



### 3. Finanzstrategie - Kenntnisnahme

Ressort  
Sitzung

Finanzen  
21.09.2023

*Der Stadtrat nimmt die für die Stadt Nidau erarbeitete Finanzstrategie zur Kenntnis.*

nid 9.1.1.0 / 12

#### **Sachlage / Vorgeschichte**

Die systematische und koordinierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen ist eines der Legislaturziele des Gemeinderates. Anlässlich seiner Klausur im Juni 2022 hat er die finanzielle Situation von Nidau analysiert. Dabei wurde erkannt, dass die Finanzen der Stadt aktuell zwar gesund sind, es jedoch Massnahmen braucht, um dies auch für die Zukunft sicherzustellen. Es sollte deshalb eine Finanzstrategie ausgearbeitet werden, welche Steuerungselemente bestimmt und Schwellenwerte festlegt. Die Erarbeitung der Finanzstrategie sollte breit abgestützt und vom Parlament begleitet werden.

Der Gemeinderat hat in der Folge eine Arbeitsgruppe bestehend aus jeweils einer Fraktionsvertretung, der Stadtpräsidentin, dem Ressortvorsteher Finanzen, dem Stadtverwalter und dem Abteilungsleiter Finanzen eingesetzt, um die Finanzstrategie für Nidau auszuarbeiten und so eine breite politische Akzeptanz für diese zu erreichen.

Die Finanzstrategie (vgl. Beilage) gibt den finanziellen Rahmen vor, in welchem sich die Stadt Nidau entwickeln soll. Ziel dieses finanziellen Rahmens ist es, dass die Stadt Nidau nachhaltig finanziell gesund bleibt und so langfristig die notwendigen Investitionen in die Infrastruktur zur Entwicklung der Stadt mit eigenen Mitteln finanzieren kann. Quintessenz der Finanzstrategie ist es, dass mittelfristig eine Verbesserung der Selbstfinanzierung (Free Cash Flow) von jährlich mindestens 2 Millionen Franken erreicht werden soll. Das ausgearbeitete Papier erreichte in der Arbeitsgruppe eine hohe Akzeptanz, wurde vom Gemeinderat anlässlich seiner Sitzung vom 22. August 2023 verabschiedet und wird vorliegend dem Stadtrat zur Kenntnisnahme vorgelegt.

Die Finanzplanung zeigt auf, dass sich mittelfristig insbesondere durch das stark gesteigerte Investitionsvolumen die finanzielle Ausgangslage verschlechtert. Der Gemeinderat hat dies erkannt und arbeitet aktuell gemeinsam mit der Verwaltung mögliche Massnahmen aus, damit die Ziele der Finanzstrategie nachhaltig erreicht werden. Sobald die möglichen Massnahmen bekannt und bewertet sind, werden diese priorisiert. Die Arbeitsgruppe Finanzstrategie unterstützt den Gemeinderat weiterhin in diesem Prozess, um eine breite politische Akzeptanz möglicher Massnahmen zu erreichen.

#### **Beschlussentwurf**

Der Stadtrat beschliesst gestützt auf Artikel 54 Absatz 2 Buchstabe b der Stadtordnung:

1. Die Finanzstrategie der Stadt Nidau wird zur Kenntnis genommen.

2560 Nidau, 29. August 2023 rhd

NAMENS DES GEMEINDERATES NIDAU

Die Stadtpräsidentin      Der Stadtschreiber

Sandra Hess                      Stephan Ochsenbein

Beilagen:

- Finanzstrategie der Stadt Nidau



# Finanzstrategie Stadt Nidau

vom Gemeinderat verabschiedet am 22. August 2023

## **Inhalt**

1.	Ausgangslage .....	3
1.1.	Wieso braucht es eine Finanzstrategie? .....	3
1.2.	Was ist eine Finanzstrategie? .....	3
1.3.	Gemeindefinanzen kurz erklärt .....	4
1.3.1.	Effekt Selbstfinanzierung auf die Nettoschuld .....	4
1.3.2.	Effekt Selbstfinanzierung auf Eigenkapital (Resilienz) .....	5
2.	Finanzstrategie Nidau .....	6
2.1.	Wesentliche Steuerungshebel der Finanzstrategie für die Stadt Nidau .....	6
2.2.	Nachhaltig gesunde Gemeindefinanzen .....	7
2.3.	Finanzpolitische Ziele für die Finanzstrategie .....	7
2.4.	Aktuelle finanzielle Entwicklung der Messgrössen .....	8
3.	Massnahmen zur Erreichung der Strategie .....	11
	Anhang I: Einflussfaktoren auf Steuerungsgrössen der Finanzstrategie .....	12
	Anhang II: Exemplarisches Reporting im Jahresabschluss .....	13

## **Impressum**

Dieses Konzept wurde erarbeitet von:  
 Stephan Ochsenbein, Stadtschreiber  
 Dominik Rhiner, Abteilungsleiter Finanzen  
 Joel Haueter, publicXdata AG, 4500 Solothurn

## 1. Ausgangslage

### 1.1. Wieso braucht es eine Finanzstrategie?

Die Stadt Nidau hat in der Vergangenheit gute Rechnungsergebnisse erzielt und konnte sich dementsprechend einen gewissen finanziellen Handlungsspielraum erhalten. Sowohl im Eigenkapital als auch hinsichtlich der Verschuldung ist eine Reserve vorhanden, um schlechte Rechnungsergebnisse zu absorbieren und bei Bedarf zusätzliche Schulden aufzunehmen. Die finanzielle Ausgangslage kann somit insgesamt als positiv beurteilt werden, auch wenn die gute Ausgangslage primär durch die tiefe Investitionstätigkeit in der Vergangenheit zustande kommt.

Für die mittelfristige Zukunft zeichnen sich jedoch negative Rechnungsergebnisse und eine hohe zusätzliche Verschuldung ab. Insbesondere der grosse Investitionsbedarf im Bereich der Schule dürfte die Rechnungsergebnisse zukünftig negativ beeinflussen. Der Gemeinderat möchte mit einer Finanzstrategie vorausschauend ein Instrument implementieren, um die Gemeinde nachhaltig und finanziell gesund zu entwickeln.

In der Finanzstrategie soll sich die Stadt Nidau einen finanzpolitischen Rahmen setzen. Dieser finanzpolitische Rahmen soll sicherstellen, dass die Stadt ihr Leistungsangebot mittels Investitionen nachhaltig weiterentwickeln kann und diese Investitionen auch mit eigenen Mitteln finanzieren kann. So soll die Höhe der Verschuldung auch für kommenden Generationen einen finanziellen Handlungsspielraum erlauben.

