



Sachbearbeitung	ZS/F - Finanzen/Beteiligungsverwaltung		
Datum	28.05.2014		
Geschäftszeichen	ZS/F HS/Ka		
Vorberatung	Hauptausschuss	Sitzung am 10.07.2014	TOP
Beschlussorgan	Gemeinderat	Sitzung am 16.07.2014	TOP
Behandlung	öffentlich		GD 900/14

Betreff: Haushaltsplanung 2015
- Beratung der Eckdaten -

Anlagen:

- Schätzung der Allgemeinen Finanzmittel 2015 (Anlage 1)
- Berechnung der Budgetzuschüsse 2015 (Anlage 2)
- Sonderfaktoren 2015 (Anlage 3)
- Vorabdotierte Sozial- und Jugendhilfe – Entwicklung der Zuschüsse (Anlage 4)
- "geplante" Großinvestitionen (Anlage 5)
- Sachstand Verschuldung (Anlage 6)
- Berechnung des kalkulatorischen Zinssatzes 2015 (Anlage 7)

Antrag:

1. Von den finanziellen Eckdaten des Haushalts 2015 Kenntnis zu nehmen.
2. Die Fach-/Bereiche zu beauftragen, die Fach-/Bereichshaushalte 2015 auf Basis der Eckdaten auszuarbeiten.
3. Für das dauerhafte Sanierungsprogramm im Haushalt 2015 - vorbehaltlich der Finanzierung durch den Haushalt - einen Betrag von 6,4 Mio. € zur Verfügung zu stellen.
4. Den kalkulatorischen Zinssatz 2015 auf 3,146% 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 2013** verlief sehr positiv. Im Ergebnishaushalt ergibt sich ein ordentliches Ergebnis mit rd. 30 Mio. €. Dies ist jedoch maßgeblich geprägt von einem **zunehmend verzögerten Mittelabfluß**, der das Ergebnis nur deshalb verbessert, weil zwar die (Ausgaben-)Ermächtigung in das Jahr 2014 übertragen werden, der Aufwand jedoch im Jahr 2013 nicht entstand und sich in das Jahr 2014 verschiebt. Im Gegensatz zur kameralen Welt werden Ermächtigungsüberträge (früher Haushaltsausgabereste) im "Überschuss aus dem ordentlichen Ergebnis" abgebildet.

In der Ergebnisrechnung erhöhen sich die Ermächtigungsüberträge netto um 7,4 Mio. € auf 13 Mio. € und in der Finanzrechnung um 10,8 Mio. € auf 32,5 Mio. €. Besonders das "geschobene" Investitionsvolumen nähert sich dem langjährigen Durchschnitt eines jährlichen Programms an und verdeutlicht die ehrgeizige Beschlusslage, die nur zunehmend verzögert zur Umsetzung kommt. Gleichzeitig erhöht sich die Anzahl der noch nicht abgerechneten Investitionsvorhaben, weshalb im Jahresabschluss die belastenden Abschreibungen noch nicht

enthalten sind. In der Ergebnisrechnung ist insbesondere die verzögerte Umsetzung des Ausbaus der Kinderbetreuung die Ursache. Hier ist für das Jahr 2015 erstmalig ein "volles Aufwandsjahr" zu erwarten und dennoch muss auch hier im Laufe des Jahres über den Nachtragshaushalt 2015 nachgesteuert werden.

Vereinfacht gesagt, schiebt die Stadt mittlerweile ein durch Beschlüsse gebundenes Kapital von 45 Mio. € vor sich her, das zeitverzögert zusätzlich abgearbeitet werden muss.

Allein im Jahresabschluss 2013 erhöht sich dieser Wert um 18,2 Mio. € und steigt damit deutlich über das übliche Maß. Finanzpolitisch bedeutsam ist diese Entwicklung, weil diese Ermächtigungsüberträge zunächst (im Gegensatz zur Kameralistik) das aktuelle Ergebnis nicht belasten und nur in der gestiegenen Liquidität sichtbar sind. Außerdem verändern sich die Anforderungen an langfristig ausgerichtetes Kreditportfoliomanagement, weil sich Liquidität, Verpflichtungen und Kreditaufnahmen (Absicherungsstrategie) in der mehr-jährigen Betrachtung auseinander entwickeln.

