



Sachbearbeitung	ZS/F - Finanzen/Beteiligungsverwaltung		
Datum	12.06.2013		
Geschäftszeichen	ZS/F HS/Ka		
Vorberatung	Hauptausschuss	Sitzung am 11.07.2013	TOP
Beschlussorgan	Gemeinderat	Sitzung am 17.07.2013	TOP
Behandlung	öffentlich		GD 900/13

Betreff: Haushaltsplanung 2014 - Beratung der Eckdaten

Anlagen:

- Schätzung der Allgemeinen Finanzmittel 2014 (Anlage 1)
- Berechnung der Budgetzuschüsse 2014 (Anlage 2)
- Sonderfaktoren 2014 (Anlage 3)
- Vorabdotierte Sozial- und Jugendhilfe – Entwicklung der Zuschüsse (Anlage 4)
- "geplante" Großinvestitionen (Anlage 5)
- Sachstand Verschuldung (Anlage 6)
- Berechnung des kalkulatorischen Zinssatzes 2014 (Anlage 7))

Antrag:

1. Von den finanziellen Eckdaten des Haushalts 2014 Kenntnis zu nehmen.
2. Die Fach-/Bereiche zu beauftragen, die Fach-/Bereichshaushalte 2014 auf Basis der Eckdaten auszuarbeiten.
3. Für das dauerhafte Sanierungsprogramm im Haushalt 2014 - vorbehaltlich der Finanzierung durch den Haushalt - einen Betrag von 6,4 Mio. € zur Verfügung zu stellen.
4. Den kalkulatorischen Zinssatz 2014 auf 3,308% festzusetzen.

Heidi Schwartz

Genehmigt:	Bearbeitungsvermerke Geschäftsstelle des Gemeinderats:
Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.	Eingang OB/G _____
_____	Versand an GR _____
_____	Niederschrift § _____
_____	Anlage Nr. _____

Sachdarstellung:

1. Ausgangslage / Ziele der städtischen Finanzpolitik

Der Gemeinderat hat grundsätzlich folgende Ziele für die städtische Finanzpolitik beschlossen:

- die **gesetzliche Mindestzuführung** zu erwirtschaften
- im Finanzplanungszeitraum **keine neuen Schulden** aufzunehmen.

Diese Zielsetzung beruht auf der "**kameralen Sichtweise**", bei der insbesondere die Zuführung aus dem Verwaltungshaushalt in den Vermögenshaushalt im Vordergrund stand.

Das Neue kommunale Haushaltsrecht (NKHR), das die Stadt Ulm zum 01.01.2011 eingeführt hat, folgt dem Ressourcenverbrauchskonzept. Wesentlichste Änderung zum bisherigen System ist, dass nunmehr der laufende Haushalt (Ergebnishaushalt) auch den Werteverzehr (Abschreibungen) des städtischen Vermögens erwirtschaften muss. Hierdurch wird dargestellt, ob die **Kommunen tatsächlich in der Lage sind, die dauerhafte Erhaltung und Refinanzierung ihres Vermögens zu erreichen. Schafft es die Kommune, den Ergebnishaushalt auszugleichen, also die laufenden Aufwendungen inklusive der Abschreibungen und Rückstellungen durch laufende Erträge zu decken, so entspricht der Haushalt den neuen gesetzlichen Vorgaben.**

Ziel der strategischen Haushaltssteuerung im NKHR ist deshalb:

- **mittel- und langfristig den Ergebnishaushalt auszugleichen. Dabei sind auch die künftigen Belastungen aus bereits laufenden, notwendigen und geplanten Großinvestitionen zu berücksichtigen**
- **für die Sanierung und Instandhaltung des Vermögens kontinuierlich genügend Mittel bereit zu halten**
- **mittel- und langfristig keine neuen Schulden aufnehmen.**

Nur so gelingt eine nachhaltige Haushaltspolitik ohne weitere Lasten für künftige Generationen.

Das Haushaltsjahr 2012 verlief sehr positiv. Im Ergebnishaushalt ergibt sich ein ordentliches Ergebnis von rd. 47,1 Mio. € Überschuss. Dies beruht insbesondere auf folgenden Ursachen:

- ✓ Das Wirtschaftswachstum hat sich in 2012 zwar verlangsamt aber dennoch fortgesetzt; dies wirkte sich für die Stadt in Form von erhöhten Steuereinnahmen aus
- ✓ Unerwartete einmalige Gewerbesteuernachzahlungen in Höhe von rd. 45 Mio. €
- ✓ Aufgrund der positiven Entwicklung der Steuereinnahmen bei Bund und Land hat sich das Ausschüttungsvolumen im Finanzausgleich (FAG) (Kopfbeträge im Bereich FAG-Zuschüsse) erhöht
- ✓ Der Zuschussbedarf im Bereich der vorabdotierten Sozial- und Jugendhilfe liegt mit 44,2 Mio. € um rd. 1,7 Mio. € unter dem Planansatz
- ✓ Einmalige Effekte aufgrund der Umstellung auf das NKHR zum 01.01.2011

Auch für die Jahre 2013 und 2014 wird von einer stabilen Konjunktur ausgegangen. Die Steuerschätzung ist verhalten optimistisch. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Steuersituation bei den Kommunen insbesondere durch regionale Effekte bestimmt ist, die im Rahmen einer bundesweiten Steuerschätzung nicht berücksichtigt werden.