### 1.2. Was ist eine Finanzstrategie?

Ganz generisch betrachtet, setzt die Finanzstrategie den finanzpolitischen Rahmen, in welchem sich die Gemeindestrategie in ihrer Entwicklung bewegen kann (Vgl. Abbildung 1).

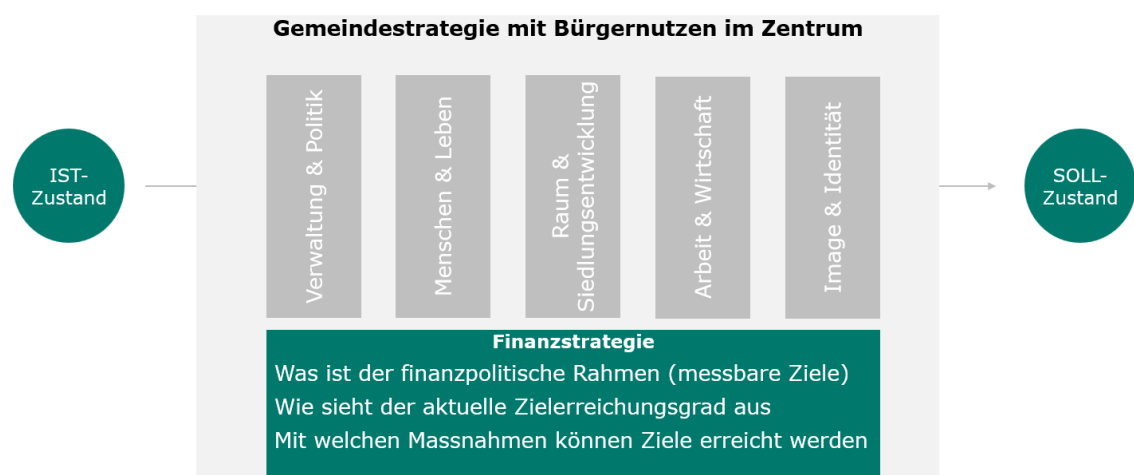


Abbildung 1: Finanzstrategie im Kontext der Gesamtstrategie

Als finanzielles Steuerungsinstrument stellt die Finanzstrategie langfristig sicher, dass die Stadt Nidau ihren finanziellen Handlungsspielraum erhält. Durch diesen finanziellen Handlungsspielraum ist die Stadt Nidau in der Lage vorübergehende negative Rechnungsergebnisse oder eine vorübergehende notwendige zusätzliche Verschuldung zu absorbieren. Anders

ausgedrückt; die Stadt Nidau ist resilient gegenüber negativen Effekten (bspw. Einbruch des Steuerertrags) und hat somit Zeit, auf negative Entwicklungen zu reagieren. Bezüglich der Verschuldung bedeutet dieser Handlungsspielraum, dass die Stadt Nidau bei Bedarf zusätzliche Schulden aufnehmen können soll, ohne dass die Zinslast aufgrund der Bonität das Rechnungsergebnis zu stark belastet. Zudem soll sichergestellt werden, dass die Stadt auf lange Sicht ausreichend Investitionen tätigt, um ihr Leistungsangebot nachhaltig und bedarfsgerecht entwickeln zu können und die Infrastruktur in einem guten Zustand bleibt.

In der operativen Umsetzung der Finanzstrategie wird ein finanzpolitischer Rahmen, in Form von messbaren Zielen (Kennzahlen), gesetzt. Wenn die Finanzentwicklung zeigt, dass die Ziele künftig nicht eingehalten werden können, sind Massnahmen einzuleiten, um der Entwicklung entgegenzusteuern (Vgl. Abbildung 2).

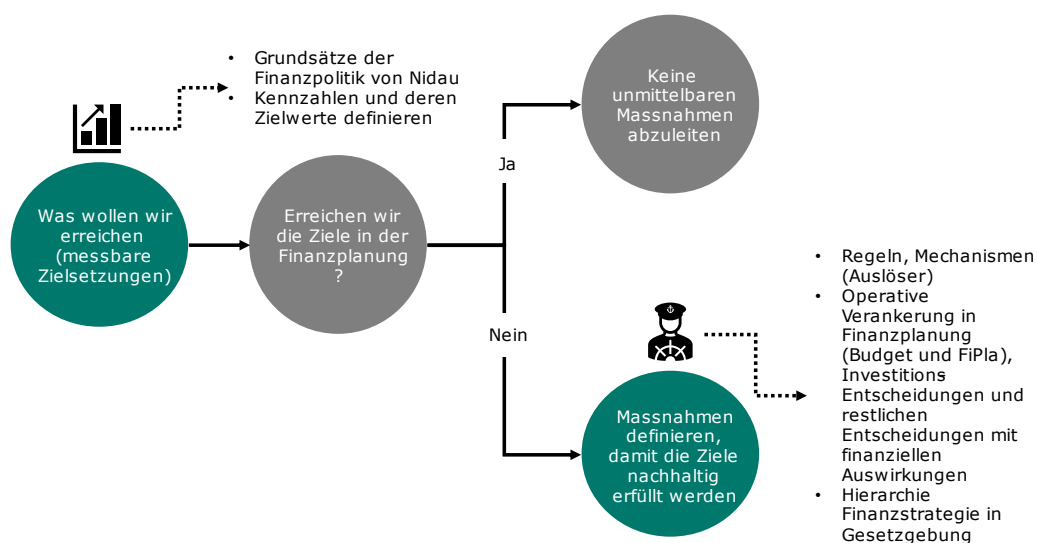


Abbildung 2: Mögliche Inhalte und Entscheidungsbaum einer Finanzstrategie

### 1.3. Gemeindefinanzen kurz erklärt

Die Selbstfinanzierung (Geldfluss aus operativer Tätigkeit) ist eine zentrale Grösse im Bereich der Gemeindefinanzen. Diese ergibt sich aus der Differenz zwischen den betrieblichen Einnahmen und den betrieblichen Ausgaben und beschreibt daher, wie viel der Einnahmen für Konsumausgaben verwendet werden und wie viel der Einnahmen noch für Investitionen übrig ist. Die Selbstfinanzierung beeinflusst wesentlich, in wieweit Investitionen selber finanziert werden können und wie gut die Rechnungsergebnisse der Gemeinde ausfallen. Der erste Punkt ist entscheidend für die Entwicklung der Verschuldung (Nettoschuld) und der zweite Punkt beeinflusst direkt die Höhe des Eigenkapitals.

#### 1.3.1. Effekt Selbstfinanzierung auf die Nettoschuld

Die **Nettoschuld** errechnet sich, indem man das Finanzvermögen vom Fremdkapital subtrahiert. Das Finanzvermögen, ist das Vermögen, dass die Stadt nicht unmittelbar für den gesetzlichen Leistungsauftrag benötigt. Wird demnach in das Finanzvermögen investiert, erhöht sich die Nettoschuld nicht, auch wenn diese Investitionen mit Fremdkapital finanziert werden müssen.