Wiederum vereinfacht ist deshalb ein maßgeblicher Teil des Jahresergebnisses zweckgebunden, weil vorhandene Verpflichtungen in Folgejahren zu ergebnisrelevanten Belastungen führen, sofern sich die Summe der Ermächtigungsüberträge wesentlich ändert. Dies ist ein Grund für die deutlich angestiegene Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses, in denen die "Sparbücher" enthalten sind. Ein weiterer Grund ist die Linie 2 und die Notwendigkeit, bis 2019 die Finanzierbarkeit durch interne Zweckbindung sicher zu stellen.

Die positive Entwicklung beruht im Übrigen insbesondere auf folgenden Ursachen:

- ✓ Das Wirtschaftswachstum hat sich in 2013 fortgesetzt; dies wirkte sich für die Stadt in Form von erhöhten Steuereinnahmen aus.
- ✓ Es sind erneut über dem Nachtragsansatz liegende einmalige Gewerbesteuernachzahlungen in Höhe von insg. rd. 17,4 Mio. € erfolgt. Davon verbleiben nach Abzug der FAG-Rückstellungszufuhr 7,4 Mio. €.
- ✓ Aufgrund der positiven Entwicklung der Steuereinnahmen bei Bund und Land hat sich das Ausschüttungsvolumen im Finanzausgleich (FAG) erhöht.
- ✓ Der Zuschussbedarf im Bereich der vorabdotierten Sozial- und Jugendhilfe liegt mit 43,4 Mio. € um rd. 2,0 Mio. € unter dem Planansatz.
- ✓ U.a. aufgrund verzögerter Abwicklung von Maßnahmen (insbesondere auch im Bereich Kinderbetreuung) wurden rd. 7,4 Mio. € mehr an Ermächtigungen in das Jahr 2014 übertragen als beim Jahresabschluss 2012.
- ✓ Da viele investive Maßnahmen noch nicht in die Bilanz abgerechnet wurden, entstehen hierfür noch keine Abschreibungen.
- ✓ Einmalige Effekte aufgrund der Umstellung auf das NKHR zum 01.01.2011 (z.B. Umschichtungen in den Finanzhaushalt).

Ausgangslage für die Planung für das Jahr 2015 und die mittelfristige Finanzplanung und den darüber hinausgehenden Ausblick bis 2020/2025 sind deshalb hohe Ermächtigungs-überträge, ein sehr hohes Investitionsvolumen mit nachfolgenden erhöhten Abschreibungen und Folgekosten, beschlossene Großprojekte und ehrgeizige Programme mit laufenden finanziellen Lasten (Erziehung, Bildung, Betreuung) auf der Basis bisher stabil hoher Steuereinnahmen. Dabei ermöglichen die Sparbücher nach derzeitigem Stand die Absicherung der Finanzierung der Linie 2 bis 2019, weil neben dem städtischen Eigenanteil hohe Vorfinanzierungen erforderlich sein werden.

Auch für die Jahre 2014 und 2015 kann von einer stabilen Konjunktur ausgegangen werden, weshalb in dieser komplexen Lage zumindest die Planung nicht weiter erschwert

wird. 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.

Weiterhin gilt, dass die **aktuell positive wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Lage fragil und die positive Prognose mit Risiken behaftet ist**. Die Stadt **plant mit hohen Steuereinnahmen auf der Grundlage der aktuellen Werte**, weil sich dies aus der Vorausschau von Bund und Land wie auch aus den eigenen Erkenntnissen ergibt.

