

# Finanzstrategie

## Finanzstrategie Stadt Brugg 2022 bis 2031



Brugg, 24. August 2021

### Management Summary

Mit der Finanzstrategie legt der Stadtrat fest, dass die finanzielle Handlungsfähigkeit, ein Teil des heutigen Vermögens und eine moderate Steuerbelastung in den nächsten 10 Jahren erhalten werden sollen. Er zeigt auf, welche Grundsätze er bei seiner Finanzpolitik einhält und dass er sich bei der Finanzplanung und den jährlichen Budgets sowohl an seine Ziele wie auch an seine Grundsätze hält. Inskünftig wird er jeweils bei der Vorlage der Finanzplanung und des Rechnungsabschlusses über die Einhaltung der eigenen finanzpolitischen Ziele Bericht erstatten.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Erarbeitung der Finanzstrategie</b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Finanzanalyse der Firma ikonomix GmbH</b> .....	<b>4</b>
3.1	Fazit.....	4
3.2	Stärken.....	4
3.3	Schwächen: .....	4
<b>4</b>	<b>Strategische Ziele der zukünftigen Finanz- und Steuerpolitik</b> .....	<b>5</b>
4.1	Finanzieller Spielraum .....	5
4.2	Vermögenserhalt .....	5
4.3	Steuerpolitik.....	6
<b>5</b>	<b>Grundsätze der stadträtlichen Finanzpolitik</b> .....	<b>6</b>
5.1	Verbindung der Finanzplanung mit den Leitsätzen des Stadtrats.....	6
5.2	Effiziente und effektive Erfüllung von Aufgaben durch die Verwaltung .....	6
5.3	Realistische Finanzplanung .....	6
5.4	Regelmässige Überprüfung sämtlicher Aufwandpositionen .....	6
5.5	Regelmässige Überprüfung sämtlicher Ertragspositionen.....	7
5.6	Optimierter Umgang mit am Finanzmarkt angelegten Geldern.....	7
5.7	Devestitionen bei unrentablen Aktiven .....	7
5.8	Instandhaltung und Instandsetzung von Aktiven .....	7
5.9	Zusammenarbeit mit Dritten.....	8
5.10	Wettbewerb bei Auftragsvergabe .....	8
<b>6</b>	<b>Beschluss und Umsetzung von konkreten Massnahmen</b> .....	<b>8</b>
<b>7</b>	<b>Reporting und Steuerung</b> .....	<b>9</b>
<b>8</b>	<b>Genehmigung</b> .....	<b>9</b>
<b>9</b>	<b>Anhang</b> .....	<b>10</b>
9.1	Grafische Übersicht .....	10

## 1        Einleitung

Die Finanzstrategie stützt sich auf das übergeordnete Recht, welche den Stadtrat bei seiner Finanzpolitik dazu verpflichtet, sich an die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, des Haushaltsgleichgewichts, der Sparsamkeit, der Dringlichkeit, der Wirtschaftlichkeit, des Verursacherprinzips, der Vorteilsabgeltung und des Verbots der Zweckbindung von Steuern zu halten.

Die Finanzstrategie orientiert sich an den bewährten finanziellen Zielsetzungen des Stadtrats der letzten Jahre. Sie ist an die aktuelle finanzielle Lage, an die jetzt vorherrschenden Rahmenbedingungen und die zukünftigen Herausforderungen angepasst.

Die Finanzstrategie hat richtungsweisenden Charakter für die zukünftigen finanzpolitischen Entscheide des Stadtrats, nimmt aber sachpolitische Zielsetzungen nicht vorweg. Die Zuständigkeit des Einwohnerrats und der Stimmbevölkerung bleiben durch die Finanzstrategie unangetastet.

Die Finanzstrategie gilt für die nächsten 10 Jahre. Sie muss unter Umständen an neue Rahmenbedingungen (z.Bsp. politische Vorstösse in Brugg, Änderung des Finanzausgleichs des Kantons Aargau, neue Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden, Änderung der Steuergesetzgebung) angepasst werden.

## 2        Erarbeitung der Finanzstrategie

Zur Erarbeitung der Finanzstrategie hatte sich der Stadtrat entschlossen, das Thema mit einer externen Begleitung zu erarbeiten. Es wurden drei Offerten eingeholt. Der Stadtrat hat sich in der Folge dafür entschieden, Herrn Prof. Dr. Urs Müller von der Firma ikonmix GmbH zu beauftragen. Herr Müller hatte unter anderem den Kanton Aargau und die Stadt Aarau in Projekten bezüglich Finanzstrategien und Schuldenbremsen begleitet.