Die Selbstfinanzierung ist die Handlungsmasse der Stadt, um entweder Investitionen zu tätigen oder Schulden abzubauen. Wenn die Nettoinvestitionen grösser sind als die Selbstfinanzierung (Finanzierungslücke), so nimmt die Verschuldung der Stadt zu. Sind hingegen die Nettoinvestitionen kleiner als die Selbstfinanzierung, so kann die Stadt Schulden abbauen. Langfristig betrachtet, ist es erstrebenswert, wenn die Investitionen vollständig selbstfinanziert werden können. Wenn das gelingt, sind die Schulden als Überbrückungsfinanzierung anzusehen und es entsteht kein struktureller Aufbau von Schulden.

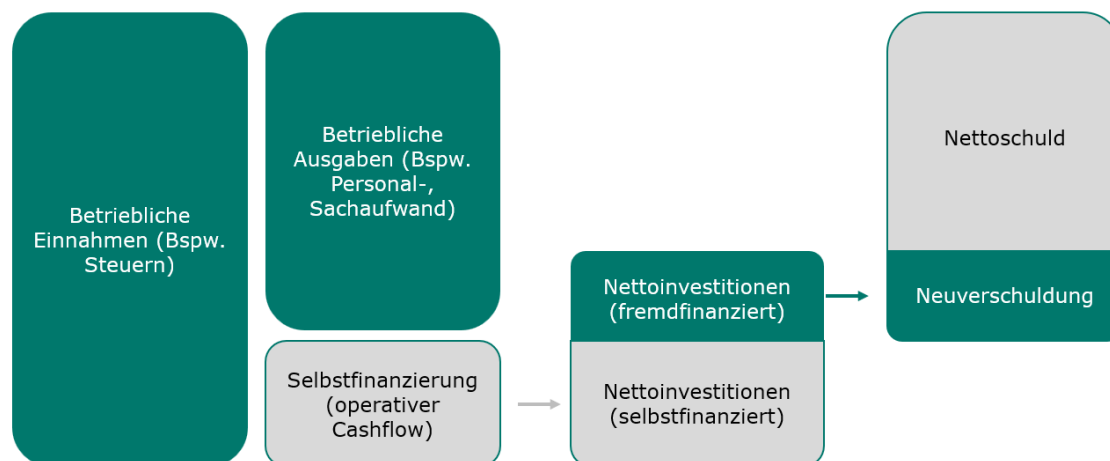


Abbildung 3: Zusammenhang Selbstfinanzierung und Entwicklung der Nettoschuld

### 1.3.2. Effekt Selbstfinanzierung auf Eigenkapital (Resilienz)

Von der Selbstfinanzierung werden die erfolgsunwirksamen Aufwände (bspw. Abschreibungen, Rückstellungen) in der Jahresrechnung subtrahiert und das Ergebnis daraus ist entweder ein Gewinn (Selbstfinanzierung > erfolgsunwirksame Aufwände) oder ein Verlust (Selbstfinanzierung < erfolgsunwirksame Aufwände). Das Ergebnis aus der Jahresrechnung (Rechnungsergebnis) wird dem Eigenkapital gutgeschrieben (Gewinn) oder abgezogen (Verlust). Je grösser der Eigenkapitalpuffer ist, umso resilienter/robuster ist die Stadt für negative Rechnungsergebnisse.

Das **Eigenkapital** ist die Summe der Rechnungsergebnisse der Vergangenheit und ist der Puffer, um zukünftig negative Rechnungsergebnisse aufzufangen.

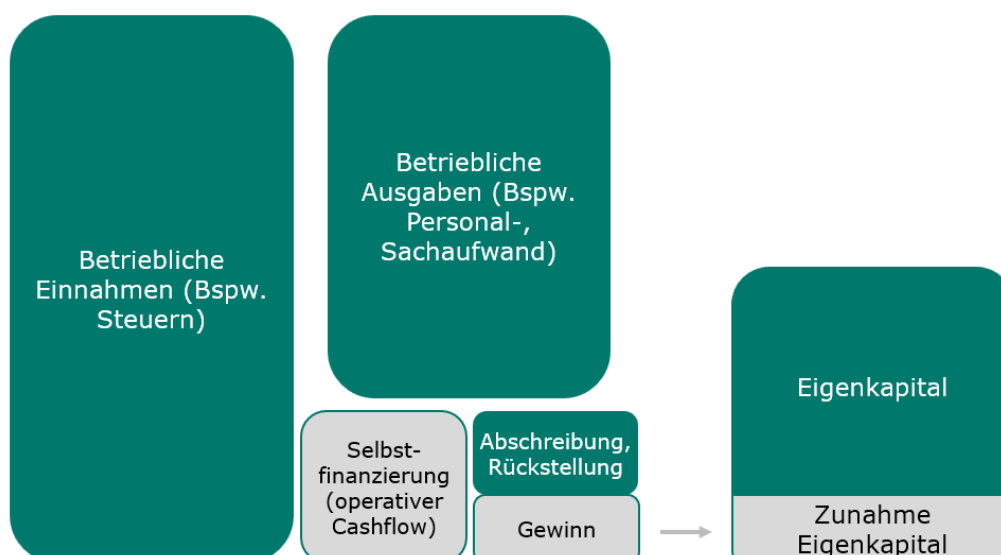


Abbildung 4: Zusammenhang Selbstfinanzierung und Entwicklung des Eigenkapitals

## 2. Finanzstrategie Nidau

### 2.1. Wesentliche Steuerungshebel der Finanzstrategie für die Stadt Nidau

Die wesentlichen Steuerungshebel, um die Entwicklung der Nettoschuld und die Entwicklung des Eigenkapitals zu beeinflussen, sind die Selbstfinanzierung und die Nettoinvestitionen. Ganz generell kann die Selbstfinanzierung verbessert werden, indem die Kosten reduziert werden oder die Erträge erhöht werden. Bei den Nettoinvestitionen kann die Höhe des Investitionsvolumens durch eine konsequente Priorisierung der Projektvorhaben beeinflusst werden. Unter Ziffer 3 wird näher auf die möglichen Ansatzpunkte für die Verbesserung der Selbstfinanzierung und für die Priorisierung der Investitionen eingegangen.

Um sich den langfristigen finanziellen Handlungsspielraum zu wahren, ist eine tragbare Nettoschuld respektive ein genug hohes Eigenkapital wichtig. Deshalb bieten sich diese beiden Kenngrössen auch als wesentliche Messgrössen (Kennzahlen) an, um die finanzpolitischen Ziele zu definieren.