Die Stadt plant für 2015 weiterhin mit hohen Ausgabensteigerungen, insbesondere aufgrund der beschlossenen Tarifsteigerung, der Steigerung bei der vorabdotierten Sozial- und Jugendhilfe sowie der erneut sehr hohen Sonderfaktoren. Gleichzeitig liegt wiederum 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** wie bereits ausgeführt **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 hohen Ermächtigungsüberträge zeigen jedoch eindrucksvoll, zyklisches Verhalten findet in der jährlichen Umsetzung seine Grenzen und verwässert durch die "noch zu erledigenden Aufgaben aus den Vorjahren" die Jahresplanung bis hin zur konkreten Aufgabenplanung der jeweiligen Abteilungen, die dieses Pensum abzuarbeiten haben.

Deshalb ist das **Gebot der Stunde "Maß halten" und "das Machbare vornehmen"**, vor allem bei freiwilligen laufenden Leistungen und für Investitionen mit nachrangiger Priorität, die auf Dauer zu finanzieren sind.

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

Gemäß den jetzt vorliegenden **Eckdaten zum Haushaltsjahr 2015 schafft Ulm den Haushaltsausgleich im Jahr 2015 erstmals nicht** (vgl. auch 2.12). Dies ist bedenklich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in den kommenden Jahren (weitere) erhebliche (auch finanzielle) Herausforderungen auf die Stadt zukommen, für die derzeit nur bedingt Reserven vorhanden sind:

- weiterer Ausbau der Kinderbetreuung
- weiterer Ausbau des Bereichs Bildung, Betreuung und Erziehung in den Schulen
- Steuerung der Aufwendungen im Bereich Eingliederungshilfe und Altenhilfe
- ggf. weitere Zunahme von Flüchtlingen
- hohe Investitionen, die in den Jahren 2015 bis 2018 anstehen mit erheblichen Folgekosten

(vgl. Ziff. 2.14).

- Finanzbedarf 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 **(Groß-)Investitionen erhebliche Auswirkungen auf den Ausgleich des Ergebnishaushaltes**. In der Anlage 5 ist dargestellt, welche Investitionsmaßnahmen beschlossen, benötigt bzw. angedacht sind.

In 2013 und 2014 wurden/werden erneut Großinvestitionen mit 65 Mio. € fertiggestellt. Bereits in der Finanzplanung ab 2015 berücksichtigt ist ein weiteres Volumen in Höhe von über 200 Mio. €. Noch nicht berücksichtigt und in vielen Fällen auch noch nicht beziffert, aber bereits "benannt" sind weitere Investitionen in erheblicher Höhe.

Das Investitionsvolumen in Höhe von mindestens 230 Mio. € ab 2015 ist mit an Sicherheit grenzender 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.

Die aktuelle Situation ermahnt, für die nächsten Jahre das mit dem Haushalt verbundene "praktische Arbeitsprogramm" so zu strukturieren, dass der jährliche Plan auch dem jährlichen Arbeitspensum entspricht.

Es kann festgestellt werden, dass das bisher **geplante Investitionsvolumen für 2015 ohne neue Schulden finanziert** werden kann. Die konkrete Investitionsplanung erfolgt jedoch erst in den kommenden Wochen, so dass es noch zu Veränderungen des Finanzhaushalts 2015 und ggf. des Finanzbedarfs kommen kann.

Die Verschuldung der Stadt betrug am 01.01.2014 insgesamt 131 Mio. € und wird bis zum 31.12.2014 auf voraussichtlich 127 Mio. € zurückgehen. In 2015 werden Kredite in Höhe von 9 Mio. € getilgt, ohne dass aus heutiger Sicht weitere Neuaufnahmen erforderlich sind. Die Kreditschulden könnten dann auf 119 Mio. € zurückgehen. Es ist also davon auszugehen, dass mit dem jetzigen Planungsstand ohne Berücksichtigung von Kostenfortschreibungen bei Großprojekten und der Hinzunahme von neuen Projekten der Schuldenstand auf dem Niveau von 120 Mio. € bis Ende 2015 verbleibt.

