

Sachbearbeitung	ZSD/F - Finanzen und Beteiligungen		
Datum	08.06.2018		
Geschäftszeichen	ZS/F HS/Ab		
Vorberatung	Hauptausschuss	Sitzung am 12.07.2018	TOP
Beschlussorgan	Gemeinderat	Sitzung am 18.07.2018	TOP
Behandlung	öffentlich		GD 900/18

Betreff: Haushaltsplanung 2019
 - Beratung der Eckdaten -

Anlagen: Anlage 1 - Schätzung der Allgemeinen Finanzmittel 2019
 Anlage 2 - Berechnung der Budgetzuschüsse 2019
 Anlage 3 - Sonderfaktoren 2019
 Anlage 4 - Vorabdotierte Sozial- und Jugendhilfe – Entwicklung der Zuschüsse
 Anlage 5 - Sachstand Verschuldung
 Anlage 6 - Berechnung des kalkulatorischen Zinssatzes 2019

Antrag:

1. Von den finanziellen Eckdaten des Haushalts 2019 Kenntnis zu nehmen.
2. Die Fach-/Bereiche zu beauftragen, die Fach-/Bereichshaushalte 2019 auf Basis der Eckdaten auszuarbeiten.
3. Für das dauerhafte Sanierungsprogramm im Haushalt 2019 - vorbehaltlich der Finanzierung durch den Haushalt - einen Betrag von 6,0 Mio. € zur Verfügung zu stellen.
4. Den kalkulatorischen Zinssatz 2019 auf 1,934 % festzusetzen

Heidi Schwartz

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

Sachdarstellung:

1. Ausgangslage

1.1 Ziele der städtischen Finanzpolitik

Die Stadt Ulm verfolgt im Rahmen ihrer Finanzpolitik folgende Ziele:

- **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**
- **soweit möglich keine neuen Schulden aufzunehmen.**

Die Berücksichtigung dieser Ziele dient einer nachhaltigen Haushaltspolitik ohne weitere Lasten für künftige Generationen.

1.2 Jahresabschluss 2017

Das **Haushaltsjahr 2017** verlief positiv. In der **Ergebnisrechnung** ergibt sich ein ordentliches Ergebnis von 43,5 Mio. € und damit gegenüber dem Nachtragsplan eine Verbesserung in Höhe von 12,7 Mio. €. In der Finanzrechnung ergibt sich ohne Berücksichtigung der haushaltsunwirksamen Zahlungsvorgänge ein Finanzierungsmittelüberschuss von 8,6 Mio. € und damit gegenüber dem Nachtragsplan eine Verbesserung in Höhe von 48,9 Mio. €. Einzelheiten sind in GD 940/18 dargestellt.

1.3 Rahmenbedingungen für das Jahr 2019

Ausgangslage für die Planung für das Jahr 2019 und die mittelfristige Finanzplanung und den darüber hinausgehenden Ausblick bis 2022/2027 sind weiterhin hohe Ermächtigungsüberträge, ein sehr hohes Investitionsvolumen mit nachfolgenden erhöhten Abschreibungen und Folgekosten, beschlossene Großprojekte und ehrgeizige Programme mit laufenden finanziellen Lasten (Schwerpunktthemen: Integration der Flüchtlinge und der Ausbau der (Schul-)Kindbetreuung im Rahmen "Erziehung, Bildung, Betreuung"). Trotz robuster Konjunktur und damit verbundenen nach wie vor hohen Steuereinnahmen kann ein ausgeglichener Haushalt nur knapp erreicht werden.

Weichenstellungen in den Masterplanvorhaben aus dem vergangenen Jahr erleichtern die Investitions- und Finanzierungsplanung und **schaffen mehr Sicherheit** zu den finanzpolitisch prägenden Rahmenbedingungen. Die Masterplanvorhaben und der zunehmend erschwerte Ausgleich des Ergebnishaushalts sind in den nächsten Jahren wesentliche finanzpolitische Leitplanken. Die Dynamik von weiteren Wünschen, Programmen und Projekten steht in Konkurrenz zu den beschlossenen Weichenstellungen. Dabei ermöglichen die Sparbücher die Absicherung der Finanzierung der Straßenbahnlinie 2, von Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen (Sparbuch: Sanierungs- und Modernisierungsfonds), sowie von Maßnahmen zur Umsetzung der städtischen Digitalisierungsstrategie (Sparbuch: Zukunftsoffensive Ulm - 2030).

Die Prognosen für die Jahre 2018 und 2019 sind positiv. Aktuell geht die Bundesregierung für 2018 von einem Wachstum des BIP um real 2,3 % und für 2019 um real 2,1 % aus. Von einigen Wirtschaftsforschungsinstituten wurde die Konjunkturprognose zwischenzeitlich allerdings nach unten angepasst.

Die aktuelle Steuerschätzung (Mai 2018) prognostiziert Mehrerträge sowohl in 2018 als auch 2019. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Steuersituation bei den Kommunen insbesondere durch regionale Effekte (insbesondere der Gewerbesteuer) bestimmt ist.