Abbildung 5: Die wesentlichen Steuerungsgrössen der Gemeindefinanzen auf einen Blick

Es ist sinnvoll, die beiden Kenngrössen (Nettoschuld und Eigenkapital) nicht nur absolut, sondern relativ abzubilden. Je höher die Ertragskraft einer Gemeinde ist, desto höher darf auch deren Nettoverschuldung sein. Eine hohe Ertragskraft erlaubt auch eine höhere Zinslast. Hingegen ist es beim Eigenkapital – zu betrachten als Reserve für künftig negative Ergebnisse – sinnvoll, auch die Höhe der Reserve jeweils der Ertragskraft anzugleichen.

Das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) des Kanton Berns gibt als Empfehlung die beiden Kennzahlen Bilanzüberschussquotient und Nettoverschuldungsquotient an, um die Entwicklung der Nettoverschuldung und des Eigenkapitals zu rechnen.<sup>1</sup> In den folgenden beiden Text-Boxen werden die Kennzahlen näher beleuchtet.

<sup>1</sup> Vgl. [Gemeindefinanzen - Direktion für Inneres und Justiz – Kanton Bern](#) für mehr Informationen.



Beim **Bilanzüberschussquotienten (BÜQ)** wird der Bilanzüberschuss ins Verhältnis zu den direkten Steuern zuzüglich dem Finanzausgleich gesetzt. Der Bilanzüberschussquotient wird für den Allgemeinen Haushalt berechnet und dient als Gradmesser für den „Gesundheitszustand“ der Eigenkapitalbasis. Ein negativer Wert ergibt sich aus einem Bilanzfehlbetrag. Ein Wert kleiner als 30% wird als geringer BÜQ bewertet, ein Wert zwischen 30% und 60% als mittlerer BÜQ und ein Wert ab 60% als grosser BÜQ. Je höher der BÜQ – desto höher die Reserven zur Deckung von negativen Ergebnissen.

Der **Nettoverschuldungsquotient (NVQ)** zeigt für den Gesamthaushalt auf, welcher Anteil der Erträge aus direkten Steuern und Finanzausgleich aufgewendet werden müsste zur Abtragung der Nettoschulden. Ein negativer Wert bedeutet, dass die Gemeinde keine Nettoschulden hat, sondern Nettovermögen ausweist. Die Nettoschulden errechnen sich aus der Differenz von Fremdkapital und Finanzvermögen. Ein Wert unter 0 bedeutet ein Nettovermögen. Ein Wert zwischen 0% - 100% wird als geringe bis mittlere Nettoverschuldung beurteilt. Ein Wert ab 100% ist eine erhöhte Nettoverschuldung und ein Wert ab 150% eine sehr hohe Nettoverschuldung.

## **2.2. Nachhaltig gesunde Gemeindefinanzen**

Das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) des Kanton Berns beurteilt einen Investitionsanteil von 10% bis 20% als mittlere Investitionstätigkeit.<sup>2</sup> Die Vergangenheitszahlen der Berner Gemeinden zeigen, dass ein Investitionsanteil von 10% über dem Durchschnitt liegt. Dies bedeutet, dass es mittelfristig sinnvoll ist, ca. 10% der Gesamtausgaben in die Infrastruktur zu investieren, um diese im Schuss zu halten oder neue Anlagen bauen zu können. Dies bedeutet aber auch, dass eine Selbstfinanzierung von 10% der Gesamtausgaben erzielt werden soll, denn somit kann ein Investitionsanteil von 10% mit den eigenen Mitteln finanziert werden. Dies bedeutet für Nidau, dass eine Selbstfinanzierung von 4-5 MCHF pro Jahr mittelfristig erreicht werden muss. In den letzten Jahren lag die Selbstfinanzierung zwischen null bis 3 MCHF. Dies bedeutet, dass Nidau mittelfristig die Selbstfinanzierung um 2 - 5 MCHF pro Jahr erhöhen muss, um nachhaltig gesunde Gemeindefinanzen zu haben. So kann die Verschuldung genügend gering als auch das Eigenkapital genügend hoch gehalten werden.

## **2.3. Finanzpolitische Ziele für die Finanzstrategie**

In der Finanzstrategie von Nidau werden die Steuerungsgrössen NVQ und BÜQ verankert<sup>3</sup>. Die Steuerungsgrössen werden zur besseren Beurteilung in einem Ampelsystem eingeordnet. Das System soll helfen für den jeweiligen Zeitpunkt die richtigen Schlüsse ziehen zu können.

Der NVQ soll einen Wert von 150% nicht überschreiten; Werte über 150% werden als sehr hohe Nettoverschuldung eingestuft. Ein Wert zwischen 100% - 150% wird als hohe Nettover-

<sup>2</sup> Berechnung des Investitionsanteils: Die Bruttoinvestitionen werden in Prozent der Gesamtausgaben dargestellt.

<sup>3</sup> Die Kenngrössen in der Finanzstrategie wurden jeweils für den Gesamthaushalt definiert

schuldung betrachtet, was im Ampelsystem dem orangen Range entspricht. Ziel ist es, den NVQ mittelfristig unter 100% zu halten – periodisch ist es bei hoher Investitionstätigkeit aber in Ordnung, wenn der Wert die 100% übersteigt.

Der BÜQ soll grundsätzlich den Wert von 30% nicht unterschreiten (grüner Bereich). Dieser Wert gilt als «kleiner» Bilanzüberschussquotient. Periodisch kann sich der Wert bis auf 15% reduzieren, wenn dieser durch zukünftig gute Rechnungsabschlüsse wieder angehoben werden kann (oranger Bereich). Alle Werte, welche darunter liegen sind als roter Bereich zu taxieren.

Zudem wird festgehalten, dass mittelfristig eine Selbstfinanzierung von 5 MCHF anzustreben ist und dass jährliche Nettoinvestitionen von 5 MCHF getätigt werden sollen.