Dem steht der aktuelle Stand des Sparbuchs Reduzierung Nettoneuverschuldung zum 31.12.2013 in Höhe von knapp 54 Mio. € (in 2013 erfolgt keine Zuführung) und das Sparbuch Verkehrsentwicklung/Linie 2 mit einem Stand zum 31.12.2013 von knapp 82 Mio. € (in 2013 erfolgt eine Zuführung von 30 Mio €) gegenüber.

2. Rahmendaten Haushalt 2015

2.1 Allgemeine Finanzmittel (vgl. Anlage 1)

In 2015 stehen **201,2 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 2014 bedeutet dies eine **Erhöhung um ca. 2,1 Mio. €**.

Aus Steuern werden netto Mehrerträge in Höhe von rd. 6,5 Mio. € erwartet. Die Erträge aus Zuweisungen reduzieren sich dagegen netto um rd. 4,9 Mio. €. Die geplanten Erträge aus Konzessionsabgaben liegen um rd. 0,3 Mio. € über dem Ansatz 2014, die Zinslast reduziert sich netto um rd. 0,2 Mio. €.

Die Auswirkungen Zensus sind in der Planung 2015 berücksichtigt. Die von der Stadt erhobene Klage ruht derzeit. Sofern aufgrund der Entscheidungen i.R. der derzeitigen Musterklagen Änderungen bzgl. der Ermittlung bzw. Umsetzung des Zensusergebnisses vorgenommen werden, muss eine Neuberechnung der Allgemeinen Finanzmittel erfolgen.

2.2 Fach-/Bereichsbudgets 2015 (vgl. Anlage 2)

Das Verfahren zur Ermittlung der Budgets 2015 ist in der Anlage 2 dargestellt. Im Grundsatz sind die (konsolidierten) Budgets 2014 Basis für die Budgets 2015. 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 2015 wie folgt:

Budget 2014	193.685.900 €
Gebäudeunterhalt - keine Änderung	0 €
Tarif- und Umlagesteigerungen Personalaufwendungen 2015:	3.206.000 €
Sonderfaktoren 2015 (netto):	5.756.750 €
Steigerung Zuschussbedarf Sozial- und Jugendhilfe:	1.890.000 €
Indexierung der Zuschüsse um 3 %	170.000 €
Umschichtung vom Ergebnis- in den Finanzhaushalt	1.700.000 €
Summe Budgetentwicklung 2015	12.722.750 €
<hr/>	
Eckdaten 2015	206.408.650 €

Die Budgets erhöhen sich damit um rund 12,7 Mio. €.

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

2.3 Gebäudeunterhalt

Der Gebäudeunterhalt wird auch 2015 budgetneutral behandelt. Dieses Verfahren hat sich in der Praxis bewährt, denn der Gebäudeunterhalt soll ausschließlich der Substanz-erhaltung der städtischen Gebäude dienen.

Für den **Gebäudeunterhalt** wurden in 2014 9,1 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 **2015** 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 2014 neu verhandelt und hat eine Laufzeit bis Ende Februar 2016. Die Ergebnisse sehen eine Erhöhung des Tabellenentgelts ab 01.03.2014 um 3,0 Prozent, mindestens aber um 90 Euro und eine Erhöhung zum 01.03.2015 um weitere 2,4 Prozent vor.

Für die Beamtenbesoldung war in Baden-Württemberg eine zeitverzögerte Umsetzung des Tarifabschlusses TV_L 2013/2014 beschlossen worden. Bis Ende 2014 werden die verzögerten Besoldungserhöhungen für die Besoldungsgruppen bis einschließlich A11 erfolgt sein, zum 01.01.2015 erfolgt die letzte Erhöhung für die Besoldungsgruppen ab A 12 i.H.v. 2,75%. Da die weitere Entwicklung in der Beamtenbesoldung nicht abzusehen ist, wird pauschal für alle Besoldungsgruppen in 2015 eine Erhöhung um 2% unterstellt.

