



Sachbearbeitung	ZS/F - Finanzen/Beteiligungsverwaltung		
Datum	16.06.2016		
Geschäftszeichen	ZS/F HS/Ab		
Vorberatung	Hauptausschuss	Sitzung am 07.07.2016	TOP
Beschlussorgan	Gemeinderat	Sitzung am 13.07.2016	TOP
Behandlung	öffentlich		GD 900/16

Betreff: Haushaltsplanung 2017
- Beratung der Eckdaten -

Anlagen:

- Schätzung der Allgemeinen Finanzmittel 2017 (Anlage 1)
- Berechnung der Budgetzuschüsse 2017 (Anlage 2)
- Sonderfaktoren 2017 (Anlage 3)
- Vorabdotierte Sozial- und Jugendhilfe – Entwicklung der Zuschüsse (Anlage 4)
- "geplante" Großinvestitionen (Anlage 5)
- Sachstand Verschuldung (Anlage 6)
- Berechnung des kalkulatorischen Zinssatzes 2017 (Anlage 7)

Antrag:

1. Von den finanziellen Eckdaten des Haushalts 2017 Kenntnis zu nehmen.
2. Die Fach-/Bereiche zu beauftragen, die Fach-/Bereichshaushalte 2017 auf Basis der Eckdaten auszuarbeiten.
3. Für das dauerhafte Sanierungsprogramm im Haushalt 2017 - vorbehaltlich der Finanzierung durch den Haushalt - einen Betrag von 6,0 Mio. € zur Verfügung zu stellen.
4. Den kalkulatorischen Zinssatz 2017 auf 2,63 % festzusetzen.

Heidi Schwartz

Zur Mitzeichnung an:

BM 1

Bearbeitungsvermerke Geschäftsstelle des
Gemeinderats:

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 aufzunehmen.**

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

Das **Haushaltsjahr 2015** verlief positiv. Im Ergebnishaushalt ergibt sich ein ordentliches Ergebnis von 13,8 Mio. €. Das heißt, dass das geplante Defizit mit 3,06 Mio. € im Ergebnishaushalt noch vermieden werden konnte und sich gegenüber dem Plan eine Verbesserung in Höhe von 16,9 Mio. € ergibt.

Bei der Beurteilung dieses Ergebnisses ist jedoch zu berücksichtigen, dass im Jahr 2015 erneut ein **verzögerter Mittelabfluß** zu verzeichnen ist, der das Ergebnis nur deshalb verbessert, weil sich der Aufwand in das Jahr 2016 verschiebt. Im Gegensatz zur kameralen Welt werden Ermächtigungsüberträge (früher Haushaltsausgabereste) im "Überschuss aus dem ordentlichen Ergebnis" abgebildet.

Im Finanzhaushalt 2015 wurden mit netto 25,1 Mio. € (27,1 Mio. € Auszahlungen und 2 Mio. € Einzahlungen) erneut sehr hohe Ermächtigungsüberträge gebildet. Das "geschobene" Investitionsvolumen entspricht damit weiterhin nahezu dem langjährigen Durchschnitt eines jährlichen Investitionsprogramms und verdeutlicht die ehrgeizige Beschlusslage, die zunehmend verzögert zur Umsetzung kommt. Die Summe der noch nicht abgerechneten Investitionsauszahlungen (Anlagen im Bau) konnte wesentlich reduziert werden, weshalb im Jahresabschluss die belastenden Abschreibungen entsprechend der Planung gestiegen, jedoch immer noch nicht vollständig enthalten sind. Dies liegt zum einen daran, dass ein Teil der Investitionen noch im Bau bzw. noch nicht fertiggestellt sind und zum anderen, dass ein Teil der Investitionen noch abzurechnen ist.

Vereinfacht gesagt, schiebt die Stadt mittlerweile ein durch Beschlüsse gebundenes Kapital von 31,9 Mio. € (Ermächtigungsüberträge aus dem Finanzhaushalt mit netto 25,1 Mio. € und aus dem Ergebnishaushalt mit 6,8 Mio. €) vor sich her, das zeitverzögert zusätzlich abgearbeitet werden muss.