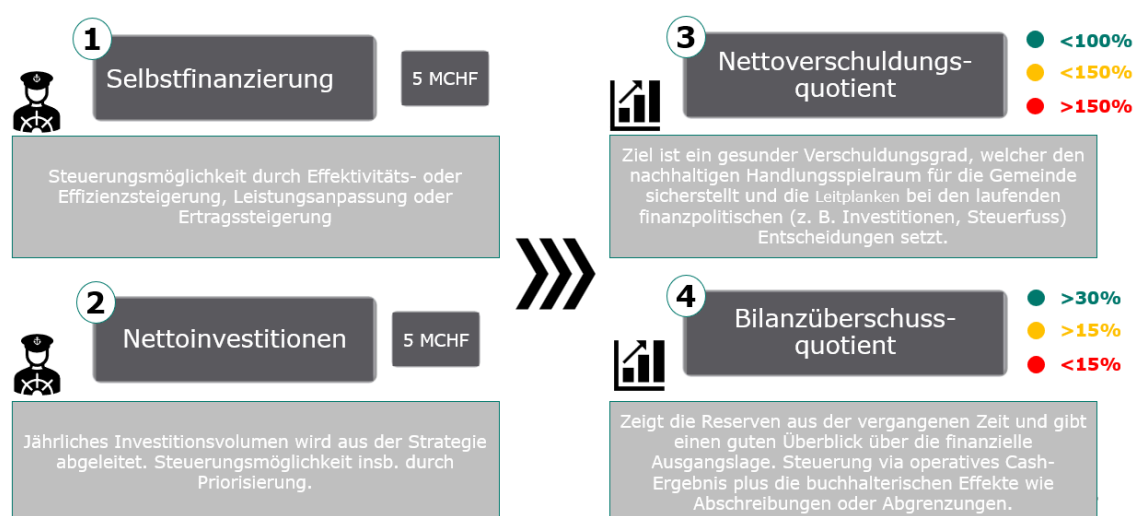


Abbildung 6: Messgrößen zur Erreichung der Finanzstrategie für Nidau

Dabei gilt es festzuhalten, dass die Kennzahlen BÜQ sowie NVQ als feste Rahmenbedingungen gelten, welche im IST nicht beziehungsweise nur temporär unterschritten (BÜQ) resp. überschritten (NVQ) werden sollen. Zusammengefasst ist das Ziel, dass sich Nidau im grünen Bereich befindet und temporär in den orangen Bereich fallen kann. Dagegen gelten die 5 MCHF bei der Selbstfinanzierung und bei den Nettoinvestitionen als künftige Richtwerte, welche durch Massnahmen in der Zukunft erreicht werden sollen.

#### 2.4. Aktuelle finanzielle Entwicklung der Messgrößen

Die Entwicklung der relevanten Kennzahlen in den Abbildungen 7 bis 10 zeigen, dass die Zielwerte beim NVQ und beim BÜQ aktuell eingehalten werden. Die Entwicklung des NVQ zeigt aber auch, dass die Verschuldung in den letzten beiden Jahren stark zugenommen hat. Dies ist auf die zu tiefe Selbstfinanzierung bei gleichzeitig hohen Investitionen aufgrund des eingangs erwähnten Aufholbedarfes zurückzuführen.

Die Selbstfinanzierung ist in den letzten fünf Jahren jeweils um 2 – 5 MCHF unter dem Zielwert geblieben. Dadurch zeigt sich auch der Handlungsbedarf für die Zukunft von Nidau – die Selbstfinanzierung soll mittelfristig wieder erhöht werden.

