

Sachbearbeitung	ZS/F - Finanzen/Beteiligungsverwaltung		
Datum	28.04.2017		
Geschäftszeichen	ZS/F HS/Ab		
Vorberatung	Lenkungsgruppe Haushalt	Sitzung am 19.05.2017	TOP
Vorberatung	Lenkungsgruppe Haushalt gemeinsam mit den Eckdaten 2018	Sitzung am 04.07.2017	TOP
Vorberatung	Hauptausschuss gemeinsam mit den Eckdaten 2018	Sitzung am 13.07.2017	TOP
Beschlussorgan	Gemeinderat gemeinsam mit den Eckdaten 2018	Sitzung am 19.07.2017	TOP
Behandlung	öffentlich		GD 950/17

Betreff: Investitionsstrategie der Stadt Ulm 2017 - 2026

Anlagen: Anlage 1: Entwicklungsszenario für den Ergebnishaushalt 2017 - 2026
Anlage 2: Entwicklungsszenario für den Finanzhaushalt 2017 - 2026
Anlage 3: Investitionsstrategie der Stadt Ulm (Anlage 3-1 bis 3-3)

Antrag:

1. Die Investitionsstrategie der Stadt Ulm 2017 - 2026 zur Kenntnis zu nehmen.
2. Für die Haushalte gelten folgende finanzpolitischen Zielvorgaben:
 - 2.1 Strategieziele
 - a) der Ergebnishaushalts wird dauerhaft ausgeglichen
 - b) die Aufnahme neuer Schulden wird möglichst vermieden. Mittel- bis langfristig werden die bestehenden Schulden reduziert.
 - c) Für die Unterhaltung, Sanierung und Instandhaltung des städtischen Vermögens werden ausreichend Finanzmittel zur Verfügung gestellt, die den nachhaltigen Substanzerhalt des städtischen Vermögens sichern.

Zur Mitzeichnung an:	Bearbeitungsvermerke Geschäftsstelle des Gemeinderats:
BM 1, BM 2, BM 3, OB	Eingang OB/G _____
_____	Versand an GR _____
_____	Niederschrift § _____
_____	Anlage Nr. _____

2.2 Zielvorgaben für die Investitionshaushalte

- a) Die Erhöhung der Netto-Neuverschuldung wird möglichst vermieden. Ist eine Neuverschuldung zur Investitionsfinanzierung unabweisbar, so soll die Obergrenze eines Schuldenstandes von 200 Mio. € bzw. einer Pro-Kopf-Verschuldung von 1.600 €/EW nicht überschritten werden.
- b) Nicht geplante Erträge bei den Allgemeinen Finanzmitteln, die nicht anderweitig zur Deckung nicht geplanter Aufwendungen im laufenden Haushaltsjahr erforderlich sind, werden dem Sparbuch zur Reduzierung der Neuverschuldung zugeführt.

Das Sparbuch zur Reduzierung der Neuverschuldung wird künftig für folgende Zwecke verwendet:

- Liquiditätssicherung für die Ermächtigungsüberträge in Höhe von 1/3 der Investitionsbudgets
 - Überplanmäßige Schuldentilgung
 - Innovations- und Zukunftsreserve
- c) Das Gesamtinvestitionsvolumen ohne Auszahlungen für den Erwerb von Finanzvermögen beträgt ab dem Haushaltsjahr 2019 als Zielobergrenze 60 Mio. € bzw. ab dem Haushaltsjahr 2023 max. 57 Mio. €. Hierfür werden folgende Investitionsbudgets angestrebt:

Investitionsbudgets*	2019 - 2022	2023 - 2026
Hoch- und Tiefbau	38 Mio. €	35 Mio. €
Erwerb von beweglichem Sachvermögen	5 Mio. €	5 Mio. €
Investitionsförderungsmaßnahmen	5 Mio. €	5 Mio. €
Grunderwerb	12 Mio. €	12 Mio. €
Summe	60 Mio. €	57 Mio. €

*ohne "Auszahlungen für den Erwerb von Finanzvermögen"

- d) Ermächtigungsüberträge sollen auf maximal ein Drittel des jeweiligen Investitionsvolumens begrenzt werden.
3. Die Verwaltung wird beauftragt, das Verfahren für das Zustandekommen, Entstehen und den Vollzug von Investitionsentscheidungen bei der Stadt zu überarbeiten und das Ergebnis dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorzulegen.
4. Die Fach-/Bereiche zu beauftragen, die Teilfinanzhaushalte 2018 sowie die Mittelfristige Finanzplanung 2019 - 2021 auf Basis der Investitionsstrategie 2017 - 2026 auszuarbeiten.

5. Die Verwaltung wird beauftragt, die 10jährige Investitionsstrategie jährlich im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung fortzuschreiben und hierbei einen Vorschlag zur Schließung der Differenz zwischen Bedarf und maximalem Investitionsvolumen für den jeweils anstehenden Haushaltsplan und die Mittelfristige Finanzplanung zu unterbreiten.

Heidi Schwartz

Sachdarstellung:

I. Grundlagen

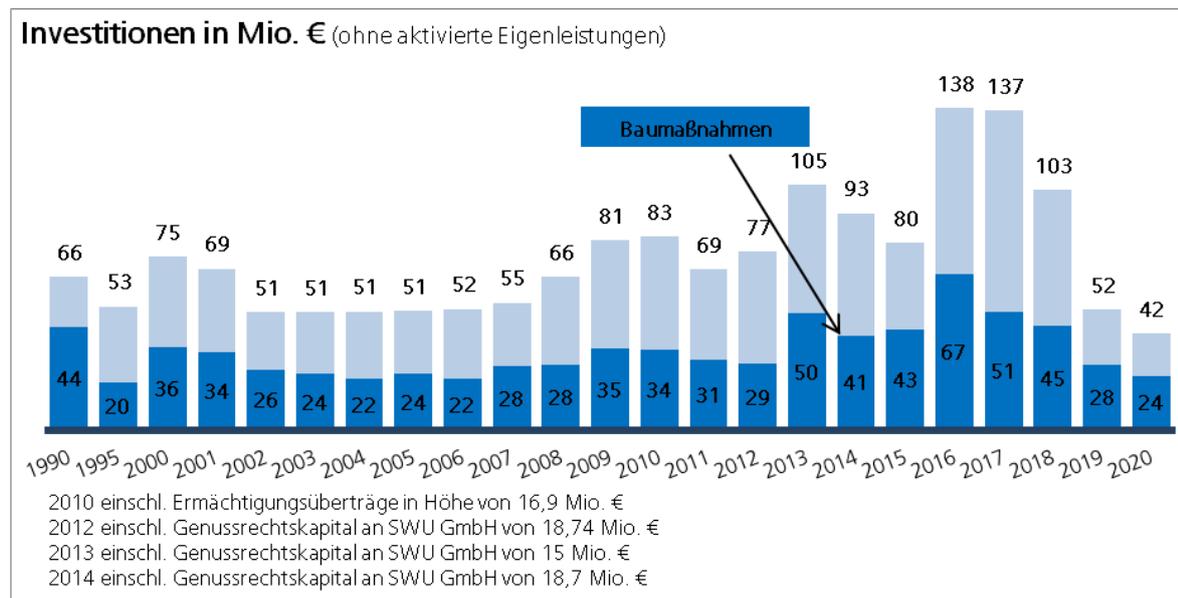
1. Anlass und Ziel der Investitionsstrategie

Die vorliegende Investitionsstrategie der Stadt Ulm bildet den aktuell bekannten städtischen Investitionsbedarf und dessen Finanzierbarkeit ab. Weil der angemeldete Bedarf die vorhandenen Ressourcen bei weitem übersteigt, macht sie deutlich, dass Entscheidungen über Prioritäten notwendig sind.