Herr Müller hat in einem ersten Schritt eine Analyse der Finanzlage der Stadt Brugg erstellt. In einem zweiten Schritt erarbeitete der Stadtrat im März 2021 in einem Workshop unter der Führung von Herrn Müller die grundlegenden Elemente der Finanzstrategie. Nachfolgend werden die Erkenntnisse aus der Analyse von Herrn Müller aufgeführt. Darauf basierend hat der Stadtrat seine finanzpolitischen Ziele für die nächsten Jahre festgelegt.

## 3 Finanzanalyse der Firma ikonomix GmbH

### 3.1 Fazit

- Die Ertragsrechnung stand und steht bis anhin auf recht stabilen Beinen. Defizite in der betrieblichen Rechnung konnten durch Überschüsse im Finanzertrag oder beim ausserordentlichen Ertrag kompensiert werden, so dass die Gesamtrechnung stets positiv abschloss.
- In der betrieblichen Rechnung fällt das hohe Wachstum des Aufwands von durchschnittlich 3,6 Prozent auf. Der Fiskalertrag ist etwas schwächer gewachsen. Im Vergleich mit den anderen Aargauer Städten liegt der Fiskalertrag pro Kopf in Brugg gut 3 Prozent tiefer.
- Die Investitionen ins Verwaltungsvermögen sind in den letzten Jahren brutto und netto tendenziell gefallen. Investitionsausgaben auf dem Niveau der Jahre 2018 und 2019 sind in einer längerfristigen Betrachtung zu tief und können zu einem aufgestauten Nachholbedarf führen. Der Bruttowert sollte eher bei 15 Prozent der Gesamtausgaben, also bei etwa CHF 10 Mio. pro Jahr liegen.
- Die Finanzierungsrechnung schloss in der letzten Dekade insgesamt erfreulich ab und hat damit zur Verbesserung der Vermögenssituation beigetragen. Der Selbstfinanzierungsgrad lag im Schnitt über 100 Prozent, was sehr komfortabel ist, was aber auch an den tiefen Nettoinvestitionen lag.
- Die Bilanz ist von der Struktur, von der Dynamik her und auch im Vergleich mit anderen Städten als sehr gesund zu beurteilen. Besonders positiv ist die geringe Verschuldung, welche in Kombination mit einem relativ hohen Finanzvermögen zu einem überdurchschnittlich hohen Nettovermögen führt.
- Ein Blick in die Finanzplanung 2021 - 2026 zeigt ein deutlich düstereres Bild. Aufgrund der Corona-bedingten Abschwächung steigt das betriebliche Defizit deutlich an und kann von den Nettofinanzerträgen nicht mehr kompensiert werden. Auch die Finanzierungsrechnung ist über alle Planjahre deutlich negativ, was zu einer Reduktion des Nettovermögens und damit auch der Vermögenserträge führt.

### 3.2 Stärken

Gesunde Bilanz mit hohem Eigenkapital, tiefem Fremdkapital und hohem Nettovermögen

### 3.3 Schwächen:

- hohes Kostenwachstum
- unterdurchschnittliche Ertragskraft (v.a. fiskalisches Ressourcenpotenzial)
- Nachholbedarf bei den Investitionen ins Verwaltungsvermögen

## 4 Strategische Ziele der zukünftigen Finanz- und Steuerpolitik

Der Stadtrat verfolgt zukünftig folgende strategischen Ziele:

### 4.1 Finanzieller Spielraum

**Für neue Aufgaben und/oder Investitionen soll genügend finanzieller Spielraum erhalten bleiben.**

Die finanzielle Handlungsfähigkeit der Stadt Brugg muss für kommende Legislaturen und Generationen gewahrt bleiben. Es ist Aufgabe des Stadtrats diese Handlungsfähigkeit zu erhalten. Daher verzichtet er auf die Einführung einer automatischen, gesetzlich verankerten Defizit- und/oder Schuldenbremse. Beim Erhalt der Handlungsfähigkeit müssen auch die Folgekosten von beschlossenen Investitionen berücksichtigt werden. Das bedeutet, dass sowohl bei der Planung und Budgetierung der Erfolgs- wie auch der Investitionsrechnung der zukünftige finanzielle Spielraum mitberücksichtigt wird. Das Wahrnehmen von Chancen im öffentlichen Interesse und das Abdecken von Risiken können somit sichergestellt werden.