Die einschneidenden Maßnahmen und wirtschaftliche Schwierigkeiten einzelner Unternehmen in der Stadt und Region zeigen, **wie fragil die aktuell positive wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Lage ist**. Die Stadt **plant mit hohen Steuereinnahmen**, weil sich dies aus der Vorausschau von Bund und Land wie auch aus den eigenen Erkenntnissen ergibt. Gleichwohl muss leider konstatiert werden, **dass die Entwicklung der letzten Jahre alles andere als verlässlich und nachhaltig ist**.

Die aufgrund des **Zensus** verringerte Einwohnerzahl wird für Ulm Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich haben. Nach dem vorläufigen Entwurf des Haushaltserlasses vom 14. Juni 2013 wird diese jedoch durch eine höhere Zuweisung pro Einwohner (Kopfbetrag) etwas abgemildert.

Die Stadt plant mit hohen Ausgabensteigerungen, insbesondere aufgrund der erwarteten Tarifsteigerung sowie der erneut sehr hohen Sonderfaktoren. Gleichzeitig liegt ein sehr **ambitioniertes Investitionsprogramm** vor, das künftig nicht nur hohe Finanzierungskosten, sondern auch hohe zusätzliche Betriebskosten bewirken wird. Ungeachtet der dafür erforderlichen Finanzierung **übersteigt dieses Programm die tatsächlichen Kapazitäten und Verträglichkeit der Stadt**. Zumindest für die Masterpläne und deren verlässliche Umsetzung wurde in den letzten Jahren über die Schuldenreduzierung und Finanzierungsreserven ein Puffer geschaffen, der es ermöglicht, einen Teil des Programms auch unter deutlich schlechteren finanziellen Rahmenbedingungen zu garantieren.

Die Stadt **verhält sich vor diesem Hintergrund ausgeprägt "zyklisch"**, das bedeutet, sie steigert in guten Zeiten ihre Ausgaben und Investitionen überproportional. Dabei verhält sie sich entgegen der finanzpolitischen Regel "in guten Zeiten antizyklisch, also zurückhaltend, zu agieren". In der letzten Krise war das Wachstums- und Impulsprogramm ein sehr gutes Beispiel für antizyklisches Verhalten mit sehr positiven Effekten für die Auftrags- und Beschäftigungslage der regionalen (Bau-) Wirtschaft. Selbstverständlich sind insbesondere die oben genannten rechtlichen und tatsächlichen Verpflichtungen ein wesentlicher Grund für die überproportionalen Steigerungsraten. Gleichzeitig sind die für die Stadtentwicklung wichtigen Investitionen ein weiterer Grund für die hohen Investitionsvolumina. Dennoch, an der finanzpolitischen Beurteilung und den damit verbundenen Risiken ändert sich dadurch nichts.

Die aktuelle Einschätzung zu den Stadtwerken Ulm / Neu-Ulm aus Sicht des Hauptgesellschafters führt zu einem neuen insbesondere auch finanzpolitischen mittelfristigen Risiko für den Stadthaushalt. Der mittelfristige Ausfall der Ausschüttung der SWU, Belastungen durch die Linie 2 und ein ansteigender Verlust des Verkehrsbetriebes lassen das Risiko deutlich steigen, dass der Stadthaushalt erhebliche Teile des Verkehrsverlustes der SWU zu tragen hat und weitere Einlagen zur Stabilisierung der Investitionen erforderlich sein werden.

Deshalb ist das Gebot der Stunde "Maß halten", vor allem bei freiwilligen laufenden Leistungen und für Investitionen mit nachrangiger Priorität, die auf Dauer zu finanzieren sind. Deshalb schlägt die Verwaltung vor, zusätzliche Sonderfaktoren vornehmlich befristet zu genehmigen und das Investitionsprogramm zu priorisieren.

Diese finanzpolitische Einschätzung findet sich nun auch in der Konkretisierung des aktuellen Eckwerte-Entwurfes wieder.

Gemäß den jetzt vorliegenden **Eckdaten zum Haushaltsjahr 2014 schafft Ulm den Haushaltsausgleich** (vgl. auch 2.12). Dies ist sehr erfreulich. Es ist aber auch unbedingt erforderlich, da - wie oben ausgeführt - in den kommenden Jahren erhebliche (auch finanzielle) Herausforderungen auf die Stadt zukommen, für die derzeit nur bedingt Reserven vorhanden sind:

- Ausbau der Kinderbetreuung (inkl. schulischer Bereich)
- Steuerung der Aufwendungen im Bereich Eingliederungshilfe und Altenhilfe
- hohe Investitionen, die in den Jahren 2014 bis 2017 anstehen (vgl. Ziff. 2.13).
- Auswirkungen des Zensus auf den Finanzausgleich
- Reduzierung der Gewinnausschüttung der SWU in Folge der Energiewende und der sich daraus ergebenden Auswirkungen auf die Kraftwerksprojekte der SWU. Hinzu kommen die Belastungen der SWU im Bereich ÖPNV durch möglicherweise höhere laufende Zuschüsse.

Aufgrund des Ressourcenverbrauchskonzepts des NKHR haben **Großinvestitionen erhebliche Auswirkungen auf den Ausgleich des Ergebnishaushaltes**. In der Anlage 5 ist dargestellt, welche Investitionsmaßnahmen beschlossen, benötigt bzw. angedacht sind.

Bemerkenswert sind dabei zwei Erkenntnisse:

In 2012 und 2013 wurden/werden Großinvestitionen mit 97 Mio. € fertiggestellt. Bereits in der Finanzplanung ab 2014 berücksichtigt ist ein weiteres Volumen in Höhe von 200 Mio. €. Noch nicht berücksichtigt und teils auch noch nicht beziffert sind Investitionen in Höhe von 73 Mio. € (+ x Mio. € nicht beziffert).