### Nettoverschuldungsquotient:

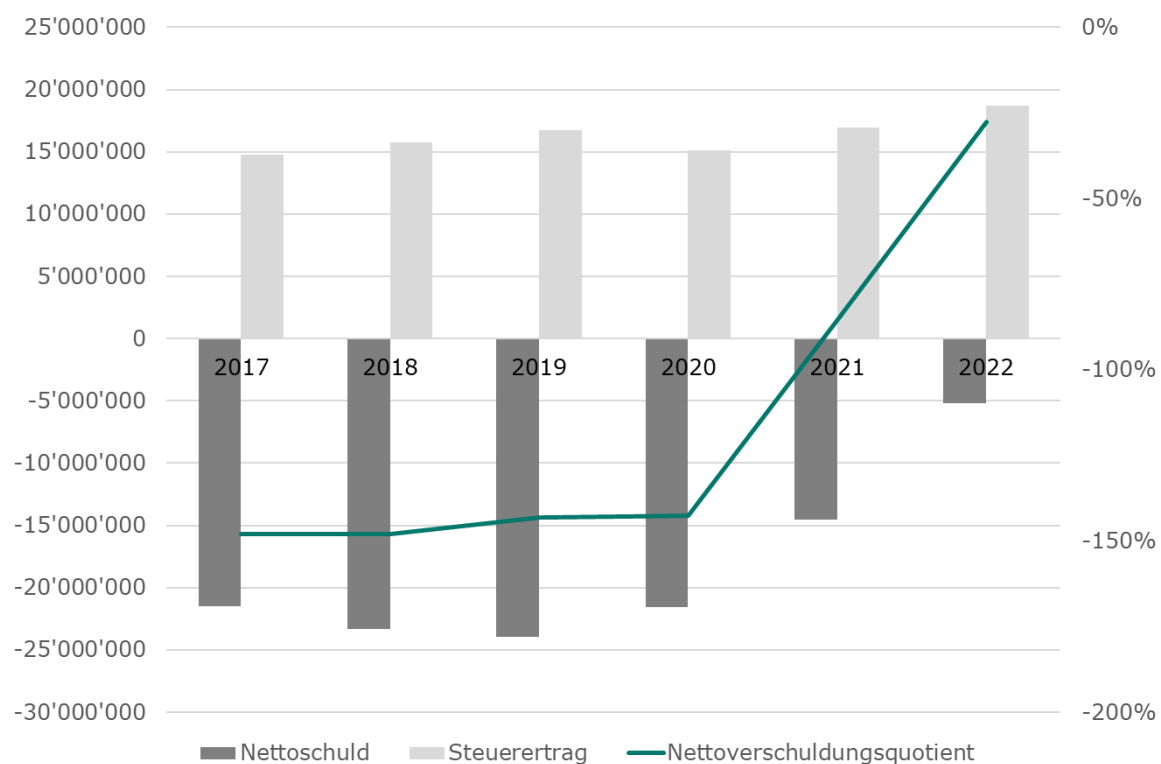


Abbildung 7: Entwicklung NVQ

### Bilanzüberschussquotient:

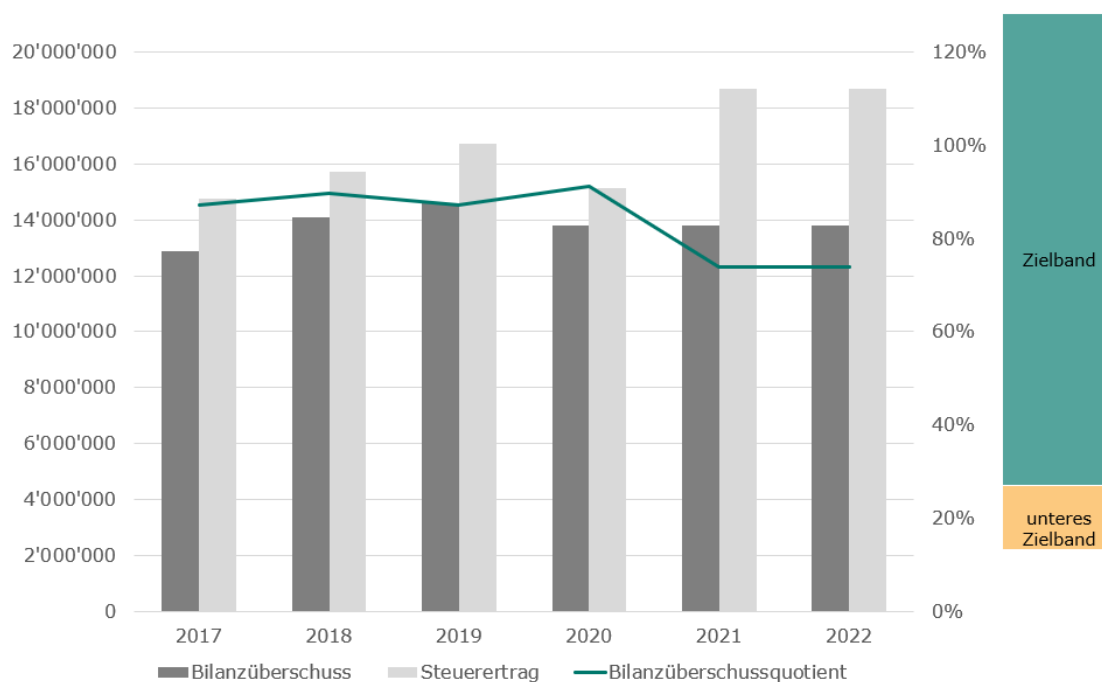


Abbildung 8: Entwicklung BÜQ

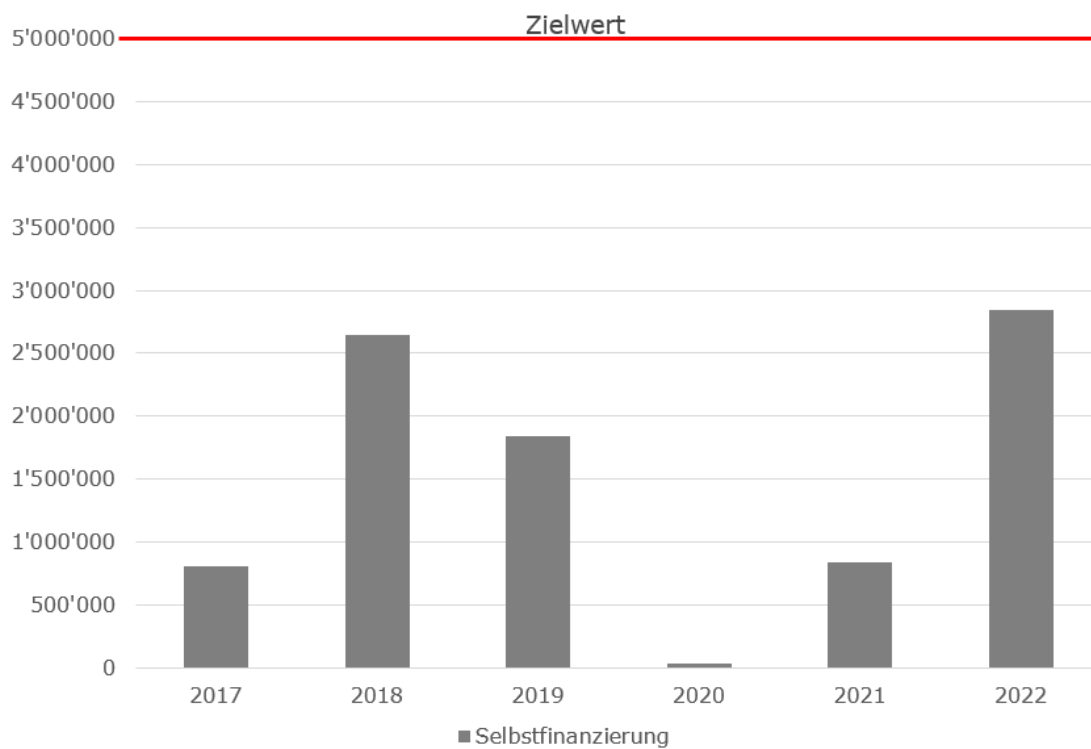
**Selbstfinanzierung (absolut):**

Abbildung 9: Entwicklung Selbstfinanzierung

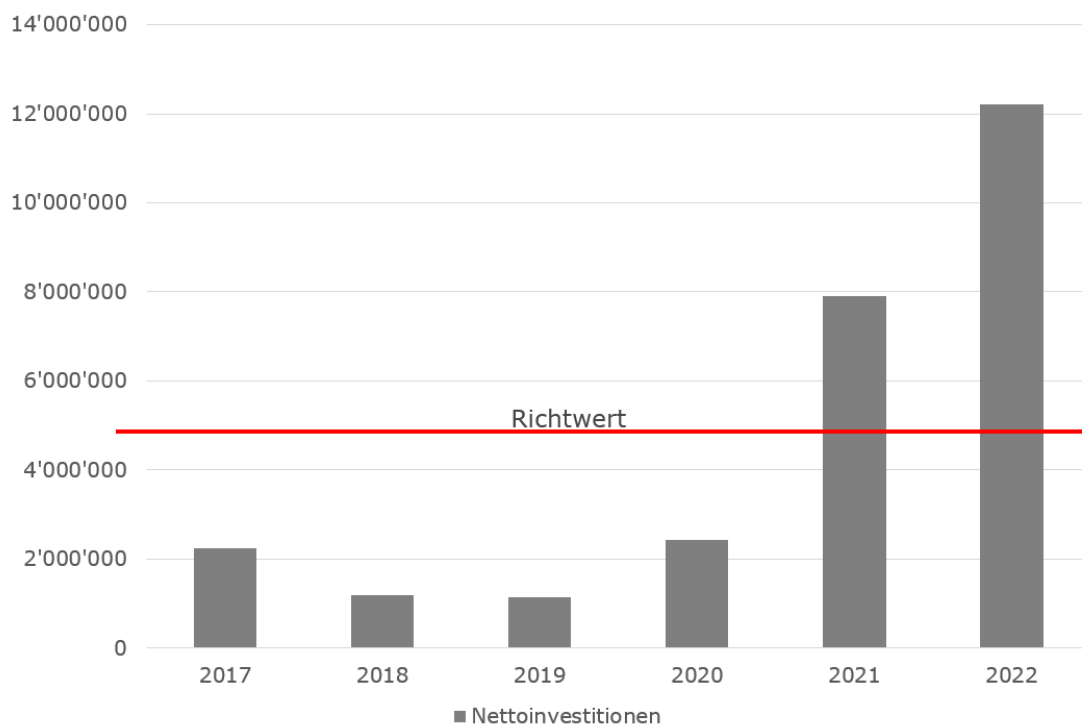
**Nettoinvestitionen (absolut):**

Abbildung 10: Entwicklung der Nettoinvestitionen

### **3. Massnahmen zur Erreichung der Strategie**

Der Gemeinderat überprüft jährlich auf Basis des Jahresabschlusses und als Vorbereitung für das Budget die Erreichung der Ziele in der Finanzstrategie. Ist die Erreichung der Ziele gefährdet, ist der GR angehalten, Massnahmen zu ergreifen, die finanzpolitischen Ziele wieder zu erreichen.