Finanzpolitisch bedeutsam ist diese Entwicklung, weil diese Ermächtigungsüberträge zunächst das aktuelle Ergebnis nicht belasten und nur in der gestiegenen Liquidität sichtbar sind. Außerdem verändert sich die Anforderung an ein langfristig ausgerichtetes Kreditportfoliomanagement, weil sich Liquidität, Verpflichtungen und Kreditaufnahmen (Absicherungsstrategie) in der mehrjährigen Betrachtung auseinanderentwickeln.

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 angestiegene Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses, in der die "Sparbücher" enthalten sind. Ein weiterer Grund ist die Linie 2 und die Notwendigkeit, bis 2019 die Finanzierbarkeit durch interne Zweckbindung sicher zu stellen. Deshalb führt der Stau in der Umsetzung beschlossener Maßnahmen, die Finanzierung der Masterplanprojekte, insbesondere der Linie 2, aber auch in mehrfacher Hinsicht vorhandene Kapazitätsgrenzen in der Stadt und der Stadtverwaltung zu einer Begrenzung in der Aufnahme weiterer Investitionsmaßnahmen bis 2020. **Das Investitionsvolumen in der Finanzplanung kann nicht mehr auf dem Niveau der letzten Jahre fortgeführt werden; es muss in realistischer Weise zurückgefahren werden.**

Der Abschluss des Ergebnishaushalts 2015 ist insbesondere von folgenden Tatsachen geprägt

- ✓ Das Wirtschaftswachstum hat sich in Baden-Württemberg in 2015 weiterhin stabil entwickelt. Dies wirkte sich für die Stadt in Form von erhöhten Steuereinnahmen und einem steigenden Ertrag aus dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer aus.
- ✓ Die Gewerbesteuererträge haben sich wieder leicht erholt, sodass der Planansatz von 89 Mio. € mit laufenden Zahlungen erreicht wurde. Zudem sind einmalige Zahlungen in Höhe von 10,3 Mio. € erfolgt. Davon verbleiben nach Abzug der FAG-Rückstellungszufuhr mit 5,9 Mio. € noch 4,4 Mio. €. Im Gegenzug mussten im Vergleich zum Plan ca. 2,1 Mio. € mehr Gewerbesteuerumlage gezahlt werden.
- ✓ Aufgrund der positiven Entwicklung der Steuereinnahmen bei Bund und Land hat sich das Ausschüttungsvolumen im Finanzausgleich (FAG) gegenüber dem Plan 2015 um rd. 8,5 Mio. € (netto) erhöht.
- ✓ Der Zuschussbedarf im Bereich der vorabdotierten Sozial- und Jugendhilfe liegt mit rd. 48 Mio. € rd. 1,7 Mio. € unter dem Planansatz. Gegenüber 2014 mit 45,8

Mio.€ ist der Zuschussbedarf jedoch erneut um rd. 2,2 Mio. € gestiegen.

- ✓ Der Zuschussbedarf im Bereich der Kinderbetreuung beträgt im Rechnungsergebnis 2015 26,8 Mio. €.
- ✓ Aufgrund verzögerter Abwicklung von Maßnahmen wurden im Ergebnishaushalt 2015 6,8 Mio. € an Ermächtigungen in das Jahr 2016 übertragen. Gegenüber dem Jahresabschluss 2014 haben sich damit die Ermächtigungsüberträge um 0,6 Mio. € erhöht und sind nach wie vor auf einem relativ hohen Niveau. Obwohl ca. 109 Mio. € der als "Anlage im Bau" geführten investiven Zahlungen aus den vergangenen Jahren aktiviert werden konnten und damit bei den Abschreibungen Berücksichtigung finden, beträgt der Stand der Anlagen im Bau (noch nicht fertiggestellte oder abgerechnete Maßnahmen) zum 31.12.2015 noch 111,2 Mio. €, für die zukünftig noch Abschreibungen zu berücksichtigen sind. Zudem kommen die in 2016 vorgesehenen investiven Zahlungen noch hinzu.
- ✓ Veränderung aufgrund der Umschichtungen zwischen Ergebnis- und Finanzhaushalt