In den vorliegenden Eckdaten konnten die Auswirkungen der aktuellen Steuerschätzung (Mai 2018) nur bedingt berücksichtigt werden, da derzeit nur für wenige Positionen regionalisierte Daten vorliegen. Die sich für Ulm ergebenden Auswirkungen aus der aktuellen Steuerschätzung (Mai 2018) können daher erst nach Vorliegen der Orientierungsdaten des Landes für 2019 (Haushaltserlass 2019) verlässlicher abgeschätzt und für den Haushaltsplan 2019 berücksichtigt werden.

Die Stadt plant für 2019 weiterhin mit hohen Ausgabensteigerungen, insbesondere bei den Personalkosten. Die Sonderfaktoren sind im Vergleich zu den Eckdaten vom Juli 2017 deutlich gestiegen und befinden sich mit rd. 15 Mio. € auf einem sehr hohen Niveau. Gleichzeitig ist in der beschlossenen Mittelfristigen Finanzplanung für 2019 ein sehr **ambitioniertes Investitionsprogramm** vorgesehen, das künftig nicht nur hohe Finanzierungskosten, sondern auch hohe zusätzliche Betriebs- und Folgekosten verursachen wird, die den Haushaltsausgleich zusätzlich erschweren werden. Die Investitionsstrategie 2018 - 2027 wird derzeit verwaltungsintern erarbeitet und dem Gemeinderat mit der Einbringung des Haushalts 2019, im November 2018, zur Beratung vorgelegt. Nach der bisherigen Bearbeitung der Investitionsstrategie 2018 - 2027 wird bereits deutlich, dass mit deutlich steigenden Bauinvestitionen zu rechnen ist. Es steht derzeit ein sehr hohes Volumen im Raum.

Gemäß den jetzt vorliegenden **Eckdaten zum Haushaltsjahr 2019 gelingt der Haushaltsausgleich trotz hoher Steuereinnahmen nur knapp mit einem Überschuss von 232 T€. Ein Puffer ist praktisch nicht vorhanden.**

Dies ist nicht unbedenklich, da in den kommenden Jahren (weitere) erhebliche (auch finanzielle) Herausforderungen auf die Stadt zukommen, für die derzeit keine Reserven vorhanden sind:

- ✓ Entwicklung Flüchtlingszahlen
Die Kalkulation der Gesamtaufwendungen für die Flüchtlinge ist mit vielen Unwägbarkeiten und Unbekannten verbunden. Die Stadt Ulm kennt die Zugangs- und Abgangszahlen der Flüchtlinge im Jahr 2019 nicht verlässlich. Der Kalkulation liegt die aktuellste Prognose der Flüchtlingszahlen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) für das Jahr 2019 zugrunde. Die Ansätze für die Flüchtlingsunterbringung sind daher fragil. Sie teilen sich in den budgetierten als auch den vorabdotierten Bereich auf. Die Entwicklung ist wegen ihrer Dynamik engmaschig zu beobachten.
- weiterer Ausbau der Kinderbetreuung; bemerkenswert ist, dass der Zuschussbedarf mit 31 Mio. € die 30 Mio. € Grenze überschritten hat und sich damit seit 2009 fast verdoppelt hat.
- weiterer Ausbau des Bereichs Bildung, Betreuung und Erziehung in den Schulen; hier werden in den nächsten Jahren deutliche Zuwachsraten erwartet.

- Steuerung der Aufwendungen im Bereich der vorabdotierten Sozial- und Jugendhilfe
- hohe Investitionen, die in den kommenden Jahren anstehen mit erheblichen Folgekosten.

Die Verschuldung der Stadt betrug am 01.01.2018 insgesamt 110,8 Mio. € und wird bis zum 31.12.2018 voraussichtlich unverändert bleiben. Voraussetzung hierfür ist jedoch die Umsetzung der mit der Investitionsstrategie 2017 - 2026 (vgl. GD 950/17) beschlossenen Zielvorgaben für den Finanzhaushalt. Wegen der mittelfristigen Absicherung der Fremdfinanzierung kann es sinnvoll sein, zur Zinssicherung für künftige Finanzierungsbedarfe Kreditaufnahmen zu tätigen oder ggf. zinsverbilligte Förderdarlehen in Anspruch zu nehmen. Deshalb wurde die Kreditermächtigung von 2017 in Höhe von 8,1 Mio. € in das Haushaltsjahr 2018 übertragen.