### 4.2 Vermögenserhalt

**Eigenkapital und Nettovermögen dürfen nicht unter einen gewissen Wert sinken, d.h. sowohl das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung wie auch das Ergebnis der Finanzierungsrechnung müssen mittelfristig positiv sein.**

In Bezug auf die Erfolgsrechnung besteht die Vorgabe des Haushaltsgleichgewichts aus dem Gemeindegesetz (§88g GG): die Gesamtergebnisse der Erfolgsrechnung sind mittelfristig auszugleichen. Wird dieses Minimalziel eingehalten, ist das Eigenkapital langfristig gesichert. Allerdings wird bei Gemeinden, die über ein grosses Eigenkapital, bzw. Bilanzüberschüsse verfügen, toleriert, wenn diese während ein paar Jahren im Durchschnitt negative Gesamtergebnisse ausweisen. Die Stadt Brugg verfügt über ein grosses Eigenkapital und kann sich einen Abbau leisten. Es wird kein expliziter Minimalwert festgelegt, weil die Steuerung des Nettovermögens automatisch dazu führt, dass genügend Eigenkapital erhalten bleibt.

Der Erhalt des Nettovermögens wird über die Finanzierungsrechnung gesteuert. Bei der Stadt Brugg besteht ein Nachholbedarf bei den Investitionen, deren Höhe mit der Selbstfinanzierung aus der Erfolgsrechnung nicht ausgeglichen werden kann. Trotzdem sollen grosse, wichtige Projekte in den nächsten Jahren realisiert werden. Beispielhaft handelt es sich dabei um die Projekte „Zentralisierte Verwaltung“, „Schulhäuser Umiken und Oberstufe“, „Sanierung Hallenbad“ und „Aufwertung Bahnhofplatz-Neumarkt“. Werden diese Projekte wie geplant realisiert, sinkt das Nettovermögen auf rund CHF 50 Mio. Alle restlichen Projekte sollen durch die Selbstfinanzierung gedeckt werden. Dadurch kann ein Nettovermögen erhalten werden, dessen Finanzerträge zur Finanzierung der betrieblichen Ausgaben beitragen. Daher setzt sich der Stadtrat das Ziel, dass das Nettovermögen nicht unter die CHF 50 Mio. sinken darf.

#### **4.3 Steuerpolitik**

**Die Steuerbelastung soll relativ zu anderen vergleichbaren Gemeinden moderat sein.**

Der Steuerfuss für die natürlichen Personen der Stadt Brugg soll nicht höher liegen als der (ungewichtete) arithmetische Mittelwert einer Gruppe relevanter Aargauer Vergleichsgemeinden, die wie Brugg eine gute Infrastruktur und eine gute Zugverbindung nach Zürich haben. Diese Gruppe von Vergleichsgemeinden beinhaltet Aarau, Baden, Lenzburg, Spreitenbach, Wettingen und Windisch.

### **5 Grundsätze der stadträtlichen Finanzpolitik**

#### **5.1 Verbindung der Finanzplanung mit den Leitsätzen des Stadtrats**

Der Stadtrat legt seine politischen Ziele jeweils für 4 Jahre in Form von Leitsätzen mit dazugehörigen Massnahmen fest. Der Finanzplan und die jährlichen Budgets sind damit verbunden. Die Steuererträge und das bestehende Vermögen werden primär für die Erfüllung der Grundaufgaben der Verwaltung und danach für die Umsetzung der politischen Ziele eingesetzt. Die Stadt Brugg soll Chancen wahrnehmen und neue Herausforderungen meistern können. Die Stadt Brugg wird vom Stadtrat sinnvoll weiterentwickelt.

#### **5.2 Effiziente und effektive Erfüllung von Aufgaben durch die Verwaltung**

Der Stadtrat fordert von der Verwaltung, dass sie ihre Aufgaben effektiv (zielgerichtet) und effizient (aufwandsoptimiert) erledigt. Aus diesem Grund lässt er regelmässig einzelne Aufgabengebiete und Prozesse der Verwaltung überprüfen. Der Einsatz der finanziellen Mittel wird durch Verbesserungen bei Prozessen, d.h. der Aufgabenerfüllung optimiert.

