrechnungen im Finanzplan ab 2023 ist die Tragbarkeit nur noch für die Planperiode selbst gegeben, die Vorgabe des ausgeglichenen Finanzhaushalts ist aber aufgrund der Ausgabenentwicklung darüber hinaus nicht gegeben. Der Gemeinderat hat sich bisher nicht dazu geäußert, welche Massnahmen er plant, um bis zum Ende der Planperiode 2027 einen auf die Dauer ausgeglichenen Finanzhaushalts zu erreichen.

### 4.3. Neue Darstellung des Budgets

Das vom Gemeinderat vorgelegte Budget erscheint in wesentlich verschlankter Form. Die Anträge und die Überlegungen des Gemeinderates zum Budget finden sich neu in einem separaten Dokument „Budgetbericht“ zusammen mit den Anträgen an den Einwohnerrat. Die Verschlankung des Budgets



selbst wird im Wesentlichen durch die Weglassung der Leistungsaufträge und den Kennzahlen zu den steuerbaren Zielen erreicht. Nur die Leistungsaufträge in der zuletzt mit dem Budget 2022 verabschiedeten Form sind unverändert als elektronischer Anhang zum Budget noch vorhanden.

Die Änderung der Vorlage des Budgets wird durch den Gemeinderat nicht begründet. Nachvollziehbar wäre die Zielsetzung, das Budget durch die Verschlankung besser lesbar zu machen. Leider wird diese Zielsetzung aber verfehlt. Der Auftrag des Einwohnerrates im System der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wird dadurch unnötig erschwert. Die Steuerung durch den Einwohnerrat sei darum noch einmal in Erinnerung gerufen:

### **Wie steuert der Einwohnerrat?**

*Die Instrumente, um diese Ziele zu erreichen, stehen dem Einwohnerrat in Form von zehn Leistungsaufträgen und dazu gehörenden Globalbudgets zur Verfügung.*

- *Ein Leistungsauftrag fasst verwandte Produkte in eine Produktgruppe zusammen und legt für jedes Produkt Wirkungs- und Leistungsziele fest. Diese sind von Gemeinderat und Verwaltung verbindlich einzuhalten bzw. anzustreben.*
- *Der Einwohnerrat verabschiedet mit jedem einzelnen Leistungsauftrag das dazu gehörende Globalbudget und nicht mehr wie bisher die einzelnen Konti im Rahmen der funktionalen Gliederung. Der Einwohnerrat genehmigt also neu pro Produktgruppe die für die Erfüllung eines Leistungsauftrags notwendigen Nettokosten in Form eines Globalkredits.*

Die Steuerung über Leistungsaufträge durch Festlegung der Wirkungs- und Leistungsziele und deren Zielerreichung durch den Einwohnerrat kann nur dann wahrgenommen werden, wenn sich die dazu erforderlichen Informationen wieder thematisch gegliedert an einem Ort finden. Die Leistungsaufträge bestimmen das Globalbudget und nicht umgekehrt.

Die Kommission verlangt mit ihrem Antrag für das nächste Budget, dass wieder alle Informationen zu den einzelnen Leistungsaufträgen an einem Ort dargestellt werden und nicht an vier unterschiedlichen Orten zusammengesucht werden müssen.

## **4.4. Kapitalsteuer und Ertragssteuer**

Der Gemeinderat stellt Antrag, den Steuerfuss für die Kapitalsteuer und Ertragssteuer neu auf 49% der kantonalen Steuer festzulegen.

Die Festlegung des Steuerfusses wird durch die Änderung des übergeordneten Rechts notwendig, welches bisher folgende Steuersätze zwingend festlegte:

- 2% des steuerbaren Ertrags bei der Ertragssteuer, und
- 0,55 Promille des steuerbaren Kapitals und bzw. 0,625% Sondersatz für ehemalige Statusgesellschaften (Holding-, Domicil- und gemischte Gesellschaften auf aufgedeckten stillen Reserven und Goodwill bis 2024)

Alle Gemeinden im Kanton haben ab 2023 die Möglichkeit den Steuerfuss selbst festzulegen, bis zu einem Maximalsatz von 55% der kantonalen Steuer.

In der Gemeinde Binningen gilt gemäss § 25 lit. c. der Gemeindeordnung, dass: «*es für die Änderung des Steuerfusses eines 2/3 Stimmenmehr der anwesenden Mitglieder des Einwohnerrates bedarf*».