Der aktuelle Stand der Sparbücher stellt sich folgendermaßen dar:

Bezeichnung Sparbuch	31.12.2016	Zugang	Abgang	31.12.2017	01.01.2018
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
Verkehrsentwicklung	60,80	9,80	17,00	53,60	53,60
Reduzierung Nettoneuverschuldung bis 31.12.2017	97,30	33,70	0,00	131,00	0,00
Weiterführung ab 01.01.2018:					
Allgemeines "Sparbuch"					96,00
Sanierungs- und Modernisierungsfonds					20,00
Zukunftsoffensive Ulm - 2030					15,00
Zwischensumme Weitergeführte Sparbücher					131,00
Gesamtsumme	158,10	43,50	17,00	184,60	184,60

Mit dem Sparbuch Verkehrsentwicklung kann nach der weiteren Zuführung von 9,8 Mio. € in 2017 der derzeit geplante Finanzierungsanteil für die Straßenbahnlinie 2 abgedeckt werden. Das Sparbuch Reduzierung Nettoneuverschuldung weist nach der Zuführung zum 31.12.17 von 33,7 Mio. € einen Stand von rd. 131 Mio. € auf. Dieses Guthaben wird zum 01.01.2018 in die neuen Sparbücher - allgemeines Sparbuch, Sanierungs- und Modernisierungsfonds und Zukunftsoffensive Ulm - 2030 - übernommen. Bezüglich des Guthabens des allgemeinen Sparbuchs ist der Hinweis wichtig, dass diese Finanzmittel erforderlich sind, um die Ermächtigungsüberträge für Aufwendungen und Auszahlungen aus 2017 in Höhe von rd. 40 Mio. € (Ermächtigungsüberträge aus dem Ergebnis- und Finanzhaushalt) zu finanzieren. D.h. von diesen 96 Mio. € sind bereits 40 Mio. € beauftragt bzw. verausgabt und stehen nicht zur Finanzierung von zusätzlichen Maßnahmen zur Verfügung.

Im Jahr 2018 stehen weitere 144,3 Mio. € für Investitionen zur Verfügung.

Dennoch sinkt das Niveau des Sparbuchs nicht in dem hohen Maße wie ursprünglich geplant, weil das veranschlagte Investitionsvolumen zu hoch ist und immer höhere gebundene Mittel "auf Halde liegen". **Das Allgemeine Sparbuch ist ein Sparbuch für noch nicht fertiggestellte oder noch nicht begonnene Maßnahmen.**

Die Stadt ist mit einer durchschnittlichen Baujahresrate im Rückstand.

2. Eckdaten Haushalt 2019

2.1 Allgemeine Finanzmittel (vgl. Anlage 1)

In 2019 stehen **258,4 Mio. € an Allgemeinen Finanzmitteln** zur Verfügung. Mit diesen Mitteln müssen die Fach-/Bereichsbudgets, der Gebäudeunterhalt, die vorabdotierte Sozial- und Jugendhilfe sowie die ordentlichen Abschreibungen finanziert werden. Gegenüber dem Plan 2018 bedeutet dies eine **Erhöhung um ca. 9,1 Mio. €**: Aus Steuern werden netto Mehrerträge in Höhe von rd. 4,1 Mio. € erwartet. Hier macht sich die Erhöhungen des Planwerts für den Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer bemerkbar. Aufgrund der positiven konjunkturellen Entwicklung sowie der Zunahme der Einwohnerzahl erhöhen sich trotz des besseren Jahresergebnisses 2018 die Erträge aus FAG-Zuweisungen netto (nach Abzug der Umlagen und der FAG-Rückstellung) um 4,4 Mio. €. Die geplanten Erträge aus Konzessionsabgaben sinken geringfügig um 15 T€, die Zinslast sinkt netto um rd. 0,6 Mio. €, die Deckungsreserve bleibt unverändert.

Die Auswirkungen Zensus sind in der Planung 2019 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 2019 (vgl. Anlage 2)

Das Verfahren zur Ermittlung der Budgets 2019 ist in der Anlage 2 dargestellt. Im Grundsatz sind die Budgets 2018 Basis für die Budgets 2019. 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 2019 wie folgt:

Budget 2018	248.515.200 €
Tarif- und Umlagesteigerungen Personalaufwendungen 2019:	4.500.000 €
Sonderfaktoren 2019 (netto):	2.441.900 €
Erhöhung der ordentlichen Abschreibungen	2.700.000 €
Erhöhung Bewirtschaftungskosten für Gebäude und Grundstücke inkl. Gebäudeunterhalt (Erhöhung um 1 Mio. €)	195.900 €
Reduzierung Zuschussbedarf Sozial- und Jugendhilfe:	-210.000 €
Summe Budgetentwicklung 2019	<u>9.627.800 €</u>

Eckdaten 2019	258.143.000 €
----------------------	----------------------

Die Budgets erhöhen sich damit um rd. 9,6 Mio. €!

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

2.3 Dauerhaftes Sanierungsprogramm

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. €.