Ausgangslage für die Planung für das Jahr 2017 und die mittelfristige Finanzplanung und den darüber hinausgehenden Ausblick bis 2020/2025 sind weiterhin hohe Ermächtigungsüberträge, ein sehr hohes Investitionsvolumen mit nachfolgenden erhöhten Abschreibungen und Folgekosten, beschlossene Großprojekte und ehrgeizige Programme mit laufenden finanziellen Lasten (insbesondere die Unterbringung 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 wiederum nicht erreicht werden.

Weichenstellungen in den Masterplanvorhaben aus dem vergangenen Jahr

erleichtern die Investitions- und Finanzierungsplanung bis 2020 und **schaffen mehr**

Sicherheit zu den finanzpolitisch prägenden Rahmenbedingungen. Die Masterplanvorhaben, die wirtschaftliche Entwicklung der Stadtwerke Ulm Neu-Ulm 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. Sofern die Stadt über den bisher geplanten Finanzierungsanteil hinaus weitere Beträge übernehmen müsste, wären diese ggf. über Kredite zu finanzieren.

Entscheidend ist, die Eckdaten der Finanzierung sind nun bekannt und die damit verbundenen Risiken weitgehend beherrschbar.

Die Prognosen für die Jahre 2016 und 2017 sind verhalten. Aktuell geht die Bundesregierung für 2016 von einem Wachstum des BIP um real 1,7 % aus. Die aktuelle Steuerschätzung (Mai 2016) prognostiziert Mehrerträge sowohl in 2016 als auch 2017. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Steuersituation bei den Kommunen insbesondere durch regionale Effekte (insbesondere der Gewerbesteuer) bestimmt ist.

Zudem gilt weiterhin, dass die **aktuell positive wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Lage fragil und die Prognose mit Risiken behaftet ist.**

Die Stadt plant für 2017 weiterhin mit hohen Ausgabensteigerungen, insbesondere bei den Personalkosten und der vorabdotierten Sozial- und Jugendhilfe. Die Sonderfaktoren wurden im Vergleich zu den Eckdaten vom Juli 2016 um 2,0 Mio. € reduziert, befinden sich jedoch nach wie vor auf einem sehr hohen Niveau. Gleichzeitig

liegt wiederum ein sehr **ambitioniertes Investitionsprogramm** vor, das künftig nicht nur hohe Finanzierungskosten, sondern auch hohe zusätzliche Betriebs- und Folgekosten verursachen wird, die den Haushaltsausgleich zusätzlich erschweren werden. Ungeachtet der dafür erforderlichen Finanzierung **übersteigt dieses Programm** wie bereits ausgeführt **die tatsächlichen Kapazitäten und Verträglichkeit der Stadt**.

Im Rahmen der Investitionsplanung 2017 ist deshalb zu prüfen, welche Mittel tatsächlich in 2017 abfließen können. Die Auftragsbücher sind aus den Vorjahren voll, die verfügbaren Mittel fließen nicht oder nur verzögert ab. Neue Vorhaben erhöhen zunächst den Auftragsbestand und verwässern zunehmend die Aussagekraft des Haushalts, weil ein theoretischer Finanzierungsbedarf entsteht, der praktisch in den Projekten nicht umgesetzt werden kann.

Deshalb ist das **Gebot der Stunde "Maß halten" und "das Machbare vornehmen"**, vor allem bei freiwilligen laufenden Leistungen und bei 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 2017 gelingt Ulm im Jahr 2017 der Haushaltsausgleich nicht. Vielmehr ergibt sich trotz hoher Steuereinnahmen und reduzierter Sonderfaktoren ein Defizit von 6,3 Mio. €. Ein Puffer ist praktisch nicht vorhanden**, insbesondere im Hinblick auf viele Unwägbarkeiten und Unbekannte hinsichtlich zusätzlicher Kosten auch für die Unterbringung von Flüchtlingen.