Das Investitionsvolumen in Höhe von mindestens 273 Mio. € ab 2014 ist mit an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit die Untergrenze. Die aktuellen Annahmen müssen derzeit sehr häufig im Rahmen von Kostenfortschreibungen nach oben korrigiert werden, Maßnahmen sind noch nicht beziffert und es kommen regelmäßig neue Maßnahmen hinzu.

Ungeachtet der dafür erforderlichen Finanzierung übersteigt, wie bereits festgestellt, dieses Programm die tatsächlichen Kapazitäten und Verträglichkeit der Stadt. **Deshalb ist nach den Prinzipien "Maß halten" und "nur versprechen, was auch realistisch einzuhalten ist" zu prüfen, mit welchen Prioritäten und mit welcher Zeitplanung das vorliegende Investitionsprogramm umgesetzt werden kann.** Die hierfür erforderlichen Regeln sind die seit vielen Jahren angewandten Grundsätze im Rahmen der Haushaltskonsolidierung. Der Unterschied ist, dass insbesondere die "Machbarkeit" zu dieser Priorisierung veranlasst.

Es kann festgestellt werden, dass das bisher geplante Investitionsvolumen für 2014 ohne neue Schulden finanziert werden kann. Die konkrete Investitionsplanung erfolgt jedoch erst in den kommenden Wochen, so dass es noch zu Veränderungen des Finanzhaushalts 2014 und ggf. des Finanzbedarfs kommen kann.

2. Rahmendaten Haushalt 2014

2.1 Allgemeine Finanzmittel (vgl. Anlage 1)

In 2014 stehen **197,0 Mio. € an Allgemeinen Finanzmitteln** zur Verfügung. Mit diesen Mitteln müssen die Fach-/Bereichsbudgets, der Gebäudeunterhalt, die vorabdotierten Sozial- und Jugendhilfe sowie die ordentlichen Abschreibungen finanziert werden. Gegenüber dem Haushalt 2013 bedeutet dies eine **Erhöhung um ca. 8,1 Mio. €**.

Aus Steuern werden netto Mehrerträge in Höhe von rd. 0,7 Mio. € erwartet. Die Erträge aus Zuweisungen erhöhen sich netto um rd. 8,2 Mio. €, die Zinslast erhöht sich netto um rd. 0,4 Mio. €.

Wie sich die aus dem Zensus 2011 ergebende neue, verringerte Einwohnerzahl auf den kommunalen Finanzausgleich die nächsten Jahre auswirkt, ist derzeit noch unklar. Erst wenn der Feststellungsbescheid über die amtliche Einwohnerzahl der Stadt Ulm mit den wichtigsten Basiszahlen vorliegt, kann die Verwaltung das Zustandekommen der Einwohnerzahl im Verhältnis zu den Ergebnissen anderer Städte besser nachvollziehen. Außerdem wird, wie auch bei der Volkszählung 1987, die Einführung der neuen amtlichen Einwohnerzahl stufenweise über mehrere Jahre erfolgen, so dass sich sinkende Zuweisungen auf mehrere Jahre verteilen werden.

Die stufenweise Anpassung an die neuen Einwohnerzahlen erfolgt für die Jahre 2012 und 2013 mit der Einwohnerzahl nach alter Fortschreibung das Jahr 2014 mit 50% der Einwohnerzahl nach alter und neuer Fortschreibung das Jahr 2015 mit 25% nach alter und 75% nach neuer Fortschreibung die Jahre 2016 ff mit 100% der Einwohnerzahl nach neuer Fortschreibung

Ersten Schätzungen zufolge könnten die Finanzzuweisungen auf der Grundlage der aktuellen Struktur und des Volumens im Finanzausgleich für die Stadt Ulm danach um bis zu 3 Mio. € sinken. Die Beurteilung der mittelbaren Auswirkungen auf das sehr komplexe System der Finanzverteilung und der Ausgleichsmechanismen sind auch mittels einer groben Einschätzung nicht sachgerecht möglich.

Nach dem vorläufigen Entwurf des Haushaltserlasses vom 14. Juni 2013 wird die niedrigere Einwohnerzahl für Ulm jedoch durch eine höhere Zuweisung pro Einwohner (Kopfbetrag) beim Finanzausgleich für den Haushalt 2014 etwas abgemildert.

2.2 Fach-/Bereichsbudgets 2014 (vgl. Anlage 2)

Das Verfahren zur Ermittlung der Budgets 2014 ist in der Anlage 2 dargestellt. Im Grundsatz sind die (konsolidierten) Budgets 2013 Basis für die Budgets 2014. Aufgrund der Systematik des neuen kommunalen Haushaltsrechts sind auch die **ordentlichen Abschreibungen aus den allgemeinen Finanzmitteln zu finanzieren** und werden deshalb seit 2011 mit in die Betrachtung aufgenommen.