Diese Annahme wurde auch für die Kalkulation der Beschäftigten des NV Bühne (künstlerisches Personal des Theaters) und des TVK (Orchestermusiker) getroffen.

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

Lohnsteigerung TVöD	2.497.000 €
Lohnsteigerung Theater Tarifverträge	156.000 €
Erhöhung Beamtenbesoldung	511.000 €
Sonstige Änderungen (Umlagenerhöhung KVBW, Reduzierung SV)	42.000 €
Summe	3.206.000 €

Zusätzlich haben die Fachbereiche für **2015** in erheblichem Umfang neue Stellen als Sonderfaktor beantragt. Insgesamt sind dies, abzüglich von Stellenstreichungen, aus heutiger Sicht rund **38 neue Stellen**, die künftig zusätzliche Personalausgaben verursachen werden. Diese Stellenmehrung wird insbesondere durch den Ausbau der Betreuung und Mittagstischverpflegung im Grundschulbereich verursacht (insg. 9,5 Stellen).

Insgesamt erhöhen sich die Personalaufwendungen damit von rd. 108 Mio. € (Plan 2014) um 5,7 Mio. € auf rd. 113,7 Mio. €.

2.5 Sonderfaktoren (vgl. Anlage 3)

In 2015 wurden bei der Finanzverwaltung Sonderfaktorenanträge über zusätzlich

6,6 Mio. € eingereicht (bereits abzgl. einmaliger Sonderfaktoren 2014). Der Schwerpunkt der eingereichten Sonderfaktoren liegt insbesondere im Bereich der Finanzierung von Schwerpunktveranstaltungen im kulturellen Bereich (inkl. Münsterjubiläum), den zusätzlichen Aufwendungen im Bereich "Bildung, Betreuung und Erziehung" sowie im Bereich der Bewirtschaftungskosten (Energie, Reinigung, Unterhalt).

Die beantragten Sonderfaktoren wurden mit den Fach-/Bereichen besprochen und nach den vorhandenen Leitlinien geprüft. Auf dieser Basis werden 2015 folgende Sonderfaktoren vorgeschlagen:

- Wegfall befristete Sonderfaktoren 2014:	-5.601.550 €
- befristete Sonderfaktoren 2015:	7.387.800 €
- dauerhafte Sonderfaktoren 2015 ff:	3.970.500 €
Summe Sonderfaktoren 2015	5.756.750 €

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

Der Betrag Sonderfaktoren 2015 liegt erneut über dem Durchschnitt der vergangenen Jahre und muss in den kommenden Jahren reduziert werden. 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 noch planerische Unsicherheiten hinsichtlich der erforderlichen Finanzmittel, da noch nicht alle Einrichtungen in Betrieb sind bzw. im Laufe des Jahres 2014 in Betrieb gehen. Die Verwaltung plant zunächst mit einer "moderaten" Erhöhung und geht davon aus, dass bei Bedarf im Nachtrag 2015 auf der Grundlage von Ist-Zahlen nachgesteuert wird.

Sozialhilfeausgaben (vgl. Anlage 4)

2.6

Der Zuschussbedarf für die vorabdotierte Sozial- und Jugendhilfe ist seit dem Jahr 2000 bis 2012 zum Teil in großen Sprüngen um 23 Mio. € auf ca. 44 Mio. € gestiegen. Seit 2009 hat sich die Entwicklung aber spürbar verlangsamt und die Steigerungsraten wurden deutlich kleiner. 2012 wurde erstmalig wieder ein leichter Rückgang um 0,8 Mio Euro erreicht. Auch in 2013 konnte das Ergebnis 2012 noch einmal um rund 0,8 Mio. € unterschritten werden. Wesentlich hierfür war vor allem die unten detailliert beschriebene Erhöhung der Bundeserstattung in der Grundsicherung für Ältere und Erwerbsgeminderte im SGB XII. Aus heutiger Sicht wird sich dies 2014 nicht noch einmal wiederholen lassen (Plan: 45,7 Mio. €). Für **2015** wird davon ausgegangen, dass der Zuschussbedarf **47,6 Mio. €** beträgt.