2.4 Bewirtschaftungskosten für Gebäude und Grundstücke und Gebäudeunterhalt

Bei den Bewirtschaftungskosten für Gebäude und Grundstücke inklusive Gebäudeunterhalt ergibt sich eine Mehrbelastung für den Haushalt 2019 in Höhe von rd. 196 T€:

	RE 2015	RE 2016	RE 2017	Plan 2018	Plan 2019	Veränderung 2018 - 2019
	in T€					
Bewirtschaftungskosten für Gebäude und Grundstücke, davon	-14.115	-14.955	-15.786	-16.069	-16.761	692
Aufwendungen für Energie	-7.693	-8.305	-8.162	-8.154	-8.300	146
Aufwendungen für Gebäudereinigung	-3.838	-3.827	-4.717	-4.387	-4.737	350
Miet- und Pacht aufwendungen	-1.637	-1.774	-1.858	-2.183	-2.452	269
Mieterlöse für bebaute Grundstücke, die von GM bewirtschaftet werden	1.324	1.269	1.297	1.158	1.358	-200
Grundstücksabgaben	-1.200	-1.289	-1.270	-1.323	-1.323	0
Sonstige Bewirtschaftungskosten	-276	-263	-314	-261	-350	89
Sportunterhalt	-512	-489	-487	-597	-597	0
Grünunterhalt	-283	-277	-275	-322	-360	38
Gebäudeunterhalt	-10.121	-9.733	-8.941	-10.344	-9.848	-496
Bewirtschaftungskosten inklusive Gebäudeunterhalt	-24.236	-24.688	-24.727	-26.413	-26.609	196

Die Erhöhung der Bewirtschaftungskosten für Gebäude und Grundstücke um 692 T€ ergibt sich im Wesentlichen durch:

- ✓ Tarifiersteigerungen bei den Energiekosten (Strom-, Gas- und Fernwärme),
- ✓ den Tarifaabschluss Gebäudereinigung sowie die Umsetzung von Anforderungen der Gefährdungsbeurteilung (Reinigung von Büroflächen der städtischen Mitarbeiter in den Flüchtlingsunterkünften)
- ✓ zusätzliche Liegenschaften und Flächen, die 2018 und 2019 in Betrieb genommen werden, u.a. neue Kindertageseinrichtungen und das Kunstdepot. Da für das Kunstdepot die Kalkulationsgrundlagen derzeit nicht endgültig feststehen, werden sich diesbezüglich bis zur Verabschiedung des Haushaltsplans 2019 weitere Änderungen ergeben.

Im Bereich des Gebäudeunterhalts ergibt sich eine Reduzierung um -496 T€. Diese ergibt sich durch:

- ✓ den Wegfall von befristet genehmigten Sonderfaktoren in Höhe von -1.629 T€ für einmalige Instandhaltungsmaßnahmen
- ✓ die dauerhafte Erhöhung des Gebäudeunterhalts um +1.000 T€ als ersten Schritt zur weiteren Sicherstellung des Substanzerhalts der städtischen Infrastruktur (vgl. GD 158/18).
- ✓ den Mehrbedarf für zusätzliche Liegenschaften und Flächen, die 2018 und 2019 in Betrieb genommen sowie Beseitigung von Mängeln aus Gefährdungsbeurteilungen bei Aufzugsanlagen werden mit +133 T€.

Der Gebäudeunterhalt wird auch 2019 budgetneutral behandelt. Dieses Verfahren hat sich in der Praxis bewährt, denn der Gebäudeunterhalt soll ausschließlich der Substanzerhaltung der städtischen Gebäude dienen.

Für den **Gebäudeunterhalt** werden 2019 über 9,8 Mio. € (inkl. Investitionsaufträge im Finanzhaushalt) zur Verfügung gestellt. Die Höhe der Finanzmittel für den Gebäudeunterhalt soll den Substanzerhalt der städtischen Infrastruktur sicherstellen. Dies hat höchste finanzpolitische Priorität vor allem vor dem Hintergrund, dass ein wesentlicher Teil dieser Infrastruktur aus Schulen und Betreuungseinrichtungen besteht.

2.5 Personalaufwand

Der Tarifvertrag für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes (TVöD) wurde im März/April 2018 neu verhandelt und hat eine Laufzeit bis Ende August 2020. Die Tarifverhandlungen vom 17.04.2018 ergaben durchschnittliche (gewichtete) Erhöhungen ab 01.03.2018 von 3,19% und ab 01.04.2019 von 3,09% sowie 1,06% ab 01.03.2020. Dieses Ergebnis wurde auch für die Kalkulation der Beschäftigten des NV Bühne (künstlerisches Personal des Theaters) und des TVK (Orchestermusiker) übertragen.

Für die Beamtenbesoldung ist in Baden-Württemberg derzeit keine Erhöhung beschlossen. Aus diesem Grund wurde bei der Planung eine Steigerung von 1,0 % ab dem 01.07.2019 zugrundegelegt.

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

Tarifsteigerungen Beschäftigte	4.242.400 €
Erhöhung Beamtenbesoldung	148.200 €
Summe	<u>4.390.600 €</u>
Sonstige Änderungen (Umlageerhöhung KVBW, Änderung SV*):	109.400 €
Gesamtsumme	<u>4.500.000 €</u>

* Sozialversicherung

Insgesamt werden derzeit rd. 4,5 Mio. € an zusätzlichen Personalaufwendungen veranschlagt.

Zusätzlich haben die Fachbereiche für 2019 in erheblichem Umfang neue Stellen als Sonderfaktor beantragt. Insgesamt sind dies, abzüglich von Stellenstreichungen, aus heutiger Sicht 26,73 budgetrelevante, neue Stellen, die künftig zusätzliche Personalausgaben verursachen werden.