Die Budgets entwickeln sich 2014 wie folgt:

Budget 2013	179.333.699 €
Gebäudeunterhalt - keine Änderung	0 €
Tarif- und Umlagesteigerungen Personalaufwendungen 2014:	1.561.400 €
Sonderfaktoren 2014 (netto *):	5.209.600 €
Steigerung Sozial- und Jugendhilfe:	500.000 €
Reduzierung Gewinnausschüttung SWU (einschl. Steuern)	3.373.000 €
Verringerung der Erträge aus aktivierten Eigenleistungen	1.000.000 €
Indexierung der Zuschüsse um 3 %	200.000 €
Umschichtung vom Ergebnis- in den Finanzhaushalt	- 1.500.000 €
<hr/> Summe Budgetentwicklung 2014	<hr/> 10.344.000 €
 Eckdaten 2014 *)	 189.677.699 €

*) : Evtl. weitere Sonderfaktoren für Mehraufwendungen im Bereich Energie und Straßenbeleuchtung sowie für die Kinderbetreuung sind im Augenblick noch nicht kalkulierbar bzw. planbar und deshalb in o.g. Summe nicht enthalten.

Die Budgets erhöhen sich damit um rund 10,3 Mio. € *).

In den nachfolgenden Ziffern finden Sie detailliertere Ausführungen zu den einzelnen Positionen.

2.3 Gebäudeunterhalt

Der Gebäudeunterhalt wird auch 2014 budgetneutral behandelt. Dieses Verfahren hat sich in der Praxis bewährt, denn der Gebäudeunterhalt soll ausschließlich der Substanzerhaltung der städtischen Gebäude dienen.

Für den **Gebäudeunterhalt** wurden in 2013 8,7 Mio. € zur Verfügung gestellt. Dabei sind sowohl Umschichtungen aus dem Finanzhaushalt (vgl. Ziff. 2.9) als auch die Mittel aus dem dauerhaften Sanierungsprogramm (inkl. 1,0 Mio. € für energetische Sanierung) enthalten. Diese Summe soll auch im Haushaltsjahr **2014** zur Verfügung stehen. Hierdurch ist gewährleistet, dass die Mittel für den Gebäudeunterhalt auf einem Niveau sind, das den Substanzerhalt der städtischen Infrastruktur sicherstellen soll. Dies hat höchste finanzpolitische Priorität vor allem vor dem Hintergrund, dass ein wesentlicher Teil dieser Infrastruktur aus Schulen und Betreuungseinrichtungen besteht (vgl. auch Ziff. 2.8).

2.4 Personalaufwand

Der Tarifvertrag für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes (TVöD) wurde im März 2012 neu verhandelt und hat eine Laufzeit bis Ende Februar 2014. Für das Jahr 2014 sind die Tarifierhöhungen daher noch nicht bekannt. Für die Kalkulation der Personalaufwendungen im Bereich des TVöD werden 2% Erhöhung unterstellt. Diese Annahme wurde auch für die Kalkulation der Beschäftigten des NV Bühne (künstlerisches Personal des Theaters) und des TVK (Orchestermusiker) getroffen. Für die Beamtenbesoldungen sind die Erhöhungen bekannt: Sie steigen zum 01.01.2014 ab BesG A 12 um 2,45%, zum 01.07.2014 in den BesG bis A 9 um 2,75% und zum 01.10.2014 für die BesG A 10/A 11 um 2,75%.

Zusammengefasst haben die dargestellten Faktoren folgende Auswirkungen auf die allgemeine Personalausgabenentwicklung im Gesamthaushalt:

Lohnsteigerung TVöD	1.332.000 €
Lohnsteigerung Theater Tarifverträge	152.000 €
Erhöhung Beamtenbesoldung	277.000 €
Sonstige Änderungen (Umlagenerhöhung KVBW, Reduzierung SV)	-199.600 €
Summe	1.561.400 €

Zusätzlich haben die Fachbereiche für **2014** in erheblichem Umfang neue Stellen als Sonderfaktor beantragt. Insgesamt sind dies aus heutiger Sicht rund **75 neue Stellen**, die künftig zusätzliche Personalausgaben verursachen werden. Diese Stellenvermehrung wird insbesondere durch den Ausbau im Bereich Kinderbetreuung verursacht.

Für den Ausbau der Kinderbetreuung für zusätzliche Einrichtungen der Stadt Ulm sind 50,4 neue Stellen geplant mit einem Personalkostenaufwand für 2014 von ca. 2,5 Mio. €. Die aktuelle Ausbauoffensive verursacht eine erhebliche planerische Unsicherheit hinsichtlich der erforderlichen Finanzmittel.

Zudem ergeben sich Verschiebungen aufgrund der Übernahme von KITA-Gruppen in eigener städtischer Trägerschaft, die ursprünglich in freier oder kirchlicher Trägerschaft geplant waren. Deshalb erfolgt einerseits eine Mittelverschiebung der Betriebskostenzuschüsse zu den Personalkosten für den städtischen Träger. Andererseits kalkuliert die Verwaltung zunächst mit keiner Erhöhung der Kosten für die Kinderbetreuung.

Wenn alle KITA-Gruppen sowohl in Trägerschaft der Stadt als auch von freien und kirchlichen Trägern realisiert und in Betrieb sind, erfolgt in 2014 eine Neukalkulation auf Basis der Istzahlen. (Siehe hierzu auch die Anmerkung unter Ziffer 2.5)

2.5 Sonderfaktoren (vgl. Anlage 3)

In 2014 wurden bei der Finanzverwaltung Sonderfaktorenanträge über zusätzlich 8,1 Mio. € eingereicht (bereits abzgl. einmaliger Sonderfaktoren 2013). Der Schwerpunkt der eingereichten Sonderfaktoren liegt insbesondere im Bereich der Finanzierung von Schwerpunktveranstaltungen im kulturellen Bereich (inkl. Münsterjubiläum), den zusätzlichen Aufwendungen im Bereich "Bildung und Betreuung" sowie im Bereich Freizeitbad Wonnemar.