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 2017 nicht verlässlich. Der Kalkulation liegt die aktuellste Prognose der Flüchtlingszahlen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) für das Jahr 2016 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. Im Haushaltsplan bzw. im Nachtrag 2017 sind die veranschlagten Finanzmittel entsprechend der Entwicklung der Flüchtlingszahlen ggf. nachzusteuern.
- weiterer Ausbau der Kinderbetreuung; bemerkenswert ist, der Zuschussbedarf nähert sich der 30 Mio. € Grenze und hat sich damit seit 2009 fast verdoppelt.
- 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
- ggf. weiterer Finanzbedarf der SWU insbesondere durch Belastungen im Bereich ÖPNV.
- hohe Investitionen, die in den Jahren 2016 bis 2019 anstehen mit erheblichen Folgelasten. In der Anlage 5 ist dargestellt, welche Investitionsmaßnahmen beschlossen, benötigt bzw. angedacht sind:

In 2015 und 2016 wurden/werden erneut Großinvestitionen mit bemerkenswerten 75,8 Mio. € fertiggestellt (s. Anlage 5 S. 1). Darüberhinaus wird ein weiteres Investitionsvolumen von rd. 342 Mio. € (inkl. rd. 86,6 Mio. € Finanzierungsbeitrag der Stadt für die Straßenbahnlinie 2) in 2017 oder später fertiggestellt, das in der Finanzplanung bereits berücksichtigt ist.

Das derzeit vorgesehene Investitionsvolumen in Höhe von mindestens 420 Mio. € (s. Anlage 5 S. 2 und 3) mit Fertigstellung ab 2017 ist mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit die Untergrenze. Die aktuellen Annahmen müssen derzeit regelmäßig im Rahmen von Kostenfortschreibungen nach oben korrigiert werden, Maßnahmen sind noch nicht beziffert und es kommen regelmäßig neue Maßnahmen hinzu.

Aktuell gibt es eine Reihe von Bedarfsmeldungen für weitere Investitionen, die bisher in der Finanzplanung bis 2019 noch überhaupt nicht berücksichtigt sind. Die Summe dieser weiteren Investitionsmaßnahmen beläuft sich auf mindestens 78 Mio. €, wobei einige Maßnahmen noch nicht bezifferbar sind. Dem muss begegnet werden.

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. Eine deutliche Reduzierung des zusätzlichen Bauinvestitionsvolumens in 2017 ist vor diesem Hintergrund zwingend erforderlich.

In der Mittelfristigen Finanzplanung sind für 2017 zur Finanzierung des bisher geplanten Investitionsvolumens neue Schulden in Höhe von 14,8 Mio. € (netto, nach Abzug der Tilgung) vorgesehen.

Ob dies ausreichend ist, ist derzeit noch offen, da die konkrete Investitionsplanung erst in den kommenden Wochen erfolgt.

Die Verschuldung der Stadt betrug am 01.01.2016 insgesamt 125 Mio. € und wird bis zum 31.12.2016 auf voraussichtlich 134 Mio. € ansteigen. Nach der Mittelfristigen Finanzplanung werden in 2017 Kredite in Höhe von 8,1 Mio. € getilgt und 22,9 Mio. € neue Kredite aufgenommen, so dass die Kreditschulden dann auf 148,8 Mio. € ansteigen würden. Wie oben ausgeführt, ist allerdings noch offen, ob dies angesichts der anstehenden Investitionen so umgesetzt werden kann. 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.