#### **5.3 Realistische Finanzplanung**

Der jährlich erstellte Finanzplan für die kommenden 6 Jahre ist das zentrale Führungs- und Steuerungsinstrument des Stadtrats bezüglich Finanzen und gibt Aufschluss über die voraussichtliche Entwicklung der Stadt Brugg in diesem Zeitraum. Der Finanzplan wird aufgrund von Schätzungen, Prognosen aber auch bereits verbindlichen Planungsgrundlagen erarbeitet. Er wird so genau wie möglich erstellt. Das Investitionsprogramm als massgeblicher Einflussfaktor auf das Nettovermögen ist jeweils mit substantiellen Unsicherheiten behaftet. Ziel ist eine so realistische wie mögliche Investitionsplanung zu erstellen. Sie enthält jeweils alle vom Stadtrat geplanten Investitionsvorhaben mit aktueller Kostenschätzung und Realisierungszeitraum. Aus Erfahrung können die Projekte nicht im geplanten Umfang realisiert werden. Daher werden die jährlichen, noch nicht definitiv beschlossenen Investitionstranchen pauschal um 25 % reduziert.

#### **5.4 Regelmässige Überprüfung sämtlicher Aufwandpositionen**

Der Finanzplan und das jährliche Budget sind die zentralen Führungsinstrumente des Stadtrats bezüglich Finanzen. Bei jeder Aktualisierung und Erstellung dieser Planungen werden insbesondere alle Aufwandpositionen auf Zielkonformität, Notwendigkeit und Kostenhöhe überprüft. Wo Optimierungspotential gefunden wird (z.Bsp. aufgrund von veränderten Rahmenbedingungen), wird dieses ausgeschöpft.

### **5.5 Regelmässige Überprüfung sämtlicher Ertragspositionen**

Neben den Steuereinnahmen und den Erträgen des Finanzvermögens erwirtschaftet die Stadt Brugg Erträge aus Nutzungsgebühren (z.Bsp. Schwimmbad-Eintritte oder Vermietung von Mobiliar) Amtsgebühren, Parkgebühren, Verwaltungsentschädigungen usw. Diese Ertragspositionen werden regelmässig im Rahmen der Finanzplanung und der Budgetierung auf die richtige Höhe überprüft. Dort wo eine Anpassung der Gebühren und Preise angezeigt ist, wird diese umgesetzt.

### **5.6 Optimierter Umgang mit am Finanzmarkt angelegten Geldern**

Die Stadt Brugg verfügt aktuell über ein grosses Nettovermögen. Ein namhafter Anteil davon ist am Finanzmarkt investiert. Gemäss Finanzverordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden, Gemeindeverbände und Gemeindeanstalten dürfen Gemeindegelder, die nicht für die Finanzierung von Vorhaben oder die Rückzahlung von Schulden eingesetzt werden können, zu marktüblichen Konditionen und risikoarm angelegt werden. Die Finanzanlagen haben in den vergangenen Jahren durchschnittliche, langfristige Renditen von bis zu 3 % p.a. abgeworfen. Diese Finanzerträge dienen der Stadt Brugg neben den Steuereinnahmen jeweils zur Deckung der betrieblichen Aufwendungen und der Finanzierung von Investitionen. Der Wert der Anlagen unterliegt Schwankungen. Bei fehlender Liquidität ist es daher nicht immer sinnvoll Finanzanlagen sofort zu verkaufen. Um die kurzfristige Realisierung von Verlusten bei schlechten Marktbedingungen zu verhindern, nimmt der Stadtrat trotz vorhandenem Nettovermögen jeweils für kurze Zeit Fremdkapital auf. Für die Rückzahlung dieser Schulden wird das am Finanzmarkt investierte Kapital gestaffelt aufgelöst. Ziel dieses einfachen Financial Engineerings ist, dass der Stadtrat mit dem Finanzvermögen der Stadt Brugg eine gute Rendite erwirtschaften kann, ohne dass er übermässige Risiken eingehen muss. Damit hält er die gesetzlichen Vorgaben ein.

### **5.7 Devestitionen bei unrentablen Aktiven**

Die Aktivseite der Bilanz enthält die Vermögensteile der Stadt Brugg. Sie werden in Finanz- und Verwaltungsvermögen aufgeteilt. Das Verwaltungsvermögen enthält Vermögenswerte, die einen mehrjährigen öffentlichen Nutzen aufweisen. Aktiven des Verwaltungsvermögens, die nicht mehr für staatliche Aufgaben gebraucht werden, werden ins Finanzvermögen umbucht. Die Teile des Finanzvermögens, welche eine ungenügende Rendite abwerfen, werden verkauft. Die Bilanz soll keine Aktiven enthalten, die nicht einer öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen oder keine genügend hohe Rendite abwerfen. Damit werden zu hohe Kosten für Instandhaltung und Instandsetzung vermieden.