Die beantragten Sonderfaktoren wurden mit den Fach-/Bereichen besprochen und nach den vorhandenen Leitlinien geprüft. Auf dieser Basis werden 2014 folgende Sonderfaktoren vorgeschlagen:

- Wegfall befristete Sonderfaktoren 2013:	-3.463.650 €
- befristete Sonderfaktoren 2014:	7.033.150 €
--> davon rd. 2,0 Mio. für Wonnemar **	
- dauerhafte Sonderfaktoren 2014 ff: *	1.640.100 €
Summe Sonderfaktoren 2014 *	5.209.600 €

*: ohne evtl. noch erforderliche Sonderfaktoren für Energie, Straßenbeleuchtung und Kinderbetreuung, die zum heutigen Zeitpunkt nicht planbar sind; vgl. Ziff. 2.2

** Für das Freizeitbad Wonnemar stehen derzeit weitere Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität zur Diskussion. Wegen der Höhe der hierfür erforderlichen Finanzmittel müssen diese für den Haushalt 2014 geplant werden. Gleichwohl stehen diese unter dem Vorbehalt eines Sachbeschlusses der Gremien der Städte Ulm und Neu-Ulm.

In Anlage 3 ist ersichtlich wie sich die Sonderfaktoren auf die Fach-/ Bereiche verteilen.

Der Betrag Sonderfaktoren 2014 liegt erneut über dem Durchschnitt der vergangenen Jahre und muss einen "Sonderfall" darstellen. Soweit dies möglich war, wurden Sonderfaktoren nur befristet aufgenommen. Dennoch ist **insbesondere die Summe der dauerhaften Sonderfaktoren kritisch zu betrachten**. Für den Fall, dass in den kommenden Jahren erneut Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich sind, müssen neben den Befristungen auch diese dauerhaften Sonderfaktoren auf den Prüfstand gestellt werden.

Zu berücksichtigen ist dabei die Entwicklung des Zuschussbedarfs für den Ausbau der Kinderbetreuung. Die aktuelle Ausbauoffensive verursacht eine erhebliche planerische Unsicherheit der erforderlichen Finanzmittel. Die Verwaltung plant zunächst mit keiner Erhöhung und geht davon aus, dass im Nachtrag 2014 auf der Grundlage von Ist-Zahlen nachgesteuert wird.

2.6 Sozialhilfeausgaben (vgl. Anlage 4)

Der Zuschussbedarf für die vorabdotierte Sozial- und Jugendhilfe ist seit dem Jahr 2000 bis 2011 um 15 Mio. € auf über 45 Mio. € gestiegen. In 2012 konnte das Ergebnis 2011 um rund 0,8 Mio. € unterschritten werden. Aus heutiger Sicht ist dies 2013 nicht möglich (Plan: 45 Mio. €), für den **Nachtrag ist die Erhöhung auf 45,7 Mio. € vorgesehen**. Auch für **2014** wird davon ausgegangen, dass der Zuschussbedarf **45,7 Mio. €** beträgt.

Diese Entwicklung wird insbesondere durch drei Faktoren verursacht:

- Höhere Bundesbeteiligung bei der Finanzierung der Grundsicherung für Ältere und Erwerbsgeminderte (SGB XII)
- Reduzierte Bundesbeteiligung für die Unterkunftskosten im Rahmen des Sozialgesetzbuches II (Hartz IV) durch das teilweise Auslaufen des Bildungs- und Teilhabepakets (vgl. GD 177/11)
- Unverändert steigende Fallzahlen und Vergütungen im Bereich der Alten- und Behindertenhilfe

Bei der Übertragung der Grundsicherung für Ältere und Erwerbsgeminderte auf die Kommunen zum 01.01.2003 wurde vom Bund eine Erstattung der hierdurch zusätzlich entstehenden Kosten zugesagt. Entgegen den damaligen Zusagen betrug die Bundesbeteiligung aber nur 16 %. Zum 01.01.2012 wurde die Bundesbeteiligung in einem ersten Schritt auf 45 % angehoben. Zum 01.01.2013 erfolgte in einem zweiten Schritt die Steigerung auf 75 %. Ab dem 01.01.2014 übernimmt der Bund 100 % der ansatzfähigen Aufwendungen.

Hierdurch ergeben sich gegenüber 2013 Entlastungen für den städtischen Haushalt, die aber weitgehend durch höhere Fallzahlen insb. im Bereich der Eingliederungshilfe wieder kompensiert werden.

Um die bei den Kommunen für die Finanzierung des Bildungs- und Teilhabepakets zusätzlich entstehenden Aufwendungen zu finanzieren, hat der Bund die Bundesbeteiligung für die von den Kommunen geleisteten Unterkunftskosten im Bereich Hartz IV von 28,5 % auf 39,8 % erhöht. Netto ergab sich hierdurch ab dem Haushalt 2012 eine Entlastung des städtischen Haushalts, da mit dieser erhöhten Bundesbeteiligung auch Leistungen finanziert wurden, die in Ulm bereits vor 2012 im Haushalt veranschlagt waren. Einzelne Maßnahmen waren auf zwei Jahre befristet und laufen Ende 2013 aus. 2014

reduziert sich die Bundesbeteiligung entsprechend auf ca. 35,0 %.

Die dargestellten Ansätze für Sozialhilfekosten sind natürlich mit Risiken verbunden. Insbesondere die Fallzahlensteigerungen im Bereich der Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege können ein Nachsteuern bei der Haushaltsplanerstellung im Herbst erforderlich machen. Die erfreuliche erhöhte Finanzierungsbeitrag insbesondere des Bundes darf nicht verschleiern, dass die Aufwände weiterhin steigen.