Insgesamt erhöhen sich die Personalaufwendungen nach derzeitigem Stand damit von rd. 135,4 Mio. € (Plan 2018) um 6,8 Mio. € auf rd. 142,2 Mio. €.

2.6 Sonderfaktoren (vgl. Anlage 3)

Für 2019 wurde bei der Finanzverwaltung eine Vielzahl von Sonderfaktorenanträgen eingereicht. Die beantragten Sonderfaktoren wurden mit den Fach-/Bereichen besprochen und nach den vorhandenen Leitlinien geprüft. Auf dieser Basis werden 2019 folgende Sonderfaktoren vorgeschlagen:

- Wegfall befristete Sonderfaktoren 2018:	-12.755.300 €
- befristete Sonderfaktoren 2019:	11.141.700 €
- dauerhafte Sonderfaktoren 2019 ff:	4.055.500 €
Summe Sonderfaktoren 2019	<u>2.441.900 €</u>

Der Betrag der Sonderfaktoren 2019 ist mit rd. 15 Mio. € trotz der vorgenommenen

Kürzungen sehr hoch und liegt wiederum deutlich über dem Durchschnitt der vergangenen Jahre. In den kommenden Jahren ist eine Reduzierung erforderlich.

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.

Das derzeit praktizierte Verfahren zur Weiterentwicklung der Fachbereichsbudgets im Rahmen der Haushaltsplanung ist mit sehr viel Aufwand verbunden. Zur Vereinfachung des Verfahrens wird daher für das Haushaltsplanverfahren 2020 das System der Sonderfaktoren von der Finanzverwaltung in Abstimmung mit den Fachbereichen und Bereichen überarbeitet.

In Anlage 3 ist ersichtlich wie sich die Sonderfaktoren auf die Fach-/ Bereiche und die einzelnen Maßnahmen verteilen. Der Schwerpunkt der eingereichten Sonderfaktoren liegt im Fachbereich Bildung und Soziales. Nachfolgend sind die Sonderfaktoren für die derzeit bestehenden Aufgabenschwerpunkte dargestellt:

Flüchtlinge und Integration

Flüchtlinge und Integration	Mehrerträge in T€	Personal- aufwendungen in T€	Stellen	Sach- aufwendungen in T€	Gesamt in T€
wegfallende Sonderfaktoren in					
Summe	-8.562	-2.631	-41,95	-3.602	2.329
neue befristete Sonderfaktoren					
Flüchtlinge Stellen in Linie		408	7,05		408
vorläufige Unterbringung	1.484			941	-543
Anschlussunterbringung	3.494			1.908	-1.586
Pakt für Integration	1.595	596	8,95	331	-668
neue dauerhafte Sonderfaktoren					
Flüchtlinge Stellen in Linie		897	13,25		897
Mehrbelastung im städtischen Haushalt 2019	-1.989	-730	-12,70	-422	837

Um der auf längere Sicht angelegten Aufgabe der gesellschaftlichen Integration von Flüchtlingen Rechnung zu tragen, wurde mit der GD 141/18 die für die Übergangszeit vorgesehene Flüchtlingsprojektstruktur verstetigt und in die Linienorganisation überführt. Entsprechend werden die Aufgaben im Bereich der Flüchtlingsarbeit bei der Abteilung Soziales nach der Beendigung des Projekts sozialräumlich organisiert. Primärprozesse und Aufgaben, die unmittelbar die Zielgruppe betreffen, werden in den Sozialräumen verortet. Sekundärprozesse, Koordinierungs- und sozialraumübergreifende Steuerungsaufgaben werden bei der Zentralen Verwaltung der Abteilung Soziales angesiedelt. Erträge und Aufwendungen wurden den voraussichtlichen Entwicklungen angepasst. Für die soziale Betreuung und Begleitung von Geflüchteten ist noch nicht entschieden wie es mit dem Pakt für Integration im Jahr 2019ff und der Finanzierung durch das Land tatsächlich weitergeht.

Infolge des Rückgangs der zugewiesenen Flüchtlinge wurden die benötigten Stellen überprüft. Dauerhaft werden künftig 13,25 Stellen für die Flüchtlingsarbeit benötigt. Neben inhaltlich fachlichen Erfordernissen ist ein Grund dafür auch die steigende Bürokratie in der Abrechnung von Kostenerstattungen und Zuschüssen des Landes und

damit einhergehende umfangreiche Nachweise. 16 Stellen werden befristet (für aktuelle Flüchtlingsbetreuung und Pakt für Integration) weitergeführt. Abgebaut werden 12,70 Projektstellen. Die Veränderung geht mit einer Reduzierung der Personalaufwendungen um 730.000.- einher. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.