Es stellt sich die Frage ob bei der erstmaligen Festlegung des Steuerfusses diese qualifizierte Mehrheit ebenfalls erforderlich ist.

Die Kommission hat dazu von der Gemeindeverwaltung Berechnungen anstellen lassen, wie sich die Festlegung des Steuerfusses auf den Steuerertrag dieser Steuern auswirkt:



# GEMEINDE BINNINGEN

Einwohnerrat

GRPK | Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission

Steuerart	Steuersatz	Einnahmen	Steuerfuss	Proj. Einnahmen
Ertragssteuern	2%	CHF 449'702	49%	CHF 709'702
Kapitalsteuern	0,55 Promille	CHF 693'684	49%	CHF 593'684
Summe		CHF 1'143'386		CHF 1'303'386

Der Wechsel von den kantonal festgelegten Steuersätzen zum Steuerfuss von 49%, wie er vom Gemeinderat vorgeschlagen wird, führt zu einem Mehrertrag bei der Ertragssteuer von CHF 260'000 (Erhöhung um 58%) und einem Minderertrag von CHF 100'000 (Senkung um 14%) bei der Kapitalsteuer.

Im Ergebnis führt der vom Gemeinderat vorgeschlagene Steuerfuss von 49% damit zu einer erheblichen Veränderung der Steuerlast. Die Kommission ist der Ansicht, dass diese Änderung zur Annahme einer Zweidrittelmehrheit des Einwohnerrates bedürfte.

Die Kommission hat bei dieser Ausgangslage die Verwaltung gebeten ebenfalls zu berechnen, wie denn ein Steuerfuss aussehen würde, der im Wesentlichen zu den gleichen Steuereinnahmen, wie unter den bisherigen Steuersätzen, führte:

Steuerart	Steuersatz	Einnahmen	Steuerfuss	Proj. Einnahmen
Ertragssteuern	2%	CHF 449'702	31%	CHF 449'702
Kapitalsteuern	0,55 Promille	CHF 693'684	58%	CHF 693'684
		CHF 1'143'386		CHF 1'143'386

Die Berechnung führt bei der Ertragssteuer zu einem Steuerfuss von 31% und bei der Kapitalsteuer zu einem Steuerfuss von 58%. Mit 58% käme allerdings bei dieser Berechnung der Steuerfuss über dem kantonal festgelegten Maximalsatz von 55% zu liegen und wäre damit unzulässig.

Eine Senkung der Kapitalsteuer auf das kantonal zulässige Mass führt zu folgendem Ergebnis:

Steuerart	Steuersatz	Einnahmen	Steuerfuss	Proj. Einnahmen
Ertragssteuern	2%	CHF 449'702	31%	CHF 449'702
Kapitalsteuern	0,55 Promille	CHF 693'684	55%	CHF 662'684
		CHF 1'143'386		CHF 1'112'386

Der Steuerertrag der Kapitalsteuer würde damit neu auf CHF 662'684 zu liegen kommen oder CHF 31'000 tiefer was einer Steuersenkung von 4.5% entspricht.

Die Kommission beantragt, diese kantonal vorgegebene Senkung des Steuerfusses als übergeordnete Festlegung zu akzeptieren und schlägt dem Einwohnerrat vor, den Steuerfuss im Wesentlichen auf dem bisherigen Niveau zu belassen und für die Ertragssteuer den Steuerfuss auf 31% und denjenigen der Kapitalsteuer auf 55% festzulegen.

Die Kommission ist der Ansicht, dass mit dieser Festlegung des Steuerfusses eine Lösung erreicht wird, die am nächsten bei der bisherigen Höhe des Steuersatzes liegt. Die Kommission beantragt daher einstimmig die Festlegung des Steuerfusses.



## 5. Anmerkungen zum Budget

### Allgemein

Die Antworten des Gemeinderates wurden in der inhaltlichen Qualität und den präzisen Aussagen von den Subkommissionen gewürdigt und bestens verdankt. Dank diesem Umstand konnte der sehr enge Zeitplan trotz zusätzlichen Fragestellungen und weiteren Abklärungen eingehalten werden.

### 5.1. Verwaltungsorganisation für Grossprojekte

Aus den Budgetunterlagen 2023 geht hervor, dass im Projekt Schulcampus die Bauprojektplanung gestartet wird. Der Gemeinderat informiert, dass der Planer in einem offenen Wettbewerbsverfahren bestimmt wurde und die weiteren Schritte sowie das Ausschreibungsverfahren zusammen mit den Planern in den kommenden Monaten definiert werden.