Im Jahresvergleich zeigt die Sozial- und Jugendhilfe folgende Entwicklung:

Ergebnis 2006:	40,9 Mio. €
Ergebnis 2007:	40,4 Mio. €
Ergebnis 2009:	44,0 Mio. €
Ergebnis 2010:	45,0 Mio. €
Ergebnis 2011:	45,0 Mio. €
Ergebnis 2012:	44,2 Mio. €
Planwert 2013:	45,2 Mio. €
Nachtrag 2013 (voraussichtlich):	45,7 Mio. €
Eckwert 2014:	45,7 Mio. €

2.7 Haushaltskonsolidierung / Strukturmaßnahmen

Die dritte und letzte Rate der Konsolidierungsvorgabe des Gemeinderats vom Juli 2009 (GD 223/09) wurde im Haushalt 2012 umgesetzt. Wie bereits für 2013 besteht derzeit keine Notwendigkeit, im Jahr 2014 eine erneute Konsolidierungsrunde durchzuführen. Dennoch gilt weiterhin, dass Haushaltsdisziplin dringend erforderlich ist. Insofern wird bereits heute darauf hingewiesen, dass auch die unter Ziff. 2.5 genannten "dauerhaften Sonderfaktoren" nur insoweit dauerhaft sind, als nicht ein erneuter Konsolidierungsbedarf auftritt.

2.8 Dauerhaftes Sanierungsprogramm - bisher "WIP"

Der Gemeinderat hat am 13. Juli 2011 (GD 213/11) beschlossen, das bisherige Wachstums- und Impulsprogramm WIP ab dem Haushaltsjahr 2013 als dauerhaftes Sanierungsprogramm fortzuführen.

In 2014 sollen hierfür 6,0 Mio. € zur Verfügung gestellt werden - sofern ausreichend Finanzmittel zur Verfügung stehen.

Im Jahr 2012 wurde das WIP einmalig auf 6,4 Mio. € erhöht. Die zusätzlichen 400 T€ wurden auch in 2013 für einen über das dauerhafte Sanierungsprogramm hinausgehenden Bedarf an Unterhaltungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt. Dies soll für 2014 beibehalten werden.

2.9 Verschiebungen zwischen Finanz- und Ergebnishaushalt

Das NKHR schränkt die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen bei der Veranschlagung von Maßnahmen im Ergebnis- oder Finanzhaushalt ein. Im Finanzhaushalt und damit als Investition können insbesondere im Sanierungsbereich nur solche Maßnahmen veranschlagt werden, die eine Substanzmehrung darstellen bzw. die Nutzungsdauer des zu sanierenden Vermögensguts verlängern. Insbesondere im Bereich der Straßen und Ingenieurbauwerke sowie bei Hochbaumaßnahmen sind deshalb auch größere (Belag-)Sanierungen, die bisher als Investitionsmaßnahme behandelt wurden als laufende Unterhaltungsmaßnahmen im Ergebnishaushalt abzuwickeln.

Deshalb wurde bereits im Haushalt 2012 sowie im Nachtrag 2013 eine Umschichtung vom Finanz- in den Ergebnishaushalt vorgenommen. Derzeit gehen wir davon aus, dass diese Summe auch in 2014 anfallen wird. Sofern die weiteren Konkretisierungen eine weitere Umschichtung erforderlich machen, muss die Planung ggf. angepasst werden.

Im Laufe der Jahre wird sich diese Umschichtung wieder ausgleichen, da aus Maßnahmen die im Ergebnishaushalt abgewickelt werden keine Abschreibungen entstehen.

Dadurch, dass "normale Sanierungen" nicht aktiviert werden, reduziert sich das Infrastrukturvermögen im Zeitablauf auf den Restbuchwert "0" - die Straße ist abgeschrieben, auch wenn sie tatsächlich noch genutzt wird. Erst dann, wenn durch (investive) Maßnahmen ein erneuter Vermögenswert geschaffen und damit i.d.R. auch die Nutzungsdauer wieder erhöht wird, schlägt sich dies in der städtischen Bilanz nieder. Dies führt zu einer weiteren sehr stark schwankenden zusätzlichen Belastung des Ergebnishaushalts. In der Fachdiskussion u.a. i.R. der Evaluation des NKHR ist zu hinterfragen, ob dies im kommunalen Bereich tatsächlich sinnvoll ist.

Für die Eckdaten 2014 ist zusätzlich zu beachten: Der Kapitalzuschuss an die SWU für die Tarifgemeinschaft sowie die Linie 13 (insg. rd. 1,5 Mio. €) wurde bisher im Ergebnishaushalt abgewickelt. Da diese Beträge von der SWU bilanziert werden, sind sie künftig im Finanzhaushalt zu bewirtschaften.