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 Nettoaufwendungen. Hieraus ergaben sich einmalige Entlastungseffekte, die ab 2015

wegfallen. Die weiterhin steigenden Fallzahlen und Vergütungssätze werden durch diese 100 % Kostenerstattung nur im Bereich der Grundsicherung für Ältere und Erwerbsgeminderte aufgefangen, im Bereich der Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege gehen diese nach wie vor zu Lasten der Kommunen.

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 sind Ende 2013 ausgelaufen. 2014 reduziert sich die Bundesbeteiligung entsprechend auf ca. 35,0 % und verursacht damit einen Anstieg des Zuschussbedarfs.

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 Finanzierungsbeteiligung 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 2008:	40,1 Mio. €
Ergebnis 2009:	44,2 Mio. €
Ergebnis 2010:	44,8 Mio. €
Ergebnis 2011:	45,1 Mio. €
Ergebnis 2012:	44,2 Mio. €
Ergebnis 2013:	43,4 Mio. €
Planwert 2014:	45,7 Mio. €
Nachtrag 2014 (voraussichtlich)	45,7 Mio. €
Eckwert 2015:	47,6 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 2013 und 2014 soll auch im Jahr 2015 - trotz des voraussichtlich bestehenden Defizits! - keine erneute Konsolidierungsrunde durchgeführt werden. Allerdings gilt verstärkt, dass Haushaltsdisziplin 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 (DSP) fortzuführen. Das DSP umfasst ein Finanzvolumen von 6,0 Mio. €.

Im Jahr 2012 wurde das WIP zunächst einmalig auf 6,4 Mio. € erhöht. Die zusätzlichen 400 T€ wurden auch in 2013 und 2014 für einen über das dauerhafte Sanierungsprogramm hinausgehenden Bedarf an Unterhaltungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt. Diese 6,4 Mio. € sollen auch 2015 zur Verfügung gestellt werden, um dem erhöhten Unterhaltungsaufwand gerecht zu werden.

2.9 Verschiebungen zwischen Finanz- und Ergebnishaushalt

Im NKHR können im Finanzhaushalt und damit als Investition 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 in der kameralen Welt als Investitionsmaßnahme behandelt wurden als laufende Unterhaltsmaßnahmen im Ergebnishaushalt abzuwickeln.

Deshalb wurde bereits im Haushalt 2012 sowie im Nachtrag 2013 eine Umschichtung vom Finanz- in den Ergebnishaushalt vorgenommen. Im Plan 2014 wurde dieser Betrag beibehalten. Derzeit gehen wir davon aus, dass diese Summe auch in 2015 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.

Für die Eckdaten 2015 ist zusätzlich zu beachten: Der Kapitalzuschuss an die SWU für die Tarifgemeinschaft sowie die Linie 13 (insg. rd. 1,5 Mio. €) wurde 2014 in den Finanzhaushalt umgeschichtet, da diese Beträge von der SWU bilanziert werden. Die Gemeindeprüfungsanstalt hat jedoch darauf hingewiesen, dass es sich um konsumtive Auszahlungen handelt, die im Ergebnishaushalt zu buchen sind. Deshalb erfolgt in 2015 wieder die Veranschlagung im Finanzhaushalt. Daneben werden auch einige weitere kleinere Positionen künftig im Ergebnishaushalt abgewickelt, so dass im Rahmen der Eckwerte rd. 1,7 Mio. € in den Ergebnishaushalt umgeschichtet werden.

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".

Derzeit werden nur im Bereich des Gebäudemanagements Eigenleistungen aktiviert. Für den Haushalt 2015 wird der Betrag aus 2014 in Höhe von rd. 0,9 Mio. € beibehalten.