Kinderbetreuung

Kinderbetreuung	Mehrerträge in T€	Personal- aufwendungen in T€	Stellen	Sach- aufwendungen in T€	Gesamt in T€
wegfallende Sonderfaktoren in Summe	-810	-710	-0,8	-552	-452
weiterlaufende befristete Sonderfaktoren in Summe	810	710	0,8	552	452
neue dauerhafte Sonderfaktoren					
Kita-Ausbau	86	421		33	368
Kita-Gebühren	120				-120
Einnahmen IK Kostenausgleich	80				-80
Gebühren Kitapflege	30				-30
Betriebskitas Zuschuss				400	400
Betriebskostenzuschuss kirchliche und freie Träger				1.545	1.545
Weniger Ausgaben Essensgelder	25				-25
FAG - Kindergartenlastenausgleich	1.274				-1.274
Mehrbelastung im städtischen Haushalt 2019	1.615	421	0	1.978	784

Die weiterhin steigenden Aufwendungen in der Kinderbetreuung haben mehrere Ursachen. Erstens sind die Geburten- und Kinderzahlen entgegen den ursprünglichen Hochrechnungen zur demografischen Entwicklung weiter gestiegen. Zur Sicherstellung des Rechtsanspruches auf Kinderbetreuung wurde die Ausbauoffensive 2 aufgelegt. Zweitens führt die höhere Auslastung der Betriebskitas verbunden mit der Anpassung der Fördersätze pro Kind und den hinzukommenden Gruppen bei den kirchlichen und freien Trägern zu weiteren Mehrausgaben, die durch den Finanzausgleich bei weitem nicht ausgeglichen werden.

Bildung, Betreuung, Erziehung (BBE)

Bildung, Betreuung und Erziehung	Mehrerträge in T€	Personal-aufwendungen in T€	Stellen	Sach-aufwendungen in T€	Gesamt in T€
wegfallende Sonderfaktoren	-115	-389	-8	-798	-1.072
weiterlaufende befristete Sonderfaktoren		269	5	213	482
neue befristete Sonderfaktoren					
Projekt "Betreuung an weiterführenden Schulen"	3	106		55	158
neue dauerhafte Sonderfaktoren					
Mittagstisch Schulen	116	294	6	541	719
Schaffung Stelle Päd. Fachkraft		73	1		73
Mehrbelastung im städtischen Haushalt 2019	4	353	4	11	360

Der in den letzten Jahren erfolgreich durchgeführte Aufbau von Ganztagesangeboten in der Kinderbetreuung und den Grundschulen führt zu einer steigenden Nachfrage nach Betreuungsangeboten an Schulen. Im Jahr 2019 soll das Projekt "Betreuung an weiterführenden Schulen" in Klassenstufe 5 und 6 an zwei Modellschulen starten. Auch das Schulverpflegungsangebot soll gemäß GD 266/16 mit Blick auf die quantitativ und qualitativ gestiegenen Anforderungen ausgebaut werden. Um die mit diesem Ausbau verbundenen Aufgaben in der Verwaltung meistern zu können, wird neben den Küchen- und Betreuungskräften die Stelle einer pädagogischen Fachkraft geschaffen.

2.7 Sozialhilfeausgaben (vgl. Anlage 4)

Der Zuschussbedarf für die vorabdotierte Sozial- und Jugendhilfe ist in den letzten 10 Jahren von knapp 40 Mio. € in 2008 auf geplante 50 Mio. € in 2018 angestiegen. Deutliche Zuwächse in den Jahren 2014 und 2015 sind auf steigende Aufwendungen für die schnell wachsende Zahl der Flüchtlinge und steigende Aufwendungen in der Jugendhilfe zurückzuführen. Der Zuschussbedarf 2017 entspricht im Ergebnis mit 46,9 Mio. € dem Vorjahreswert aus 2016. Aus heutiger Sicht wird der Zuschussbedarf 2018 ausreichend sein. Für das Jahr **2019** wird davon ausgegangen, dass der Zuschussbedarf aus 2018 von knapp **50 Mio. €** gehalten werden kann.

Seit dem 01.01.2014 übernimmt der Bund 100 % der ansatzfähigen Nettoaufwendungen in der **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung**. Die weiterhin steigenden Fallzahlen und Vergütungssätze werden durch diese 100 %-ige Kostenerstattung nur im Bereich der Grundsicherung für Ältere und Erwerbsgeminderte aufgefangen.

Im Bereich der **Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege** steigen die Fallzahlen von Jahr zu Jahr an, die Aufwendungen gehen jedoch nach wie vor zu Lasten der Kommunen. Die finanziellen Auswirkungen der Einführung und Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes können derzeit im Detail noch nicht dargestellt werden.

Im SGB XII wird für 2019 insgesamt eine moderate Erhöhung des Zuschussbedarfs um 0,25 Mio. € vorhergesagt.

Bei der **Grundsicherung für Erwerbsfähige** nach dem SGB II (HARTZ IV) beteiligt sich der Bund an den von den Kommunen geleisteten Kosten für die Unterkunft, die in den zurückliegenden Jahren immer wieder kurzfristig angepasst wurde. Für die Mehraufwendungen aufgrund der zahlreichen Übergänge von Flüchtlingen ins SGB II

übernimmt der Bund die Kosten in vollem Umfang. Der Planansatz wird um 0,1 Mio. € erhöht.