2.10 Aktivierung von Eigenleistungen

Erbringt die Stadt i.R. der Herstellung von Vermögensgegenständen Leistungen durch eigenes Personal, können diese Leistungen in den Finanzhaushalt verrechnet und als Anschaffungs- und Herstellkosten aktiviert werden. Gleichzeitig ergibt sich dadurch ein Ertrag im Ergebnishaushalt, der die dort gebuchten Personalaufwendungen "neutralisiert". Im Haushaltsplan 2013 wurden insgesamt rd. 2,47 Mio. € als Ertrag aus aktivierter Eigenleistung veranschlagt. Im Rahmen des Jahresabschlusses 2012 konnten allerdings nur 1,7 Mio. aktiviert werden. Dies liegt insbesondere daran, dass

- das NKHR keine Schätzung zulässt, im Bereich Liegenschaftsverwaltung die erforderlichen Nachweise für 2012 (und 2013) jedoch noch nicht geführt werden können, so dass hier die geplanten Eigenleistungen nicht aktiviert werden konnten
- die Bestimmungen, welche Leistungen aktiviert werden dürfen, im Bereich IT im NKHR "verschärft" sind, so dass hier künftig keine Aktivierung von Eigenleistungen erfolgt. Dies wurde im Nachtrag 2012 bereits umgesetzt.
- im Bereich Hochbau etwas weniger interne Leistungen i.R. der Herstellung von Vermögen erbracht wurden als bei der Planung 2012 geschätzt wurde

Für das Haushaltsjahr 2014 werden die Planansätze derzeit ermittelt. Für die Eckdaten 2014 wird davon ausgegangen, dass maximal 1,5 Mio. € aktiviert werden können, d.h. im Ergebnishaushalt ein Minderertrag von 1,0 Mio. € zu finanzieren ist.

Ergänzender Hinweis:

Die für Hochbaumaßnahmen intern erbrachten Leistungen wurden bisher im Finanzhaushalt überwiegend zentral im Profitcenter 1124-711, Verwaltung GM, veranschlagt. D.h. sie sind derzeit im Planansatz noch nicht auf die einzelnen Baumaßnahmen verteilt. In den vom GR genehmigten Gesamtkosten für die einzelnen Maßnahmen sind in den Nebenkosten auch Ingenieurleistungen berücksichtigt - unabhängig davon, ob sie an Extern vergeben oder durch eigenes Personal wahrgenommen werden. Die aktivierbaren Eigenleistungen für den Bereich Ingenieurleistungen sind also im Ansatz enthalten. Nicht enthalten sind allerdings Bauherrenleistungen. Auch diese müssen jedoch aktiviert werden. Dadurch wird bei einzelnen Maßnahmen eine Kostenfortschreibung erforderlich. Eine GD mit den entsprechenden Anträgen wird hierzu von der Verwaltung in den nächsten Monaten

erarbeitet und dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegt.

2.11 Abschreibungen

Ein Prinzip des NKHR ist, dass die ordentlichen Abschreibungen - also der jährliche Werteverzehr des städtischen Vermögens - aus laufenden Erträgen erwirtschaftet werden. Dadurch ist garantiert, dass die Substanz unseres Vermögens erhalten bleibt und wir nicht auf Kosten der nachfolgenden Generationen leben.

Im Haushalt 2013 wurden die ordentlichen Abschreibungen mit **netto 21,5 Mio. €** veranschlagt. Diese Summe wird für die Eckdaten 2014 beibehalten. Die tatsächliche Entwicklung ist u.a. von dem Ergebnis bzgl. der Bewertung der bebauten Grundstücke (vgl. Aussagen i.R. Feststellung Eröffnungsbilanz und Jahresabschluss 2011, GD 001/13) sowie der Höhe der bis Ende 2014 fertiggestellten Investitionen abhängig.

2.12 Ausgleich des Ergebnishaushaltes

Für die Beurteilung der Gesetzmäßigkeit des Haushalts wird im NKHR der **Ausgleich des Ergebnishaushaltes** herangezogen. Der Gesetzgeber formuliert, dass die laufenden Aufwendungen einschließlich der Abschreibungen und Rückstellungen durch entsprechende Erträge gedeckt sein müssen. Dieser Ausgleich gelingt in 2014 nach den vorliegenden Eckdaten; das ordentliche Ergebnis schließt mit einem Überschuss von 7,2 Mio. € ab.

Zu beachten ist, dass das prognostizierte Ergebnis 2014 gegenüber der beschlossenen Finanzplanung eine Verschlechterung um rd. 10,2 Mio. € bedeutet und in den kommenden Jahren weitere Belastungen auf die Stadt zukommen werden. Deshalb ist eine stringente Haushaltsdisziplin unabdingbar und muss bei den weiteren Planungen sowie im Vollzug 2014 sichergestellt werden.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass jede Investition durch die daraus entstehenden zusätzlichen Abschreibungen und die ggf. erhöhten Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsaufwendungen den Ausgleich des Ergebnishaushaltes belastet. Der Folgelastendiskussion kommt daher beim Beschluss von Investitionen künftig erheblich höhere Bedeutung zu.

2.13 Kalkulatorische Verzinsung

Für das durch Sachvermögen gebundene Kapital wird anhand des kalkulatorischen Zinssatzes ein kalkulatorischer Zinsaufwand berechnet, der bei den einzelnen Profitcentern i.R. der kalkulatorischen Kosten ausgewiesen wird. Dieser Zinssatz wird auch für Folgelastberechnungen bei Neuinvestitionen herangezogen. Die Berechnung des Zinssatzes erfolgt nach einer mit der Rechtsaufsicht und der Gemeindeprüfungsanstalt abgestimmten Systematik und beträgt in 2014 3,308%. Dieser Zinssatz ist auch Grundlage für Gebührenkalkulationen von Stadt und EBU.

Die Berechnung des kalkulatorischen Zinssatzes ist in Anlage 7 dargestellt.

2.14 Finanzhaushalt - investive Maßnahmen

Laut Finanzplanung beträgt das Investitionsvolumen in 2014 rund 81,6 Mio. €. Die verschiedenen noch nicht finanzierten Maßnahmen lassen einen weiteren Anstieg des Investitionsvolumens erwarten, insbesondere auch durch Großprojekte.