Die langfristig ausgerichtete Strategie ist unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten und zur Sicherung der dauerhaften Leistungsfähigkeit der Stadt zwingend notwendig. Im Kern ist sie das Fundament für Stadtentwicklung und Standortpolitik. Sie stellt die Frage, wohin die Stadt will und zeigt gleichzeitig die Grenzen der städtischen Handlungspotenziale auf.

1.1 Ausgangssituation

Die Stadt Ulm befindet sich aktuell in einer historischen Hochinvestitionsphase. So weist der städtische Finanzhaushalt in den Haushaltsjahren 2016 und 2017 ein Volumen von jeweils deutlich über 130 Mio. € aus. Dies ist hauptsächlich durch Großprojekte, wie zum Beispiel den Bau der Linie 2, den Bau des Parkhauses Am Bahnhof und den Neubau der Bürgerdienste verursacht.



Dass dieses aktuell höchste Investitionsniveau nicht dauerhaft in der Zukunft fortgeführt werden kann, ist ein Gebot nachhaltiger Finanzpolitik. Im Hinblick auf die Steuerung des zukünftigen Investitionsverhaltens der Stadt lässt sich die Ausgangssituation in folgenden drei zentralen Aussagen zusammenfassen, die gleichzeitig auch das Spannungsverhältnis markieren, unter dem die im Rahmen der Investitionsstrategie zu treffenden Prioritätsentscheidungen stehen:

a) Wunsch und Wirklichkeit

Neben den aktuell beschlossenen und in der Planung bzw. in der Realisierung befindlichen Investitionen besteht eine lange Liste an nicht finanzierten Investitionsbedarfen und -wünschen. Diese wird Jahr für Jahr als sog. „rosa Liste“ dem Haushaltsplan (vgl. Haushaltsplan 2017 Seite 632 und 633) beigefügt, beansprucht aber weder den Anspruch auf Vollständigkeit und Verbindlichkeit noch auf eine inhaltliche Priorisierung der in ihr enthaltenen Maßnahmen. Die „rosa Liste“ macht

deutlich, dass die gemeldeten Investitionsbedarfe die Finanzierungsmöglichkeiten der Stadt bei Weitem übersteigen.

Dies zeigt auch die nachfolgende Übersicht, welche die aktuellen Investitionen sowie die aktuell bekannten Investitionsbedarfe im Bereich eigener städtischer Hoch- und Tiefbaumaßnahmen den im Haushaltsplan und in der Mittelfristigen Finanzplanung finanzierten Volumina gegenüberstellt:

Maßnahmen im Bau oder in der Abrechnung	67.838.000 €
Maßnahmen in der Planung sowie gemeldete Bedarfe	406.286.400 €
Erschließungsmaßnahmen und Programme	94.905.000 €
Gesamtsumme Investitionen und Investitionsbedarfe	569.029.400 €
darauf entfallende Haushaltsvolumina bis einschließlich 2020 laut Haushaltsplan 2017 / Mittelfristiger Finanzplanung bis 2020	147.643.000 €
Nicht finanzierte Investitionsbedarfe	421.386.400 €

Dies bedeutet, dass die Stadt über das im Haushaltsplan und der Mittelfristigen Finanzplanung bis einschließlich 2020 beschlossene Investitionsprogramm von rund 148 Mio. € hinaus ein zusätzliches Volumen an gemeldeten Bedarfen von rund 421 Mio. € vor sich herschiebt, ohne dass klar ist, ob, wann und in welchem Umfang dieses weitere Investitionsvolumen realisiert wird.

Es besteht daher ein eklatantes Missverhältnis zwischen Wunsch und Wirklichkeit, also zwischen geplanten und gemeldeten Investitionsbedarfen sowie realistischen Finanzierungs- und Realisierungschancen. Dies kommt auch in einem eher schleppenden Mittelabfluss, hieraus resultierenden hohen Ermächtigungsüberträgen und in einer Überauslastung in den Planungs- und Ausführungskapazitäten der Stadtverwaltung und der Bauwirtschaft zum Ausdruck.

b) Sanierung und Erweiterung versus Neubau

Die im Rahmen dieser Strategie zu priorisierenden Investitionen lassen sich wie folgt kategorisieren:

- Erhalt der Infrastruktur und deren Funktionsfähigkeit (Sanierung)
- Erweiterung und Ausbau vorhandener Infrastrukturen (Erweiterung)
- Investition in neue Infrastrukturen (Neubau)

Die Anwendung dieser Kategorien auf die städtischen Investitionsvolumina ergibt folgendes Bild:

Sanierung	319.169.000 €	56 %
Erweiterung	103.409.000 €	18 %
Neubau	146.451.400 €	26 %
Gesamtsumme	569.029.400 €	100 %