Das Massnahmenpaket beinhaltet Komponenten zur Verbesserung der Selbstfinanzierung oder zur Steuerung der Investitionen. Folgende Optionen gibt es, um die Selbstfinanzierung zu beeinflussen:

- Effizienzsteigerung
- Leistungsangebot anpassen
- Leistungsstandards anpassen
- Leistungsvereinbarungen mit umliegenden Gemeinden und weiteren Partnern, welche Dienstleistungen für die Gemeinde übernehmen (Bspw. Kantonspolizei), überarbeiten.
- Ertragssteigerungen:
  - o Steuersubstraterhöhung und somit höhere Steuerkraft bei den natürlichen und / oder juristischen Personen erreichen
  - o Gebührenanpassungen
  - o Leistungsvereinbarungen mit umliegenden Gemeinden und weiteren Partnern, für welche die Stadt Nidau Dienstleistungen erbringt, überprüfen
  - o Steuerfusserhöhung
- Basis ist aber, dass Verwaltung, Gemeinderat und Stadtrat gemeinsame die Verantwortung für eine nachhaltige Finanzpolitik tragen, und gemeinsam nach Lösungen gesucht wird.

Folgende Optionen gibt es zur Steuerung der Nettoinvestitionen:

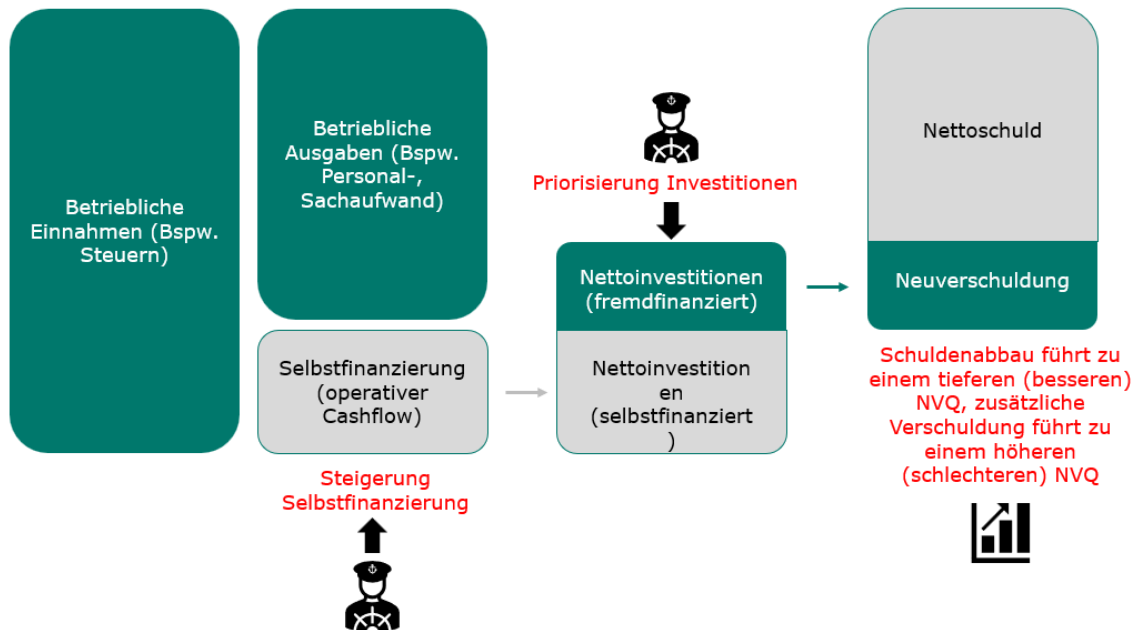
- Konsequente Priorisierung
- Ausbaustandard

Der Gemeinderat hat die Situation erkannt, und eine Begleitgruppe bestehend aus Vertreterinnen aller Fraktionen und eines Ausschusses des Gemeinderates ins Leben gerufen. Diese erarbeitet zuhanden des Gemeinderates Massnahmenvorschläge, um die finanzpolitischen Ziele zu erreichen.

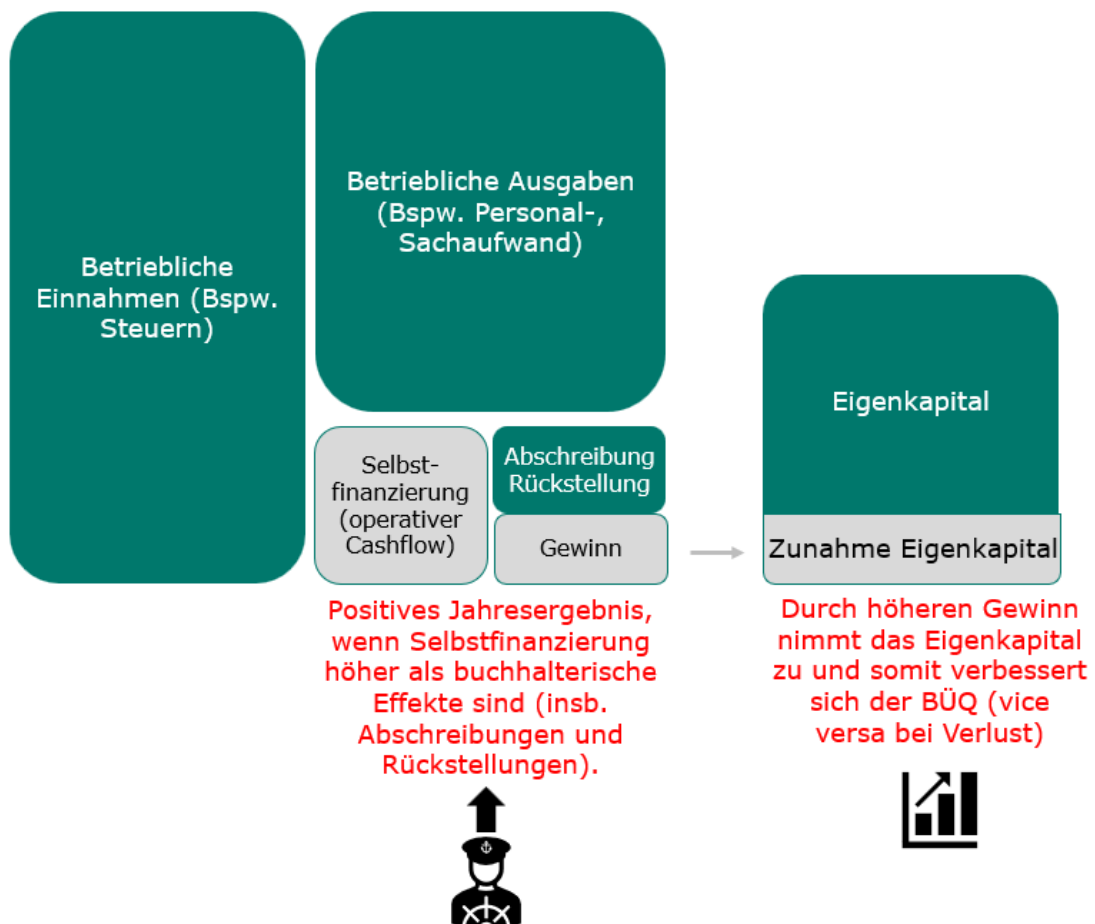
In Abstimmung mit der Begleitgruppe erarbeitet der Gemeinderat bis Mitte 2024 einen Massnahmenplan, wie die Finanzstrategie erreicht werden kann.