In der **Jugendhilfe** wird davon ausgegangen, dass sich der Zuschussbedarf im Jahr 2019 um knapp 0,2 Mio. € reduziert.

Die seit 2014 stark steigenden **Flüchtlingszahlen** haben zunächst von 2013 auf 2014 zu einer Verdoppelung des Zuschussbedarfs geführt. 2015 führte die nachlaufende Kostenerstattung zu einer stagnierenden Kostenentwicklung. Seit Anfang 2016 gehen die Flüchtlingszahlen stark zurück und der Zuschussbedarf liegt in 2019 bei geplanten 1,3 Mio. € im **AsylbLG**. Die Aufwendungen zur Deckung des Lebensunterhalts im AsylbLG fallen vor allem für Personen an, die sich noch im laufenden Asylverfahren befinden.

Die dargestellten Ansätze für Sozialhilfaufwendungen sind natürlich mit Risiken verbunden. Insbesondere die Fallzahlensteigerungen im Bereich der Eingliederungshilfe, der Hilfe zur Pflege und im Flüchtlingsbereich. Die erfreuliche, jedoch auch notwendige, erhöhte Finanzierungsbeteiligung insbesondere des Bundes darf nicht verschleiern, dass die Aufwände weiterhin steigen. Durch die konsequente Anwendung des Prinzips der Sozialraumorientierung und Ambulantisierung wird die Aufwandssteigerung in der gesamten vorabdotierten Sozial- und Jugendhilfe, auch im Vergleich zu anderen Stadt- und Landkreisen jedoch gedämpft.

Im Jahresvergleich zeigt die Sozial- und Jugendhilfe folgende Entwicklung:

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. €	
Ergebnis 2014:	45,9 Mio. €	
Ergebnis 2015:	48,0 Mio. €	
Ergebnis 2016:	46,9 Mio. €	
Ergebnis 2017:	47,0 Mio. €	
Plan 2018:	50,2 Mio. €	
Eckwerte 2019:	50,0 Mio. €	- 0,2 Mio. €

2.8 Haushaltskonsolidierung / Strukturmaßnahmen / Investitionsstrategie

Die dritte und letzte Rate der Konsolidierungsvorgabe des Gemeinderats vom Juli 2009 (GD 223/09) wurde im Haushalt 2012 umgesetzt.

Allerdings gilt verstärkt, dass Haushaltsdisziplin erforderlich ist. Ggfs. sind zur Erreichung des finanzpolitischen Ziels sowie der gesetzlichen Vorgabe, den Ergebnishaushalt dauerhaft auszugleichen, Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich.

Insofern wird bereits heute darauf hingewiesen, dass auch die unter Ziff. 2.6 genannten "dauerhaften Sonderfaktoren" nur insoweit dauerhaft sind, als nicht ein erneuter Konsolidierungsbedarf auftritt.

Hinsichtlich des Investitionsverhaltens der Stadt ist es erforderlich, die mit der Investitionsstrategie 2017- 2026 beschlossenen Zielvorgaben für die Investitionshaushalte (vgl. GD 950/17) konsequent umzusetzen. Dies muss im Ergebnis auch mit Rücksicht auf die vorhandenen Kapazitätsgrenzen in der Stadt und in der Stadtverwaltung zu einer Begrenzung in der Aufnahme weiterer Investitionsmaßnahmen im Rahmen der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2022 führen. **Das Investitionsvolumen in der Finanzplanung kann daher nicht mehr auf dem Niveau der letzten Jahre fortgeführt, es muss vielmehr in realistischer Weise zurückgefahren 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 (Belags-) Sanierungen, die in der kameralen Welt als Investitionsmaßnahme behandelt wurden, als laufende Unterhaltsmaßnahmen im Ergebnishaushalt abzuwickeln.

Deshalb ist jeweils zu prüfen, ob die geplanten Maßnahmen im Ergebnis- oder im Finanzhaushalt zu veranschlagen und zu buchen sind. Dadurch kann sich im Vergleich mit der Vorjahresplanung eine Erhöhung/Reduzierung des Unterhaltungsaufwands im Ergebnishaushalt ergeben. Für den Plan 2019 gehen wir nach der derzeitigen Planung davon aus, dass die Mittelverteilung aus dem Haushalt 2018 beibehalten werden kann und aus dieser Abgrenzungsthematik keine Veränderung des Ergebnishaushalts erforderlich wird. Sofern die weiteren Konkretisierungen eine Umschichtung erforderlich machen, muss die Planung ggf. angepasst 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 im Bereich des Gebäudemanagements Eigenleistungen aktiviert. Der Planwert 2019 ist davon abhängig, welche investiven Maßnahmen von Seiten GM im Jahr 2019 betreut werden. Dies wird erst im Rahmen der investiven Planung festgelegt. Deshalb wird für die Eckdatenberatung zunächst der im Haushalt 2018 geplante Betrag von rd. 1,5 Mio. € beibehalten.

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

Gesamtkosten noch nicht bei allen Maßnahmen 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 des städtischen Vermögens erhalten bleibt und wir nicht auf Kosten der nachfolgenden Generationen leben.