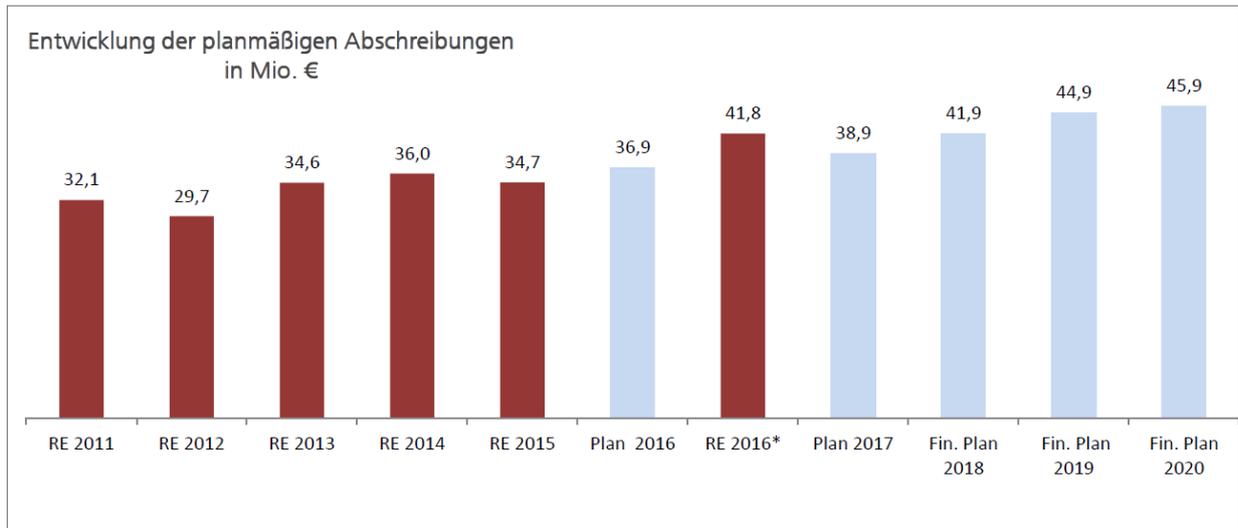
Rund $\frac{3}{4}$ der gemeldeten Investitionen sind notwendig, um vorhandene Infrastrukturen zu erhalten und zu erweitern. Der generell in Deutschland bestehende Sanierungsstau an der öffentlichen Infrastruktur kann somit auch in Ulm an den bestehenden städtischen Infrastrukturen wie Brücken, Straßen, Gebäuden, etc. nachvollzogen werden. Exemplarisch wird auf den Brückenzustandsbericht (GD 148/15 und GD 329/16) verwiesen. Ursache hierfür ist der vor rund 50 Jahren vorgenommene Ausbau der städtischen Infrastruktur, die nunmehr am Ende seiner Nutzungsdauer steht. Insbesondere die Straßen, Brücken und Gebäude der 1960iger und 1970iger Jahre müssen nun saniert werden, um ihre Funktionsfähigkeit zu erhalten.

Rund $\frac{1}{4}$ der Investitionsbedarfe sind dagegen für den Neubau vorgesehen. Dies macht deutlich, dass es im Rahmen dieser Investitionsstrategie neben der Erhaltung der bestehenden Infrastruktur auch darum geht, der Gestaltung neuer Aufgaben und der Erschließung zukünftiger Entwicklungspotenziale den erforderlichen Raum zu geben.

c) Erhalt der finanziellen Leistungsfähigkeit der Stadt

Investitionen verursachen Folgekosten. Nachhaltiges Investieren verlangt, die finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt zu erhalten. Das bedeutet, die laufenden Aufwendungen aus den Investitionen während ihrer Nutzungszeit durch laufende Erträge zu erwirtschaften.

Dass darin eine Herausforderung liegt, zeigt die nachfolgende Übersicht über die Entwicklung der Abschreibungen auf das städtische Vermögen.



Anmerkung zum Rechnungsergebnis (RE) 2016:

In 2016 wurden Nutzungsdauer und Buchwert von mehr als 180 städtischen Gebäuden im Vergleich zu den Werten der Eröffnungsbilanz zum 31.12.2011 korrigiert. Aufgrund der verkürzten Nutzungsdauer und den daraus resultierenden höheren Abschreibungen wurden die geplanten Abschreibungen weit überschritten. Diese Auswirkungen der Korrekturen können im Vorfeld nicht kalkuliert werden. In den Planzahlen 2017 sowie der Mittelfristigen Finanzplanung ist die Veränderung aus dem RE 2016 (noch) nicht berücksichtigt. Dies erfolgt im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung 2018!

Die Grafik zeigt, dass Abschreibungen tendenziell ansteigen. Die Belastung der Abschreibungen ist im Jahresabschluss 2016 auf 41,8 Mio. € angestiegen. Die Wirkung der in der Vergangenheit bereits getätigten Investitionen auf den Ergebnishaushalt zeigen, dass mittelfristig die Gefahr besteht, die steigenden Abschreibungen nicht mehr erwirtschaften und damit künftige Haushalte nicht mehr ausgleichen zu können. Eine weiterhin hohe Investitionstätigkeit führt dazu, dass dieser Effekt unvermeidbar verstärkt wird. Wenn die finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt dadurch aber abnimmt, werden die unter a) und b) beschriebenen Spannungsverhältnisse noch größer.

1.2 Ziele der Investitionsstrategie

Vor dieser Ausgangssituation bedarf das zukünftige Investitionsverhalten der Stadt einer grundsätzlichen Klärung und einer über den Finanzplanungszeitraum hinausgehenden langfristigen Betrachtung. Eine über einen 10-Jahres-Zeitraum reichende Investitionsstrategie soll Investitionsschwerpunkte im Interesse einer besseren Planbarkeit und Verlässlichkeit festlegen. Die Investitionsstrategie verfolgt dabei im Einzelnen folgende Ziele:

1. Investitionsumfang auf ein angemessenes Niveau begrenzen
Im Interesse der nachhaltigen Tragbarkeit von Folgekosten soll die Investitionsstrategie Korridore mit maximalen Obergrenzen für die zukünftige Investitionstätigkeit festlegen.
2. Schwerpunkte im städtischen Investitionsverhalten setzen
Mit der Investitionsstrategie sollen Investitionsbedarfe und -wünsche in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden. Dies soll auf der Grundlage nachvollziehbarer Priorisierungskriterien und in einem transparenten Verfahren geschehen.
3. Planungs- und Umsetzungskapazitäten berücksichtigen
Die Investitionstätigkeit muss den Planungs- und Umsetzungskapazitäten der

Stadtverwaltung entsprechen. Dies erfordert eine langfristige Investitionsplanung und eine verlässliche Entscheidungsfindung.

4. Plan- und termingerechtes Liquiditätsmanagement

Durch Investitionsplanungen und -entscheidungen wird Liquidität gebunden. Die Investitionsstrategie soll dazu beitragen, dass der Abfluss an städtischen Finanzmitteln plan- und termingerecht erfolgt.

2. Einordnung in die städtische Haushalts- und Finanzpolitik

2.1 Vorbemerkungen

Die Investitionsstrategie ist eine Strategie und kein festgezurrtes Programm. Welche Investitionen wann und in welchem Umfang umgesetzt werden, entscheidet der Gemeinderat nach wie vor im Rahmen des regelmäßigen Haushaltsplanverfahrens. Hierfür bietet die Strategie eine maßgebliche Entscheidungsgrundlage. Sie macht die langfristigen Entwicklungslinien und die damit verbundenen Möglichkeiten für die Stadtentwicklung, vor allem aber die Konflikte mit begrenzten Ressourcen transparent.