Der aktuelle Stand der Sparbücher stellt sich folgendermaßen dar:

Mit dem Sparbuch Verkehrsentwicklung kann der derzeit geplante Finanzierungsanteil für die Straßenbahnlinie 2 abgedeckt werden. Das Sparbuch Reduzierung Nettoneuverschuldung weist nach der Zuführung zum 31.12.15 einen Stand von rd. 55 Mio. € auf. Hierbei ist der Hinweis wichtig, dass diese Finanzmittel erforderlich sind, um die Ermächtigungsüberträge aus 2015 mit netto rd. 31,9 Mio. € (Ermächtigungsüberträge aus dem Ergebnis- und Finanzhaushalt) zu finanzieren. D.h. von diesen 55 Mio. € sind bereits 31,9 Mio. € beauftragt bzw. verausgabt und stehen nicht zur Finanzierung von neuen und zusätzlichen Maßnahmen zur Verfügung.

Im Jahr 2016 stehen weitere 137,6 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 Sparbuch zur Reduzierung der**

Neuverschuldung ist heute tatsächlich schon ein Sparbuch für noch nicht begonnene oder noch nicht fertiggestellte Maßnahmen.
Die Stadt ist mit einer durchschnittlichen Baujahresrate im Rückstand.

2. Rahmendaten Haushalt 2017

2.1 Allgemeine Finanzmittel (vgl. Anlage 1)

In 2017 stehen **222,8 Mio. € an Allgemeinen Finanzmittel** 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 2016 bedeutet dies eine Reduzierung **um ca. 1,2 Mio. €**: Aus Steuern werden netto Mehrerträge in Höhe von rd. 11,9 Mio. € erwartet. Hier machen sich die Erhöhungen der Planwerte für die Gewerbesteuer, Grundsteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sowie der Umsatzsteuer bemerkbar. Aufgrund des besseren Jahresergebnisses 2015 reduzieren sich die Erträge aus FAG-Zuweisungen dagegen netto (nach Abzug der Umlagen und der FAG-Rückstellung) deutlich um 12,8 Mio. €. Die geplanten Erträge aus Konzessionsabgaben bleiben nahezu gleich, die Zinslast steigt netto um rd. 0,3 Mio. €.

Die Auswirkungen Zensus sind in der Planung 2017 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 2017 (vgl. Anlage 2)

Das Verfahren zur Ermittlung der Budgets 2017 ist in der Anlage 2 dargestellt. Im Grundsatz sind die Budgets 2016 Basis für die Budgets 2017. 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 2017 wie folgt:

Budget 2016	226.313.700 €
Tarif- und Umlagesteigerungen Personalaufwendungen 2017:	2.400.000 €
Sonderfaktoren 2017 (netto):	-4.161.800 €
Erhöhung der ordentlichen Abschreibungen	3.000.000 €
Steigerung Zuschussbedarf Sozial- und Jugendhilfe:	1.550.000 €
	<hr/>

Summe Budgetentwicklung 2017	<u>2.788.200 €</u>
<hr/>	
Eckdaten 2017	229.101.900 €

Die Budgets erhöhen sich damit um rd. 2,8 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 Gebäudeunterhalt

Der Gebäudeunterhalt wird auch 2017 budgetneutral behandelt. Dieses Verfahren hat sich in der Praxis bewährt, denn der Gebäudeunterhalt soll ausschließlich der Substanzerhaltung der städtischen Gebäude dienen.

Für den **Gebäudeunterhalt** wurden in 2016 über 9 Mio. € zur Verfügung gestellt. Dabei sind sowohl Sonderfaktoren, Umschichtungen aus dem Finanzhaushalt als auch die Mittel aus dem dauerhaften Sanierungsprogramm (inkl. 1,0 Mio. € für energetische Sanierung) enthalten. 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.

2.5 Personalaufwand

Der Tarifvertrag für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes (TVöD) wurde im März/April 2016 neu verhandelt und hat eine Laufzeit bis Ende Februar 2018. Das Tarifergebnis ergab eine Steigerung von 2,4 % ab 01.03.2016 und eine weitere Steigerung ab dem 01.02.2017 von 2,35 %. Diese Annahme wurde auch für die Kalkulation der Beschäftigten des NV Bühne (künstlerisches Personal des Theaters) und des TVK (Orchestermusiker) getroffen.