Die für Hochbaumaßnahmen intern erbrachten Leistungen sind in den vom GR genehmigten

Gesamtkosten für die einzelnen Maßnahmen nur teilweise berücksichtigt. Dadurch wird bei einzelnen Maßnahmen eine Kostenfortschreibung erforderlich.

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 2014 sind die ordentlichen Abschreibungen mit **netto 26,2 Mio. €** veranschlagt. Diese Summe wird für die Eckdaten 2015 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 2015 fertiggestellten und aktivierten Investitionen abhängig. Derzeit sind rd. 150 Mio. € Anlagen im Bau in der Bilanz ausgewiesen, die noch abzurechnen sind und zu einer zusätzlichen jährlichen Abschreibung in Höhe von rd. 5 Mio. € führen werden.

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 2015 nach den vorliegenden Eckdaten **nicht**; das ordentliche Ergebnis schließt mit einem **Defizit von 5,2 Mio. €** ab. Dieses Defizit kann durch eine Entnahme aus der Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses, die zum 31.12.13 rd. 109 Mio. € beträgt, gedeckt werden.

Das prognostizierte Ergebnis 2015 stellt gegenüber der beschlossenen Finanzplanung eine Verschlechterung um rd. 0,7 Mio. € dar. Zudem werden in den kommenden Jahren weitere Belastungen auf die Stadt zukommen. Deshalb ist eine stringente Haushaltsdisziplin unabdingbar und muss bei den weiteren Planungen sowie im Vollzug 2015 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 Folgelasteberechnungen bei Neuinvestitionen herangezogen. Die Berechnung des Zinssatzes erfolgt nach einer mit der Rechtsaufsicht und der Gemeindeprüfungsanstalt abgestimmten Systematik und beträgt in 2015 3,146%. 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 2015 rund 87,8 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. Dies zeigt sich auch in den mit rd. 32 Mio. € sehr hohen Ermächtigungsüberträgen in das Jahr 2014.

Das Jahr 2013 stellt hierbei eine Sondersituation dar: insbesondere aufgrund der Baumaßnahmen im Bereich Kinderbetreuung wurde ein extrem hohes Investitionsvolumen abgewickelt. Allein die Auszahlungen für Baumaßnahmen belaufen sich 2013 auf 50,4 Mio. €. Dies hat allerdings - nicht nur - die Bauverwaltung über die Kapazitätsgrenzen hinaus beansprucht und ist auf Dauer so nicht möglich.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass auch die im Ergebnishaushalt veranschlagten "Baumaßnahmen" sowie die aus dem Jahr 2014 übertragenen Ermächtigungen für Investitionsmaßnahmen 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 bereits 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 2015 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.

Im Haushaltsplan 2013 wurden für den Ausbau von Kindergärten Kreditaufnahmen von 6 Mio. € aus Sonderprogrammen der KfW veranschlagt. Zwischenzeitlich wurden 5,6 Mio. € bewilligt. Der Mittelabruf erfolgt in 2014. Dadurch ergab sich zum 01.01.2014 mit 131,5 Mio. € gegenüber dem Haushaltsplan (137,7 Mio. €) eine niedrigere Verschuldung. Zum 31.12.2014 wird durch plan- und außerplanmäßige Tilgungen i.H.v. 9,8 Mio. € die Verschuldung auf voraussichtlich 127,3 Mio. € zurückgehen. **Für 2015 sind keine weiteren Kreditaufnahmen vorgesehen. Durch laufende Tilgungen von 8,8 Mio. € wird der Schuldenstand zum 31.12.2015 auf voraussichtlich 118,5 Mio. € sinken.**

Diese aktuelle Einschätzung steht unter dem Vorbehalt der konkreten Investitionsplanung für 2015, die noch erarbeitet wird. Die finanzpolitische Zielvorgabe des Gemeinderats,

grundsätzlich keine neuen Schulden aufzunehmen, hat dennoch weiterhin Gültigkeit!

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 2015 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.