- Sie leitet einen Prozess ein, der Maßstäbe und Kriterien für Investitionsentscheidungen einfordert, und mittelfristig bis langfristig im Sinne von Leitlinien eine nachhaltige, die zukünftigen Herausforderungen im Blick habende und die dauerhafte Leistungsfähigkeit berücksichtigende Stadtpolitik ermöglicht.
- Sie diszipliniert und schafft Transparenz. Sie legt die Schwächen einer gewachsenen politischen Arbeit offen und benennt Konflikte. Sie macht deutlich, dass Ressourcen begrenzt sind, die Wünsche dagegen nicht.
- Sie ist Kern von Stadtentwicklung und Standortpolitik, weil die Entwicklungszyklen der Infrastruktur und von Bauprojekten eine hohe Bindungswirkung entfalten, kommunalpolitische Handlungsfähigkeit beschränken oder ermöglichen und von langer Hand vorbereitet auch nicht mehr korrigierbar sind, in jedem Fall aber einen hohen Ressourceneinsatz erzeugen.

2.2 Verhältnis zur Haushaltsplanung und zur mittelfristigen Finanzplanung

Mit der Investitionsstrategie werden die bestehenden beiden Planungsebenen um eine zusätzliche dritte Planungsebene ergänzt. Diese drei Planungsebenen stehen in einem inhaltlichen Zusammenhang und in folgendem Verhältnis zueinander:

	Investitionsstrategie	Mittelfristige Finanzplanung	Haushaltsplan
Planungshorizont	10 Jahre	5 Jahre	1 Jahr
Planungsgrundlagen	Grobe Kostenannahmen*	Kostenannahmen*	Kostenschätzung*
Planungsziel	Festlegung von Investitionsschwerpunkten und -prioritäten	Festlegung des Planungs- und Realisierungszeitraums	Verbindliche Festlegung des Mitteleinsatzes
Planungstiefe	Investitionsbudgets	Einzelveranschlagung von Maßnahmen	Einzelveranschlagung der Maßnahme

***Hinweis:**

Zum Zeitpunkt der Aufstellung der Investitionsstrategie und auch der Mittelfristigen Finanzplanungen liegen überwiegend noch keine konkreten Planungen der Umsetzung bzw. Realisierung der Baumaßnahme vor. Insofern verstehen sich die „Groben Kostannahmen“ bzw. die „Kostenannahmen“ nicht im Sinne der HOAI, sondern als Größenordnungen.

II. Verfahren für das Entstehen und den Vollzug von Investitionsentscheidungen

1. Geltende Regelungen

Neben den einschlägigen Regelungen des kommunalen Haushaltsrechts in der GemO und der GemHVO gelten für die Stadt Ulm folgende Dienstanweisungen:

- Grundsätze für die Kostenplanung und Kostenkontrolle bei der Aufstellung von Bebauungsplänen und bei der Durchführung von Bauvorhaben vom 17. November 1983
- Dienstanweisung für die Planung und Ausführung von Hochbauvorhaben vom 05. Juni 1984
- Dienstanweisung für die Planung und Ausführung von tiefbautechnischen und landschaftsgärtnerischen Maßnahmen vom 28. März 1985
- Gesamtstädtische Leitlinien zur Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung (Jahrgang 2003, Anlage 9 zu GD 39/03 - Klausurtagung des Gemeinderats am 19.03.2003)

Diese Regelungen legen einzelne Verfahrensschritte für die Planung von und die Entscheidung über Investitionsprojekten fest.

2. Verfahrenskritik / Änderungsbedarf

Derzeit erfolgt die Analyse der tatsächlichen Praxis.

Hierzu wurde eine „AG Investitionsstrategie“ unter Vorsitz von Herrn Bürgermeister Bendel mit Vertretern aus allen Fachbereichen, dem jeweiligen Fachbereichscontrolling, dem RPA und ZS/F einberufen.

Bisher hat sich gezeigt, dass Optimierungsbedarfe hinsichtlich der Abstimmung der verschiedenen Beteiligten, der Entscheidungsgrundlagen, der Alternativen und der Lebenszykluskosten einer Investitionsentscheidung bestehen. Zudem erfordern oben genannte Dienstanweisungen aus den 1980er Jahren dringend eine Überarbeitung und Aktualisierung an die heutigen Rahmenbedingungen.

Die Verwaltung hat sich zum Ziel gesetzt, nach Analyse und Ermittlung / Diskussion der Änderungsbedarfe einen zukunftsfähigen Vorschlag zu erarbeiten und dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorzulegen.

III. Inhalte der Investitionsstrategie

1. Rahmenbedingungen

1.1 Entwicklungsszenarien für die Ergebnishaushalte

Der Investitionsstrategie liegt ein Entwicklungsszenario für den Ergebnishaushalt (vgl. Anlage 1) zu Grunde, das den Finanzrahmen für die zu treffenden Festlegungen bildet. Aufgrund der Langfristigkeit des Szenarios ist es unausweichlich, für die einzelnen Aufwands- und Ertragsarten Prognosen und Annahmen zu treffen. Basis für diese Einschätzungen bildet der beschlossene Haushaltsplan 2017 einschließlich der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2020. Zusammengefasst geht das Entwicklungsszenario von folgenden finanziellen Rahmenbedingungen aus:

a) Entwicklung der Erträge

Die Entwicklung der Allgemeinen Finanzmittel bis 2020 entspricht der Mittelfristigen Finanzplanung des Haushalts 2017, berechnet nach den Orientierungsdaten des Landes vom 17.11.2016 und eigenen Schätzungen

Erträge	Annahmen
Steuern	
- Grundsteuer A und B	+0,2 Mio. € je Jahr
- Gewerbesteuer	ab 2021 +1,0 Mio. € je Jahr
- Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	+2 % je Jahr
- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	+2 % je Jahr
- restliche Steuern	+1 % je Jahr
Laufende Zuweisungen	
- Schlüsselzuweisungen vom Land	berechnet nach der Entwicklung der Steuereinnahmen und einer jährlichen Steigerung von 2 % des Kopfbetrags
- Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	+1 % je Jahr
- aufgelöste Investitionszuwendungen und -beiträge	+3 % je Jahr
- restliche Zuwendungen	+ 1 % je Jahr
Zinsen und ähnliche Erträge	ab 2018 einschließlich Verzinsung Genussrechte (ohne Tilgung der Genussrechte)
Aktivierte Eigenleistungen und Bestandsveränderungen	Ab 2018 1 Mio. € ohne Veränderung
Restliche Erträge	+1 % je Jahr

b) Entwicklung der Aufwendungen

Aufwendungen	Annahmen
Personalaufwand	+ 2 % je Jahr, Stellenneuschaffungen bzw. zusätzliche Stellen für neue Einrichtungen fanden keine Berücksichtigung
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen einschließlich Unterhalt und Bewirtschaftung von Grundstücken und Gebäuden	+ 2 % je Jahr
Planmäßige Abschreibungen	<u>2018 u. 2019:</u> + 3 Mio. € je Jahr, davon 2 Mio. € aufgrund Korrektur Eröffnungsbilanz, <u>ab 2020:</u> + 1 Mio. € je Jahr
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	berechnet entsprechend der Entwicklung des Schuldenstandes
Transferaufwendungen:	
- Soziale Leistungen	+ 1,5 Mio. € je Jahr
- Gewerbesteuer- und Finanzausgleichsumlage	berechnet entsprechend der Entwicklung der Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen
- restliche Transferaufwendungen	+ 1 % je Jahr
Sonstige ordentliche Aufwendungen	+ 1 % je Jahr

c) Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses

Ab 2018 gelingt der Ausgleich des Ergebnishaushalts nicht mehr. Es sind daher mittelfristig dringend Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, einen Ausgleich des Ergebnishaushalts zu erreichen.