Für die Beamtenbesoldung ist in Baden-Württemberg ist eine Umsetzung des Tarifabschlusses TV_L noch nicht geklärt. Aus diesem Grund wurde bei der Planung eine Steigerung von 1,0 % ab dem 01.07.2017 zugrundegelegt. Zusammengefasst haben die dargestellten Faktoren folgende Auswirkungen auf die allgemeine Personalausgabenentwicklung im Gesamthaushalt:

Tarifsteigerungen Beschäftigte	2.182.700 €
Erhöhung Beamtenbesoldung	135.500 €
Summe	<u>2.318.200 €</u>
Sonstige Änderungen (Umlageerhöhung KVBW, Reduzierung SV):	81.800 €
Gesamtsumme	<u>2.400.000 €</u>

Insgesamt werden derzeit rd. 2,4 Mio. € an zusätzlichen Personalaufwendungen veranschlagt.

Zusätzlich haben die Fachbereiche für 2017 in erheblichem Umfang neue Stellen als Sonderfaktor beantragt. Insgesamt sind dies, abzüglich von Stellenstreichungen, aus heutiger Sicht rund 27 neue Stellen, die künftig zusätzliche Personalausgaben verursachen werden. Diese Stellenmehrung wird insbesondere durch den Ausbau der Ganztagesbetreuung und der Betreuung von Flüchtlingen verursacht.

Insgesamt erhöhen sich die Personalaufwendungen nach derzeitigem Stand damit von

rd. 122 Mio. € (Plan 2016) um 3,4 Mio. € auf rd. 125,4 Mio. €.

2.6 Sonderfaktoren (vgl. Anlage 3)

In 2017 wurde bei der Finanzverwaltung eine Vielzahl von Sonderfaktorenanträgen eingereicht. Der Schwerpunkt der eingereichten Sonderfaktoren liegt insbesondere im Bereich der Finanzierung von Schwerpunktveranstaltungen im kulturellen Bereich, den erheblichen zusätzlichen Aufwendungen im Bereich "Bildung, Betreuung und Erziehung" sowie im Bereich der Bewirtschaftungskosten (insbesondere Mehraufwand Reinigung und Unterhalt sowie Bewirtschaftung zusätzlicher Liegenschaften). Die beantragten Sonderfaktoren wurden mit den Fach-/Bereichen besprochen und nach den vorhandenen Leitlinien geprüft. Auf dieser Basis werden 2017 folgende Sonderfaktoren vorgeschlagen:

- Wegfall befristete Sonderfaktoren 2016:	-14.126.300 €
- befristete Sonderfaktoren 2017:	8.153.500 €
- dauerhafte Sonderfaktoren 2017 ff:	1.811.000 €
<hr/>	
Summe Sonderfaktoren 2017	-4.161.800 €

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

Der Betrag der Sonderfaktoren 2017 ist 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.

Zu berücksichtigen ist dabei, die Entwicklung des Zuschussbedarfes für die (Schul-) Kindbetreuung. Im Bereich der 0-6-Jährigen wurde für die Betriebskostenzuschüsse an die freien und kirchlichen Träger ein Sonderfaktor für die Anpassung der Kita-Verträge mit rd. 1 Mio. € eingeplant - obwohl ein doppelt so hoher Betrag beantragt wurde. Es ist in den nächsten Monaten kritisch zu prüfen, welcher Betrag hierfür konkret erforderlich ist.

Im Bereich der Schulkindbetreuung ist weiterhin mit unvorhersehbaren Entwicklungen zu rechnen, die gewisse Planungsunsicherheiten mit sich bringen.

2.7

Sozialhilfeausgaben (vgl. Anlage 4)

Der Zuschussbedarf für die vorabdotierte Sozial- und Jugendhilfe ist seit dem Jahr 2000 bis 2011 zum Teil in großen Sprüngen um 23 Mio. € auf ca. 45 Mio. € gestiegen.