### **5.8 Instandhaltung und Instandsetzung von Aktiven**

Aktiven, die im Besitz der Stadt Brugg sind (z.Bsp. Strassen, Liegenschaften, Mobilien, Fahrzeuge, Apparate, ICT-Infrastruktur), werden regelmässig und zweckbestimmt unterhalten. Durch die Instandhaltung soll der Werterhalt sichergestellt werden. Falls notwendig werden Instandsetzungsmassnahmen ergriffen. Regelmässige Ausgaben für die Werterhaltung sind in der Langfristbetrachtung im Normalfall gesamthaft tiefer als grosse Sanierungsmassnahmen nach Jahren der Nutzung ohne Instandhaltungsmassnahmen.

## **5.9      Zusammenarbeit mit Dritten**

Der Stadtrat sucht regelmässig Zusammenarbeitsmöglichkeiten mit Dritten und hinterfragt regelmässig die Wertschöpfungstiefe der Verwaltung.

In den letzten Jahren konnten wichtige Projekte bei der interkommunalen Zusammenarbeit realisiert werden (z.Bsp. Regionalpolizei, Feuerwehr, Regionales Führungsorgan, Zivilschutz, Zivilstandsamt, Spitex, Verband Soziale Dienstleistungen). Falls sich weitere interessante Möglichkeiten bieten, wird der Stadtrat diese prüfen und falls sinnvoll zur Umsetzung beantragen.

Die Wertschöpfungstiefe der Verwaltung, d.h. welche Aufgaben selber erledigt und welche Aufgabenerledigungen bei Dritten in Auftrag gegeben werden, wird laufend optimiert. Eine Auftragsvergabe an die Privatwirtschaft ist nicht in jedem Fall günstiger als der Einsatz des eigenen Personals. Andererseits kann die Verwaltung nicht immer alle Aufgaben kostengünstig erbringen, insbesondere wenn zuerst Expertenwissen aufgebaut werden muss oder Aufgaben selten und in geringem Umfang zu erledigen sind. Aufträge an Dritte werden unter Wettbewerbsbedingungen vergeben. Sie werden regelmässig überprüft.

## **5.10    Wettbewerb bei Auftragsvergabe**

Für die Vergabe von Aufträgen wird einerseits das Submissionsdekret des Kantons Aargau eingehalten, andererseits verlangt der Stadtrat jeweils mehrere Offerten, damit Dienstleistungen und Sachgüter zu fairen, marktüblichen Konditionen beschafft werden können.

## **6        Beschluss und Umsetzung von konkreten Massnahmen**

Der Stadtrat setzt die Finanzstrategie einerseits bei den erwähnten Planungen um. Insbesondere bei der jährlichen Budgetierung werden die finanzpolitischen Grundsätze vertieft auf einzelne Projekte und Ausgaben-/Einnahmenpositionen angewandt. Daraus resultieren unmittelbare, konkrete Massnahmen. Zum jährlichen Budget und den damit verbundenen Massnahmen nimmt die Finanzkommission jeweils Stellung. Der Einwohnerrat kann bei der Budgetgenehmigung auf einzelne Budgetpositionen und somit auf Massnahmen Einfluss nehmen.

Andererseits definiert der Stadtrat jeweils bei der Legislaturplanung Massnahmen zur Zielerreichung. Die Ziele der Finanzstrategie sind in der Legislaturplanung als Leitsätze enthalten. Dazu werden Massnahmen definiert, die während den 4 Jahren umzusetzen sind.

## 7 Reporting und Steuerung

Inskünftig wird der Stadtrat jeweils im

- Finanzplan
- Rechnungsabschluss

über die Einhaltung der strategischen Ziele dieser Finanzstrategie Rechenschaft ablegen. Ist die Zielerreichung gefährdet, werden neue Massnahmen ergriffen und kommuniziert.

Darüber hinaus werden bei Einwohnerratsvorlagen und Volksabstimmungen zu Sachgeschäften sowie Investitionen mit massgeblicher finanzieller Auswirkung Aussagen zur Relevanz bezüglich der Einhaltung der strategischen Ziele gemacht.

Der Stadtrat wird notwendige Änderungen der Finanzstrategie während den nächsten 10 Jahren jeweils mit der Vorlage der Finanzplanung dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme vorlegen.

## 8 Genehmigung

Diese Finanzstrategie wurde vom Stadtrat am 1. September 2021 verabschiedet.

## 9 Anhang

### 9.1 Grafische Übersicht