1.2 Entwicklungsszenario für den Finanzhaushalt

Basierend auf den o.g. Annahmen zum Ergebnishaushalt und unter Berücksichtigung der nachfolgend genannten Zielvorgaben (vgl. Abschnitt 1.3) wurde ein Entwicklungsszenario für den Finanzhaushalt der nächsten 10 Jahre prognostiziert (vgl. Anlage 2). Dabei wurde von folgenden Annahmen ausgegangen:

Einzahlungen	Annahmen
Investitionszuwendungen	ab 2021 je Jahr 5 Mio. €
Investitionsbeiträge und ähnlichen Entgelten aus Investitionstätigkeit	ab 2021 je Jahr 3 Mio. €
Veräußerung von Sachvermögen, insbesondere Grundvermögen	je Jahr 15 Mio. €

Mit oben dargestellten Annahmen ergibt sich unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Jahres 2016 mit nachfolgend dargestellten Zielvorgaben (57 bzw. 60 Mio. € Investitionssumme und Liquiditätsbindung von 1/3 des Investitionsvolumens im Sparbuch für die Ermächtigungsüberträge) sowie dem jetzt aktuell erarbeiteten Vorschlag der Verwaltung für das Investitionsbudget Hoch- und Tiefbau bis 2026 im Finanzszenario 2017 - 2026 in 2026 eine **Verschuldung von voraussichtlich rd. 194 Mio. €**.

1.3 Finanzpolitische Zielvorgaben

1.3.1 Strategieziele

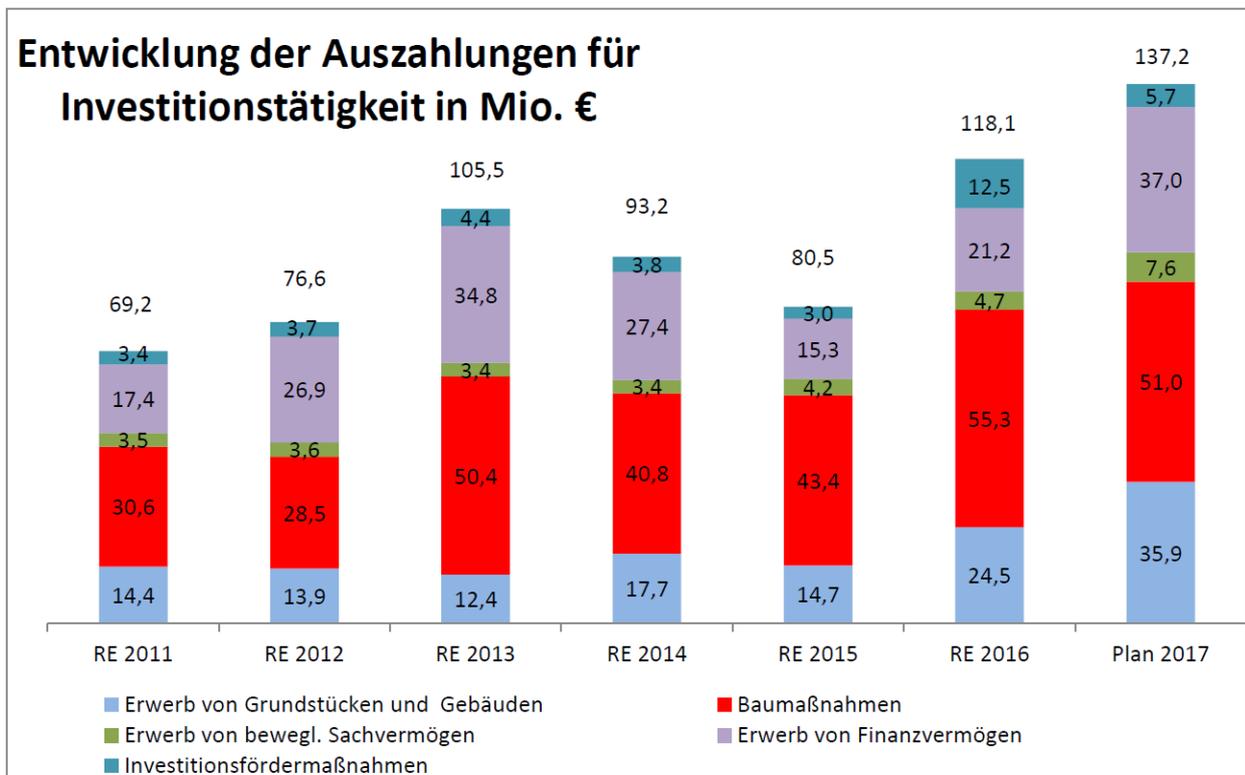
Die Investitionsstrategie verfolgt folgende übergeordnete, aus dem kommunalen Haushaltsrecht abgeleitete und dem Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit folgende finanzpolitische Strategieziele:

1. Der Ergebnishaushalt wird dauerhaft in Erträgen und Aufwendungen ausgeglichen. Damit wird gewährleistet, dass ein ausreichend hoher Zahlungsmittelüberschuss (Abschreibungen - Auflösung Sonderposten) als Eigenfinanzierungsanteil für den Investitionshaushalt erwirtschaftet wird.
2. Die Aufnahme neuer Schulden wird möglichst vermieden. Soweit sie zur Finanzierung der Investitionshaushalte unabweisbar sind, werden Kreditaufnahmen auf das absolut Notwendigste begrenzt. Mittel- bis langfristig werden die bestehenden Schulden abgebaut.
3. Für die Unterhaltung, Sanierung und Instandhaltung des städtischen Vermögens werden ausreichend Finanzmittel zur Verfügung gestellt, die den nachhaltigen Substanzerhalt des städtischen Vermögens sichern.

1.3.2 Zielvorgaben für die Investitionshaushalte

Zur Umsetzung dieser Strategieziele in die Haushaltspraxis werden nachfolgend wesentliche Zielvorgaben formuliert, die für die Erstellung und den Vollzug der Investitionshaushalte maßgeblich sind:

a) Investitionsvolumen und -budgets, Ermächtigungsüberträge



Ausgehend von den Investitionsvolumina in der Vergangenheit sowie basierend auf den aktuellen Planungs- und Realisierungsressourcen der Stadtverwaltung geht die Investitionsstrategie von einem jährlichen Investitionsvolumen von rund 60 bzw. 57 Mio. € (ohne "Auszahlungen für den Erwerb von Finanzvermögen" für die Straßenbahnlinie 2 und das Parkhaus Am Bahnhof) aus.