Seit 2009 hat sich die Entwicklung aber spürbar verlangsamt und die Steigerungsraten wurden kleiner. Die stufenweise Aufstockung der Bundesbeteiligung in der Grundsicherung für Ältere und Erwerbsgeminderte im SGB XII führte ab 2012 zu einem realen Rückgang des Zuschussbedarfs. Ab 2014 wurde dieser Effekt vor allem durch steigende Aufwendungen für die schnell wachsende Zahl der Flüchtlinge und steigende Aufwendungen in der Jugendhilfe mehr als kompensiert. Der Zuschussbedarf 2015 stieg auf 47,9 Mio €. Aus heutiger Sicht wird der Zuschussbedarf 2016 ggfs. weiter steigen und der Planansatz 2016 (48,0 Mio. €) möglicherweise nicht ausreichen. Für das Jahr 2017 wird davon ausgegangen, dass der Zuschussbedarf um

weitere 1,5 Mio. € auf **49,5 Mio. €** steigt.

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. 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, so dass für 2017 eine weitere Erhöhung des Zuschussbedarfs um 0,9 Mio. € vorhergesagt wird.

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. Inwieweit sich die Übernahme anerkannter Flüchtlinge auf die Entwicklung im SGB II auswirken wird, ist derzeit nicht abzusehen. Zunächst erfolgt keine Änderung des Planansatzes. Bei Bedarf wird im Nachtrag nachgesteuert.

In der Jugendhilfe erhöht sich der Zuschussbedarf neben der Steigerung der Vergütungssätze 2015 auch durch die stark angestiegene Zahl unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge (UMF). In der aktuellen Auswertung für 2016 ergibt sich bereits ein Aufwand für UMFs von ca. 2,5 Mio €. Zwar wird dieser Mehraufwand nahezu vollständig vom Land erstattet, aber durch die zeitlich verzögerte Abrechnung entsteht hier zunächst 2015 und 2016 ein Mehraufwand.

Die seit 2013 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. Wie sich der Wechsel der anerkannten Flüchtlinge auf die Kostenentwicklung im AsylbLG auswirkt, ist derzeit schwer vorhersehbar und bleibt abzuwarten.

Die dargestellten Ansätze für Sozialhilfekosten sind natürlich mit Risiken verbunden. Insbesondere die Fallzahlensteigerungen im Bereich der Eingliederungshilfe, der Hilfe zur Pflege und im Flüchtlingsbereich sowie der unbegleiteten, minderjährigen Flüchtlinge (UMF) in der Jugendhilfe können ein Nachsteuern bei der Haushaltsplanerstellung im Herbst dieses Jahres erforderlich machen. Die erfreuliche, jedoch auch notwendige, erhöhte Finanzierungsbeitrag insbesondere des Bundes darf nicht verschleiern, dass die Aufwände weiterhin steigen.

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. €
Planwert 2016:	48,0 Mio. €

Eckwerte 2017: 49,5 Mio. € _____ + 1,5 Mio. €

2.8 Haushaltskonsolidierung / Strukturmaßnahmen

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.

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 2017 gehen wir nach der derzeitigen Planung davon aus, dass die Mittelverteilung aus dem Haushalt 2016 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 2017 ist davon abhängig, welche investiven Maßnahmen von Seiten GM im Jahr 2017 betreut werden. Dies wird erst im Rahmen der investiven Planung festgelegt. Deshalb wird für die Eckdatenberatung zunächst der im Haushalt 2016 geplante Betrag von rd. 1,3 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 2016 sind die ordentlichen Abschreibungen (mit rd. 36 Mio. €) mit **netto 30,3 Mio. €** (nach Abzug von aufgelösten Zuweisungen, Zuschüssen mit rd. 6 Mio. €) veranschlagt. Diese Summe wird für die Eckdaten 2017 um rd. 3,0 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 2017 fertiggestellten und aktivierten Investitionen abhängig. Derzeit sind rd. 111 Mio. € Anlagen im Bau in der Bilanz ausgewiesen, die nach Fertigstellung der Maßnahmen noch abzurechnen sind und mittelfristig zu einer zusätzlichen jährlichen Abschreibung in Höhe von rd. 3 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 2017 nach den vorliegenden Eckdaten nicht; das ordentliche Ergebnis schließt mit einem Defizit von 6,3 Mio. € ab.