Aus den Kommentaren für die Bestellung des Schulraums im Projekt Schulcampus wie auch für die weiteren Schulraumprojekte (Bsp. Meiriacker) konnte die Kommission entnehmen, dass die zuständige Gemeinderätin für die Zielerreichung des bestellten Raumprogramms grosse zeitliche Aufwendungen benötigt.

Die Kommission hat den Eindruck, dass dieses notwendige Engagement die zuständige Gemeinderätin stark in Anspruch nimmt und einen Grossteil ihrer Ressourcen bindet, womit Ressourcen für ihre Hauptaufgaben in ihrem Kerngeschäft der Bildung fehlen.

Die Kommission fragt sich, ob die Beschäftigung mit baulichen Aspekten in diesem Ausmass zur Verantwortung im Geschäftskreis Bildung gehört oder ob dafür nicht vielmehr die Bauverwaltung zuständig wäre. Es ist wichtig, dass die Qualität der Bildung in Binningen gesichert ist. Sie darf nicht darunter leiden, dass die zuständige Gemeinderätin sich mit «Baufragen» auseinandersetzen muss. Das Thema ist nicht neu und wurde politisch bereits mehrmals diskutiert. Unter anderem stand die Wiedereinführung eines Bauverwalters für solche Koordinationsaufgaben bei Grossprojekten zur Diskussion. Da der Gemeinderat damals in seiner Gesamtbeurteilung überzeugt war, dass es einen solchen «Bauverwalter» nicht braucht und die aktuelle Beurteilung der Betreuung des Projektportfolios einen anderen Eindruck hergibt, scheint es wichtig, dass für die vielen, bevorstehenden Grossprojekte (2023 – 2033) diese Frage nochmals politisch geprüft wird. Die im Budget 2023 geplante Stellenaufstockung von 60% für eine Assistenz im Bauprojektmanagement zeigt den Bedarf. In der Beantwortung der Frage zu dieser Stellenaufstockung redet der Gemeinderat von «vermeiden von unnötigen Reibungsverlusten» im Hinblick auf die kommenden Grossprojekte.

Die Kommission ist der Meinung, dass die Betreuung des Projektportfolios für die Gemeinde Binningen mit der Qualitätssicherung der bestellten Projekte in Bezug auf die Baukosten und terminliche Fertigstellung eine grosse Bedeutung hat. Die aktuellen Ereignisse um das Biozentrum der Uni Basel zeigen, wo die Probleme bei Grossprojekten sind und die Verantwortlichkeiten sind klar zu regeln. Die Kommission hat den Eindruck dass dieser Anspruch auf ein professionelles Projektmanagement in Binningen momentan mit der gewählten Verwaltungsorganisation nicht garantiert ist.

### 5.2. Generelle Entwässerungspläne (GEP)

Im Globalbudget unter Pos. 9.1 Abwasserbeseitigung (Spezialfinanzierung) werden jährlich Budgetbeträge in der Tabelle aufgeführt (Budget 2021 = -6T; Budget 2022 = -10T; Budget 2023 = -100T). Die



Differenz vom Budget 2022 zum Budget 2023 mit einer Zunahme von 90T und somit einer Zunahme von 900% hat auf sich aufmerksam gemacht.

Ergänzend wird unter der Rubrik Umfeld-Entwicklung folgendes erwähnt: Basierend auf den Ergebnissen des GEP-Checks des Kantons Basel-Landschaft (GEP = Generelle Entwässerungspläne) werden die notwendigen Anpassungen am kommunalen Entwässerungsplan vorgenommen und umgesetzt.

Für Binningen heisst das: Der Generelle Entwässerungsplan (GEP) Binningen wurde vor 12 Jahren im Jahr 2006 fertiggestellt und vom Kanton genehmigt. Im Jahr 2009 sind CHF 30 Mio. bewilligt worden um während 60 Jahren (mittel- bis langfristig) die Entwässerung zu sanieren. Gemäss Kanalisationsreglement und der Umsetzungsfrist von 60 Jahren muss also bis im Jahr 2064 die letzte Liegenschaft angeschlossen sein. Jedes Jahr werden für die anstehenden Anpassungen Beträge ins Budget eingestellt. Von den Investitionen des GEP von CHF 30 Mio. wurden zwischen 2009 und 2021 GEP-Projekte im Umfang von rund CHF 11.5 Mio. umgesetzt, dazu kommen Werterhaltungsmassnahmen von rund CHF 4 Mio. insgesamt somit CHF 15 Mio.