Dieses Investitionsvolumen setzt sich aus folgenden Teilbeträgen zusammen:

Investitionsbudgets*	2019 - 2022	2023 - 2026
Hoch- und Tiefbau	38 Mio. €	35 Mio. €
Erwerb von beweglichem Sachvermögen	5 Mio. €	5 Mio. €
Investitionsförderungsmaßnahmen	5 Mio. €	5 Mio. €
Grunderwerb	12 Mio. €	12 Mio. €
Gesamtsumme des Investitionsvolumens*	60 Mio. €	57 Mio. €

*ohne "Auszahlungen für den Erwerb von Finanzvermögen" (Straßenbahnlinie 2 und das Parkhaus Am Bahnhof)

Die Teilbeträge sollen quasi als "Investitionsbudgets" in der Investitionsstrategie festgelegt werden und damit eine Zielgröße für die Volumina der einzelnen Maßnahmenarten darstellen.

Verschiebungen zwischen den Teilbeträgen unter Wahrung des festgelegten Gesamtinvestitionsvolumens sind möglich. Soweit die gemeldeten Bedarfe diese Budgets übersteigen, sind die Bedarfe nach den nachfolgend festgelegten Prioritätskriterien in den jeweiligen Haushaltsjahren entsprechend zu kürzen.

Bei der Festlegung der Budgets ist dabei zu beachten, dass der Mittelabfluss insbesondere im Bereich Hoch- und Tiefbau von den jeweiligen Planungsständen bei den einzelnen Projekten abhängt. So werden in einer Phase, in der vor allem Planungen bis zu einem etwaigen Baubeschluss erfolgen, die hier angeführten Volumina nicht abfließen. Die personellen Kapazitäten der Verwaltung setzen hier eine natürliche Grenze, welche auch nicht durch maximale Ausgliederung der Planungsarbeiten - was in der Regel aktuell bereits erfolgt - verschoben werden kann.

Bei der Aufstellung der jeweiligen Finanzplanung für das anstehende Haushaltsjahr werden daher in Zukunft stärker als in der Vergangenheit die personellen Kapazitäten der betroffenen Fachabteilungen zu berücksichtigen sein.

Einer verlässlicheren Umsetzung des geplanten Investitionsvolumens und damit einem termin- und plangerechten Mittelabfluss dient auch die Zielvorgabe, die im jeweiligen Jahresabschluss zu bildenden Ermächtigungsüberträge auf maximal ein Drittel der Investitionsbudgets des betreffenden Jahres zu begrenzen.

b) Verwendung von Sparbüchern und Haushaltsüberschüssen

Die städtische Finanzplanung sieht zur Eigenfinanzierung von Investitionen das Sparbuch zur Reduzierung der Neuverschuldung vor (das Sparbuch zur Verkehrsentwicklung wird nicht näher betrachtet, da dies entsprechend der Abfinanzierung der Linie 2 aufgelöst wird):

Entwicklung "Sparbuch zur Reduzierung der Neuverschuldung" nach der Mittelfristigen Finanzplanung - Stand voraussichtl. RE 2016 / Plan 2017 in Mio. €

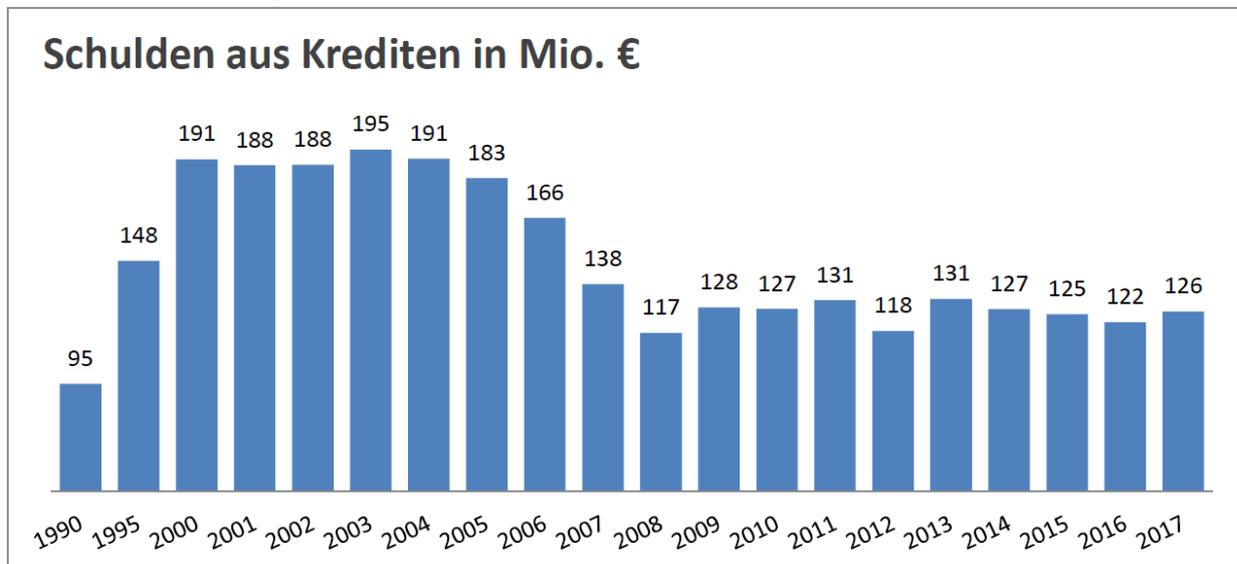
	voraussichtl. RE 2016			Plan 2017			Finanzplan 2018			Finanzplan 2019			Finanzplan 2020		
	Zugang	Abgang	31.12.16	Zugang	Abgang	31.12.17	Zugang	Abgang	31.12.18	Zugang	Abgang	31.12.19	Zugang	Abgang	31.12.20
Reduzierung Neuverschuldung	41,9	0,0	97,3	0,0	29,8	67,5	0,0	15,6	51,9	1,7	0,0	53,6	6,7	0,0	60,3

Für das Sparbuch zur Reduzierung der Neuverschuldung sollen in Zukunft folgende Vorgaben gelten:

- Nicht geplante Erträge bei den Allgemeinen Finanzmitteln, die nicht anderweitig zur Deckung nicht geplanter Aufwendungen im laufenden Haushaltsjahr erforderlich sind, werden dem Sparbuch zur Reduzierung der Neuverschuldung zugeführt.
- Das Sparbuch zur Reduzierung der Neuverschuldung wird künftig für folgende Zwecke verwendet:
 - Liquiditätssicherung für die Ermächtigungsüberträge in Höhe von 1/3 der Investitionsbudgets
 - Überplanmäßige Schuldentilgung
 - Innovations- und Zukunftsreserve

Die Festlegung dieser Verwendungszwecke bedeutet keine Bindung des Sparbuchs für bestimmte einzelne Projekte, Maßnahmen oder Programme. Hierüber entscheidet der Gemeinderat im Rahmen des jeweiligen Haushaltsbeschlusses. Die Festlegungen sollen vielmehr eine Leitlinie dafür sein, wie grundsätzlich mit Haushaltsüberschüssen umgegangen wird, die sich beim Abweichen von den der Finanzplanung zu Grunde liegenden Annahmen ergeben können. Mit den genannten Verwendungszwecken soll einerseits Vorsorge für eine ausreichende finanzielle Stabilität betrieben werden, andererseits aber auch Raum für die Gestaltung zukünftiger Entwicklungspotenziale der Stadt eingeräumt werden.

c) Verschuldungsziel



Die aktuelle Verschuldung der Stadt Ulm zum 01.01.2017 liegt bei rund 122 Mio. €, also bei ca. 1.000 Euro/EW.