In Anbetracht der Vielzahl der geplanten Investitionen und der Großprojekte ist das im Zuge des Eckdatenbeschlusses 2011 formulierte Ziel, das Investitionsvolumen im jährlichen Durchschnitt auf **50 Mio. €**, davon maximal **25 Mio. € Bauinvestitionen zu beschränken, nicht zu erreichen**. Gleichwohl zeigte sich in den letzten Jahren, dass dieses Bauvolumen die tatsächlichen Grenzen in der Umsetzung markiert. Darüber hinausgehende Volumina sind regelmäßig nur verzögert abgeflossen.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass auch die im Ergebnishaushalt veranschlagten "Baumaßnahmen" bewältigt werden müssen und das Gesamtvolumen sowohl von den städtischen Mitarbeitern/innen als auch den Auftragnehmern sowie der "Stadt" verkraftet werden muss. Die Verwaltung hat dies im Oktober 2011 an Hand der in der Innenstadt vorgesehenen Baumaßnahmen aufgezeigt.

Zudem ist dringend darauf zu achten, dass die **anstehenden Investitionen ohne „überbordende“ Nettoneuverschuldung** zu leisten sind und dass insbesondere der Ergebnishaushalt in der Lage ist, die aus den **Investitionen resultierenden Abschreibungen und sonstigen Folgekosten dauerhaft zu finanzieren**.

Deshalb müssen die in der Anlage 5 dargestellten "geplanten Investitionen" im Rahmen der Vorbereitung des Haushalts 2014 gemäß den gesamtstädtischen Leitlinien zur Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung überprüft werden.

2.15 Schulden

Der Gemeinderat hat ursprünglich als finanzpolitisches Ziel beschlossen, im Finanzplanungszeitraum keine neuen Schulden mehr aufzunehmen. Dieses Ziel wurde für den Haushalt 2011 in Anbetracht der Finanz- und Wirtschaftskrise korrigiert und festgelegt, dass die Nettoneuverschuldung bis 2013 auf maximal 50 Mio. € zu beschränken ist.

Derzeit kann die Stadt über Sonderprogramme Darlehen zu äußerst günstigen Konditionen zu langen Laufzeiten aufnehmen. Gleichzeitig sind Sondertilgungen derzeit wegen hoher Kosten wirtschaftlich nicht sinnvoll. Deshalb wurden die Überschüsse des Ergebnishaushalts in den vergangenen Jahren u.a. dem "Sparbuch zur Reduzierung der Neuverschuldung" zugeführt.

Die in 2012 geplante Aufnahme eines neuen Kredits zur Finanzierung eines verzinslichen Genussrechtskapitals an die Stadtwerke Ulm/Neu-Ulm GmbH erfolgt im Jahr 2013. Außerdem werden entsprechend der Kreditermächtigung 2013 voraussichtlich 6 Mio. € aus Sonderprogrammen der KfW (energetische Sanierung, Kita-Ausbau) aufgenommen, so dass sich der Schuldenstand zum 31.12.2013 aus heutiger Sicht auf 133,5 Mio. € belaufen wird. Für 2014 ist eine Tilgung in Höhe von 9 Mio. € vorgesehen, so dass der Schuldenstand zum 31.12.2014 auf 124,5 Mio. € sinken wird. Dabei ist zu beachten, dass auf dem "Sparbuch zur Reduzierung der Neuverschuldung" Stand 01.01.2012 rd. 18 Mio. € zur Verfügung stehen.

Diese aktuelle Einschätzung steht unter dem Vorbehalt der konkreten Investitionsplanung für 2014, die noch erarbeitet wird. Sie stellt aber auch eine Zielvorgabe dar, die in der jetzigen Situation einzuhalten ist.

Der aktuelle Sachstand zur Verschuldung ist in Anlage 6 dargestellt.

2.16 Gebühren/Steuern

Die derzeitige Ermittlung der allgemeinen Finanzmittel (2.1) sieht keine Erhöhung der städtischen Steuern vor.

Die Fach-/Bereiche sind nach wie vor verpflichtet, die Gebühren im Rahmen der Leitlinien der Kostenentwicklung anzupassen und dem Gemeinderat zur Entscheidung vorzulegen.

2.17 Projekte

In den letzten Jahren ist eine **kontinuierlich hohe Anzahl von Projekten** zu verzeichnen. Dies führt zu einer hohen zusätzlichen Arbeitsbelastung der städtischen Mitarbeiter/innen. Zudem erschwert die Vielzahl der Projekte die strategische Steuerung (der Blick für die wichtigen und wirkungsorientierten Projekte geht verloren).

Alle Fach-/Bereiche sind aufgerufen, auch ihre Projekte kritisch zu hinterfragen.

Insbesondere ist dabei das Verhältnis zwischen Wirkung und Ressourceneinsatz zu berücksichtigen. Hierfür ist erforderlich, dass für alle Projekte Kennzahlen und Indikatoren definiert werden anhand derer der angestrebte Erfolg benannt und die Zielerreichung überprüft wird.

3. Weiteres Vorgehen

Die Verwaltung wird nunmehr einen Vorschlag für das Investitionsprogramm 2014 und den Finanzplan für die nächste Periode erarbeiten. Damit verbunden ist ein Vorschlag zur Priorisierung des Investitionsprogramms in der mittelfristigen Finanzplanung, wie bereits ausgeführt. Gleichzeitig werden die vorliegenden Eckdaten in die konkrete Haushaltsplanung übertragen.