Es wird in den Unterlagen vom Gemeinderat immer wieder vom «GEP-Check» geredet. Dieser bestätigt einen guten Umsetzungsstand und dass fast keine Anpassungen im beschlossenen GEP nötig sind.

Die Kommission vermisst in diesem Bericht die Grund-Information der kommunalen GEP-Umsetzung. Es fehlt eine Orientierung und eine Übersicht auf eine so lange Zeit, sowie auch über den Stand der Umsetzung. Wieviel Prozent ist bereits ausgeführt, und wie viel von den CHF 30 Mio. ist bereits eingesetzt worden und für was?

Die zuständige Gemeinderätin regt in der Beantwortung der Fragen der Kommission an, dass der Gemeinderat über den aktuellen Umsetzungsstand in der Rechnung 2022 orientieren kann. Dieser Vorschlag wird von der Kommission begrüsst, diese ist sich aber nicht sicher, ob das komplexe Thema in einem Kapitel der Rechnung 2022 auf verständliche Art erklärt werden kann. Aufgrund der finanzpolitischen Bedeutung dieses Grossprojektes (CHF 30 Mio.) und der sehr langen Umsetzungszeit wäre eine separate Vorlage mit Detailinformationen für den Einwohnerrat wohl besser.



## 6. Anträge an den Einwohnerrat

1. Die Leistungsaufträge werden genehmigt.
2. Die Globalbudgets mit einem Nettoaufwand von insgesamt 56 217 413 Franken für folgende Produktgruppen werden genehmigt (Zahlen gerundet):

	in CHF
Einwohnerdienste, Aussenbeziehungen	2 367 861
Steuern	1 170 691
Gesundheit	9 838 712
Kultur, Freizeit, Sport	4 696 835
Bildung	23 495 721
Öffentliche Sicherheit	1 473 016
Soziale Dienste	8 725 881
Verkehr, Strassen	3 016 290
Versorgung	1 120 326
Ortsplanung, Baugesuche	312 081

3. Die Positionen ausserhalb der Globalbudgets mit einem Nettoertrag von insgesamt 54 300 223 Franken werden genehmigt.
4. Die Ansätze für die Gemeindesteuern werden wie folgt beschlossen:
  - 4.1. 49 % Steuerfuss der kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuer
  - 4.2. 31 % Steuerfuss für die Ertragssteuer**
  - 4.3. 55 % Steuerfuss für die Kapitalsteuer**
  - 4.4. 55 % Steuerfuss für den Sondersatz für ehemalige Statusgesellschaften (Übergangsregelung für die Steuerjahre 2023 und 2024; ab 2025 entfällt diese Übergangsregelung)**
5. Die Feuerwehr-Ersatzabgabe beträgt unverändert 3 ‰ vom steuerbaren Einkommen.
6. Das Budget der Erfolgsrechnung 2023 mit Aufwendungen von 95 949 654 Franken, Erträgen von 94 032 464 Franken und einem Aufwandsüberschuss von 1 917 190 Franken wird genehmigt.
7. Folgende Investitionsausgaben werden direkt beschlossen:
  - keine
8. Das Investitionsbudget 2023 mit Ausgaben von 2 655 000 Franken, Einnahmen von 200 000 Franken und Nettoinvestitionen von 2 455 000 Franken wird zur Kenntnis genommen.
9. Der budgetierte Stellenetat für 2023 mit 11 684 Stellenprozenten (Kategorie A) wird genehmigt.
10. Der Gemeinderat wird beauftragt, die Betreuung des Projektportfolios Grossprojekte (2023 – 2033) unter Berücksichtigung der aktuellen Verwaltungsorganisation, der zeitlichen Belastung des Gemeinderates und der Zielvorgabe Qualitätssicherung (Baukosten, Termine) neu zu beurteilen und dem ER bis Mitte 2023 einen Bericht vorzulegen.
11. Der Gemeinderat wird beauftragt, über die aktuelle GEP-Umsetzung (GEP-Check) das Parlament in einer separaten Vorlage im Jahr 2023 zu orientieren.



# GEMEINDE BINNINGEN

Einwohnerrat

GRPK | Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission

12. Der Gemeinderat wird beauftragt, die Darstellung des Budgets 2024 so zu gestalten, dass sich wieder alle relevanten Informationen an einem Ort finden, um die Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten.

Für die Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission des Einwohnerrats Binningen

Der Präsident:

Die Vizepräsidentin:

Christoph Daniel Maier

Beatrice Büschlen