Für die städtische Verschuldung werden folgende Zielvorgaben festgelegt:

- Im Finanzszenario wird derzeit davon ausgegangen, dass bis zum Jahr 2020 keine neuen Schulden aufgenommen werden müssen und der städtische Schuldenstand damit stabil bleibt. Auch für den darüber hinausgehenden Zeitraum wird angestrebt, die Netto-Neuverschuldung so gering wie möglich zu halten.
- Ist eine Neuverschuldung zur Investitionsfinanzierung unabweisbar, so soll die Obergrenze eines Schuldenstandes von max. 200 Mio. € bzw. einer Pro-Kopf-Verschuldung von max. 1.600 €/EW nicht überschritten werden.

2. Festlegung der Prioritäten

2.1 Methode und Kriterien der Priorisierung

Nach Abschnitt 3 der Leitlinien für die Haushaltskonsolidierung gelten bislang folgende Priorisierungskriterien

Vorrang für:

- rentierliche Investitionen
- begonnene Maßnahmen
- Sanierungsmaßnahmen/Maßnahmen mit rechtlicher Verpflichtung
- Bildungsoffensive, Wirtschafts- und Impulsprogramm

Nachrang für:

- Investitionen mit hohen Folgekosten oder ohne rechtliche Verpflichtung
- andere laufende Programme
- neue Maßnahmen

Im Rahmen der Investitionsstrategie sollen die bisherigen Kriterien präzisiert werden. Dabei wird folgende dreistufige Priorisierungsmethode angewandt:

Stufe 1: Differenzierung nach Realisierungsstatus

- a) Maßnahmen im Bau oder in Abrechnung
- b) Maßnahmen in der Planung und gemeldete Bedarfe
- c) Erschließungsmaßnahmen und Programme

Stufe 2: Grunddifferenzierung nach drei Kategorien

- a) Sicherheitsgründe (in der Liste rot)
- b) gesetzliche Verpflichtung (in der Liste orange)
- c) freiwilliges Vorhaben (in der Liste blau)

Stufe 3: Weitere Differenzierung innerhalb der Kategorien

An dieser Stelle weist die Verwaltung darauf hin, dass eine Entscheidung über den Stellenwert des Substanz- und Werterhalts bei der städtischen Infrastruktur im Hinblick auf die Berücksichtigung als Kriterium im Rahmen der Priorisierung noch nicht abschließend vorliegt. In der Weiterentwicklung der Systematik sind die damit verbundenen Fragen abzarbeiten.

2.2 Prioritätenliste 2017 - 2026

Für den Erwerb beweglicher Sachen, für den Grunderwerb und für die Auszahlungen von Investitionszuschüssen werden im Rahmen dieser Investitionsstrategie über die festgelegten Investitionsbudgets hinaus keine differenzierteren Festlegungen getroffen. Diese bleiben den jährlichen Haushaltsplanungen und der Mittelfristigen Finanzplanung vorbehalten.

Anders verhält es sich mit den Auszahlungen für eigene städtische Hochbau- und Tiefbaumaßnahmen. Hierzu sind basierend auf vorhandenen Meldungen ("rosa Liste") die Bedarfe erhoben worden.

Sie werden in den Listen in der Anlage 3 differenziert dargestellt. Diese Prioritätenliste ist aufgeteilt in

- Bereich Hochbau
- Bereich Tiefbau

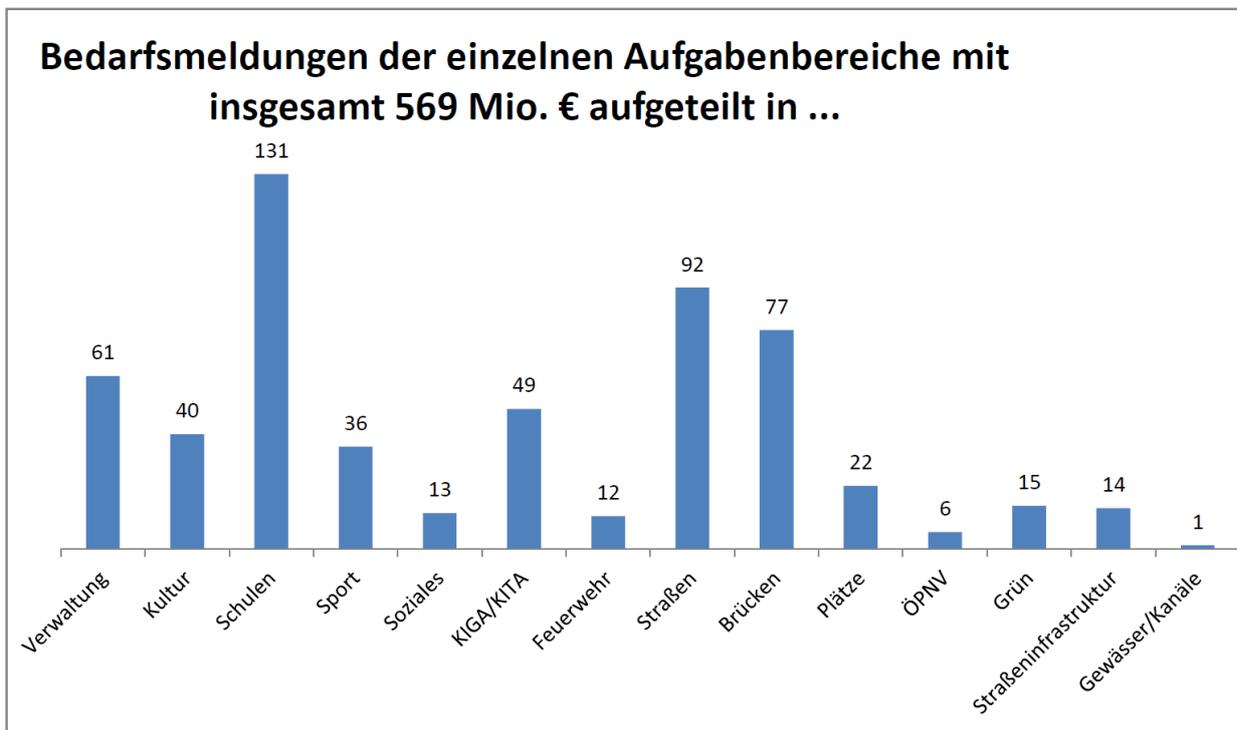
Zusammengefasst ergeben die Tabellen folgendes Bild:

Für eigene städtische Hoch- und Tiefbaumaßnahmen sind aktuell Bedarfe in einer Größenordnung von **rund 569 Mio. €** gemeldet.