## Anhang I: Einflussfaktoren auf Steuerungsgrößen der Finanzstrategie

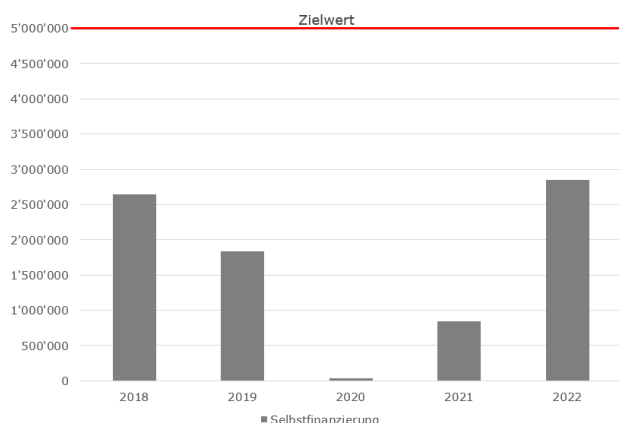
### Nettoverschuldungsquotient:



### Bilanzüberschussquotient:

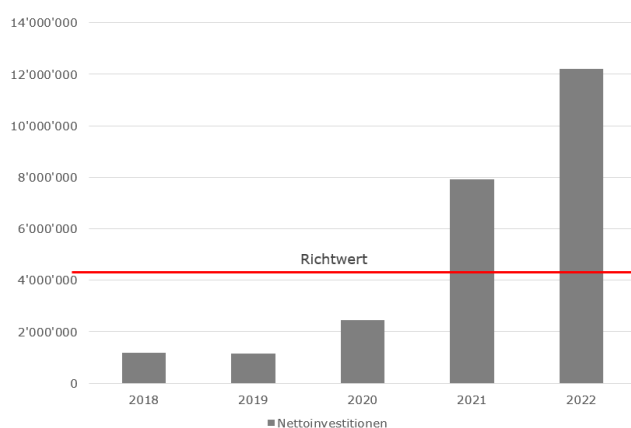


## Anhang II: Exemplarisches Reporting im Jahresabschluss



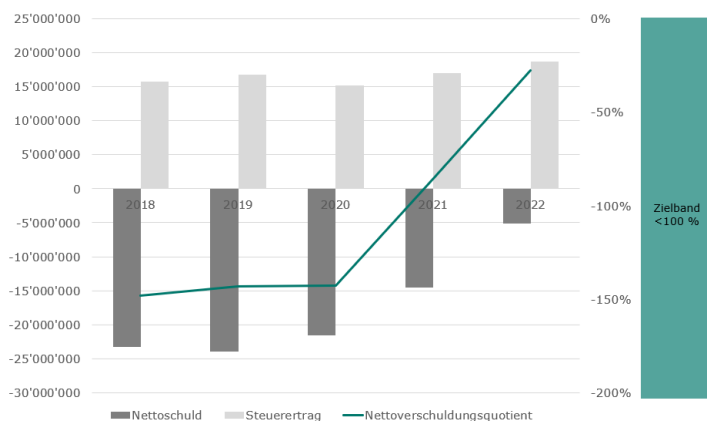
### Selbstfinanzierung (Gesamthaushalt)

Gemäss Finanzstrategie wird eine Selbstfinanzierung von 4 bis 5 MCHF angestrebt, um die Investitionen in die Infrastruktur mittelfristig selber finanzieren zu können und so nachhaltig gesunde Finanzen für Nidau sicherzustellen. Das Ziel der Selbstfinanzierung wurde noch nicht erreicht.



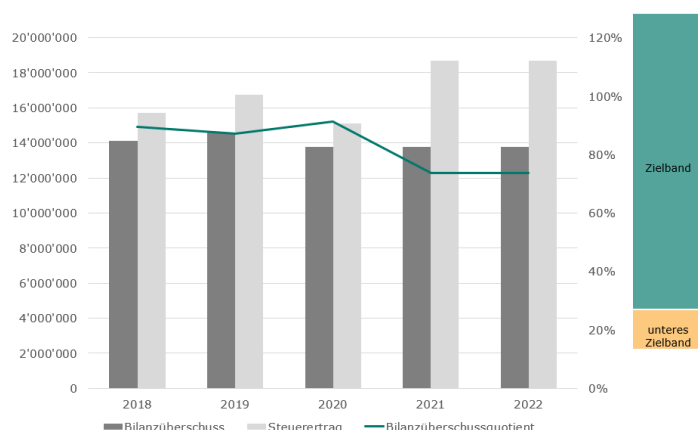
### Nettoinvestitionen (Gesamthaushalt)

Gemäss Finanzstrategie werden Investitionen von 5 MCHF pro Jahr angestrebt, um die Infrastruktur der Gemeinde kontinuierlich im Schuss zu halten. Das Ziel der Nettoinvestitionen wurde in den letzten beiden Jahren übertroffen.



### Nettoverschuldungsquotient (Gesamthaushalt)

Der Nettoverschuldungsquotient setzt die jährlichen Steuererträge ins Verhältnis zur Nettoschuld (Fremdkapital minus Finanzvermögen). Ist die Nettoschuld maximal gleich hoch wie die jährlichen Steuererträge (100%), sind die Zielwerte der Finanzstrategie eingehalten.



### Bilanzüberschussquotient (Gesamthaushalt)

Der Bilanzüberschussquotient setzt die jährlichen Steuererträge ins Verhältnis zum Bilanzüberschuss (erarbeitete Reserven im Eigenkapital). Ist dieser Wert über 30%, sind die Reserven im Eigenkapital gemäss der Finanzstrategie genug hoch.