Im Haushalt 2018 sind die ordentlichen Abschreibungen mit rd. 45,9 Mio. € veranschlagt. Dem stehen Auflösungen von Zuweisungen und Zuschüssen mit rd. 7,3 Mio. € gegenüber. Die Summe der Abschreibungen wird für die Eckdaten 2019 um rd. 2,7 Mio. € erhöht. 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 2019 fertiggestellten und aktivierten Investitionen abhängig. Derzeit sind rd. 80,9 Mio. € Anlagen im Bau in der Bilanz ausgewiesen, die nach Fertigstellung der Maßnahmen abzurechnen sind und mittelfristig zu einer zusätzlichen jährlichen Abschreibung von voraussichtlich ca. 2 Mio. € führen werden, die im Ergebnishaushalt dauerhaft zu finanzieren ist.

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 2019 nach den vorliegenden Eckdaten knapp**; das ordentliche Ergebnis schließt mit einem **Überschuss von 232 T€** ab.

Die aktuelle Finanzplanung im Haushaltsplan 2018 für die Jahre 2019 - 2021 rechnet mit steigenden Defiziten im Millionenbereich. Dies ist dauerhaft nicht zulässig. 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 2019 sichergestellt werden.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass jede Investition durch die daraus entstehenden zusätzlichen Abschreibungen und die erhöhten Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsaufwendungen den Ausgleich des Ergebnishaushaltes belastet. Der Folgediskussion kommt daher beim Beschluss von Investitionen eine 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 im Rahmen der kalkulatorischen Kosten ausgewiesen wird. Dieser Zinssatz wird auch für Folgelastenberechnungen bei Neuinvestitionen herangezogen. Die Berechnung des Zinssatzes erfolgt nach einer mit der Rechtsaufsicht und der Gemeindeprüfungsanstalt abgestimmten Systematik und beträgt in 2019 1,934 %. Dieser Zinssatz ist auch Grundlage für Gebührenkalkulationen von Stadt und EBU.

Die Berechnung des kalkulatorischen Zinssatzes ist in Anlage 6 dargestellt.

2.14 Finanzhaushalt - investive Maßnahmen

Laut Finanzplanung beträgt das Investitionsvolumen in 2019 rund 144 Mio. €.

Für das Jahr 2018 stehen derzeit Planansätze von 128,4 Mio. € sowie Ermächtigungsüberträge im Finanzhaushalt in Höhe von 32,2 Mio. € zur Verfügung. Aus heutiger Sicht kann dieses Volumen nicht abgearbeitet werden.

Das "Allgemeine Sparbuch" mit 96 Mio. € zum 01.01.2018 ist heute tatsächlich schon in Teilen ein Sparbuch für noch nicht begonnene oder noch nicht fertiggestellte Maßnahmen. Die Stadt ist mit einer durchschnittlichen Baujahresrate im Rückstand.

Dadurch wird deutlich, dass das abarbeitbare Volumen insbesondere sowohl durch die Kapazität der eigenen Personalressourcen als auch durch die Kapazität der potentiellen Auftragnehmer sowie die "(verkehrliche) Verkraftbarkeit in der Stadt Ulm" begrenzt ist.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass auch die im Ergebnishaushalt veranschlagten "Baumaßnahmen" bewältigt werden müssen.

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 Folgekosten dauerhaft zu finanzieren.

Deshalb müssen die mit der Investitionsstrategie 2017 - 2026 (vgl. GD 950/17) beschlossenen Zielvorgaben für den Investitionshaushalt konsequent bei der Planung des Investitionshaushalts 2019 sowie der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2022 konsequent umgesetzt werden.

2.15 Schulden

Im Haushaltsverlauf 2017 wurden keine Kredite für die Stadt Ulm aufgenommen. Aufgrund der planmäßigen Tilgungen i.H.v. 7,5 Mio. € und einer Sondertilgung i.H.v. 3,3 Mio. € ergibt sich zum 31.12.2017 ein Schuldenstand von 110,8 Mio. €. Im Plan 2018 ist derzeit eine Kreditaufnahme von 12,7 Mio. € und eine Tilgung von 12,7 Mio. € vorgesehen, so dass sich der Schuldenstand zum 31.12.2018 voraussichtlich nicht verändern wird. Aus 2017 steht zusätzlich eine nach 2018 übertragene Kreditermächtigung von 8,1 Mio. € zur Verfügung.

In der mittelfristigen Finanzplanung ist für 2019 eine Nettoneuverschuldung von Null vorgesehen, d.h. die Aufnahme neuer Kredite erfolgt maximal in Höhe der Kredittilgungen. Dies würde nach aktuellem Stand bedeuten, dass eine Kreditaufnahme bis zu 7,2 Mio. € im Jahr 2019 eingeplant wird. In welcher Höhe tatsächlich eine Kreditermächtigung für 2019 erforderlich wird, ist noch offen und hängt wesentlich vom Investitionsvolumen 2019 ab.

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 nun die vorliegenden Eckdaten in die konkrete Haushaltsplanung 2019 übertragen.