Bezogen auf die meldenden Fachbereiche verteilen sich die Bedarfsmeldungen wie folgt:

Fachbereich Bildung und Soziales für Erziehung, Bildung, Betreuung und Soziales	231 Mio. €
Fachbereich Stadtentwicklung, Bau und Umwelt vor allem für Verkehrsinfrastruktur (253 Mio. €)	279 Mio. €
Fachbereich Kultur	42 Mio. €
Bereiche Oberbürgermeister, Zentrale Steuerung und Bürgerdienste	17 Mio. €
Gesamtsumme	569 Mio. €

Bezieht man die Bedarfsmeldungen auf einzelne Aufgabenbereiche, so ergibt sich folgendes Bild:



Straßeninfrastruktur, z.B. Signalanlagen, Straßenbeleuchtung, Lärmschutz, Fahrradverleihsystem

Unter Berücksichtigung der maximalen Obergrenzen aus den Investitionsbudgets (vgl. Abschnitt III, Ziff. 1.3.2 lit.a) ergibt sich eine Differenz zu den gemeldeten Investitionsbedarfen über den gesamten 10jährigen Zeitraum von 2017 bis 2026 (siehe Anlage 3-1 Investitionsstrategie der Stadt Ulm), der bei dem aktuell erarbeiteten Vorschlag der Verwaltung berücksichtigt wurde.

Die Verwaltung soll beauftragt werden, die Investitionsstrategie jährlich im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung fortzuschreiben und hierbei einen Vorschlag zur Schließung dieser

Differenz zwischen Bedarf und Finanzierung (Kürzungsbedarf) für den jeweils anstehenden Haushaltsplan und die Mittelfristige Finanzplanung zu unterbreiten.

2.3. "Spielregeln" für die Prioritätenliste

- Die Prioritätenliste in der Investitionsstrategie bis 2026 bildet die Grundlage für die Aufstellung der jährlichen Haushaltsplanung mit der Mittelfristigen Finanzplanung. Die Investitionsstrategie 2017 - 2026 mit der Prioritätenliste ersetzt den Haushaltsplan und die Mittelfristige Finanzplanung und die Etathoheit des Gemeinderates nicht. Sie umfasst einen 10-Jahreszeitraum und hat damit einen deutlich längeren Zeitraum im Blick als die Haushaltsplanung mit der Mittelfristigen Finanzplanung für die kommenden drei Jahre.
- Die Prioritätenliste enthält alle Maßnahmen, die aus aktueller Sicht in den kommenden zehn Jahren geplant und realisiert werden sollen und ersetzt damit die sogenannte „Rosa Liste“ im Haushaltsplan.
Voraussetzung für die Aufnahme einer Investitionsmaßnahme in die Mittelfristige Finanzplanung ist damit grundsätzlich die Aufnahme in die Prioritätenliste mit entsprechender Priorisierung.
- Die Investitionsstrategie mit Prioritätenliste wird jährlich fortgeschrieben und dem Gemeinderat mit den Eckdaten zum jeweiligen Haushalt zur Beschlussfassung vorgelegt.
- Beträge in der Prioritätenliste können in der Zeitschiene oder in der Höhe im vorgegebenen Finanzrahmen verändert werden.
Zusätzliche Maßnahmen sind grundsätzlich möglich, wenn andere, bereits mit Priorität versehene Maßnahmen verschoben oder mit niedrigeren Finanzmitteln realisiert werden können. Zudem können höhere Finanzmittelbedarfe bei einer Maßnahme (Kostenfortschreibungen) bereitgestellt werden, wenn bei einer anderen Maßnahme die entsprechenden Finanzmittel reduziert oder zeitlich geschoben werden können. Diese Priorisierung ist im Rahmen der Beschlussfassung durch den Gemeinderat vorzunehmen.
Dabei sind auch die Kapazitäten innerhalb der Stadtverwaltung zu berücksichtigen: So werden in einer Phase, in der vor allem die Planung von Maßnahmen dominiert, die angegebenen Budgets wie oben angeführt nicht vollständig abfließen. Dies bedeutet aber nicht, dass dadurch mehr Projekte gleichzeitig abgewickelt werden können, auch wenn der vermeintliche Finanzierungsspielraum in dieser Phase gegeben ist. Auch die Ausgliederung von Planungsleistungen an externe Büros, was bereits jetzt im größtmöglichen Umfang erfolgt, schafft hier nur bedingt mehr Möglichkeiten und ersetzt nicht die schlussendliche Verantwortung der Stadtverwaltung für die korrekte Abwicklung der Projekte im Sinne der Beschlüsse des Gemeinderats.
- Die Veranschlagung in der Investitionsstrategie erfolgt nach den politischen Schwerpunkten und berücksichtigt die Realisierbarkeit aller Maßnahmen. Es werden nur Maßnahmen aufgenommen, die tatsächlich mit den vorhandenen Ressourcen realisiert werden können.

2.4 Hinweis zu den Folgekosten

Jede Investitionstätigkeit der Stadt zieht Folgekosten nach sich, die im Rahmen des jeweiligen Ergebnishaushalts zu decken sind.

Im Falle der Investition in die städtische Infrastruktur in den Bereichen Hoch- und Tiefbau stehen damit hinter jeder Investition die Kosten für Betrieb-, Unterhaltung, Abschreibung und kalkulatorischer Verzinsung der Investition, welche den städtischen Haushalt dauerhaft belasten. Diese Kosten sind damit als direkte Folge der Investitionen wahrzunehmen und entsprechend bei der Beschlussfassung der Einzelprojekte zu berücksichtigen.

Soweit neue Infrastruktur durch Investitionen geschaffen wird und eine Anpassung der Finanzmittel im Ergebnishaushalt für die Bewältigung der Folgekosten unterbleibt, sind die zusätzlichen Kosten

im Rahmen der bestehenden Budgets zu finanzieren. Dies hat zur Folge, dass für die Gesamtstadt relativ weniger Mittel für Betrieb und Unterhaltung zur Verfügung stehen, was in völligem Kontrast zum Ziel eines angemessenen Wert- und Substanzerhalts bei der bestehenden Infrastruktur steht und ist damit als problematisch zu bezeichnen. Entsprechend ist bei jeder Investitionsentscheidung auf diese Folgekosten eine besondere Aufmerksamkeit zu richten.