Die aktuelle Finanzplanung für die Jahre 2017-2019 rechnet mit steigenden Defiziten im 2-stelligen Millionenbereich. Dies 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 2017 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 Folgelastendiskussion 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 i.R. 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 2017 2,630 %. 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 **2017 rund 111 Mio. €**. Für das Jahr **2016 stehen derzeit Planansätze von 137,6 Mio. € sowie Ermächtigungsüberträge im Finanzhaushalt in Höhe von 27,1 Mio. € zur Verfügung**. Aus heutiger Sicht kann dieses Volumen nicht abgearbeitet werden.

Das Sparbuch zur Reduzierung der Neuverschuldung mit 55 Mio. € zum 31.12.2015 ist heute tatsächlich schon ein Sparbuch für noch nicht begonnene oder noch nicht fertiggestellte Maßnahmen. Die Stadt ist mit einer durchschnittlichen Baujahresrate im Rückstand.

Um die Planung wieder auf ein realisierbares Volumen anzupassen, ist vorgesehen, den Ansatz im Finanzhaushalt 2017 deutlich zu reduzieren und zunächst die vorhandenen Ermächtigungsüberträge abzubauen. Gleichzeitig wird verstärkt mit Verpflichtungsermächtigungen gearbeitet.

Diese Reduzierung ist auch der Tatsache geschuldet, dass das abarbeitbare Volumen insbesondere sowohl durch die Kapazität der eigenen Personalressourcen als auch durch die Kapazität der potentiellen Auftragnehmer sowie die "(verkehrsliche) 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 in der Anlage 5 dargestellten "geplanten Investitionen" im Rahmen der Vorbereitung des Haushalts 2017 gemäß den gesamtstädtischen Leitlinien zur Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung überprüft werden.

2.15 Schulden

Im Haushaltsplan 2015 wurde für den Bau von Flüchtlingsunterkünften ein zinsloser Kredit in Höhe von 6,5 Mio. € aus dem Sonderprogramm der KfW aufgenommen. Aufgrund der planmäßige Tilgungen i.H.v. 8,6 Mio. € ergibt sich zum 31.12.2015 ein Schuldenstand von 125,0 Mio. €. Im Plan 2016 ist derzeit eine Kreditaufnahme von 15

Mio. €, eine restliche Kreditaufnahme aus 2015 von 2,5 Mio. € und eine Tilgung von 8,5 Mio. € vorgesehen, so dass sich der Schuldenstand zum 31.12.2016 auf 134,0 Mio. € belaufen würde.

Derzeit zeichnet sich allerdings ab, dass sich aufgrund des ehrgeizigen Investitionsprogramms spätestens in 2017 ein weiterer Kreditbedarf ergeben wird. Die voraussichtliche Höhe kann erst nach Vorliegen der konkreten Investitionsplanung errechnet werden. Die planmäßige Tilgungsrate liegt in 2017 derzeit bei 8,1 Mio. €. Wegen der mittelfristigen Absicherung der Fremdfinanzierung kann es darüber hinaus sinnvoll sein, zur Zinssicherung für künftige Finanzierungsbedarfe Kreditaufnahmen zu tätigen oder ggf. zinsverbilligte Förderdarlehen in Anspruch zu nehmen.

Die finanzpolitische Zielvorgabe des Gemeinderats, grundsätzlich keine neuen Schulden aufzunehmen, kann voraussichtlich nicht weiter aufrecht gehalten werden. Das ambitionierte Investitionsprogramm mit zum Teil deutlichen Kostensteigerungen und die zusätzlichen Investitionen z. B. für die Unterbringung der Flüchtlinge sind voraussichtlich nur mit zusätzlichen Krediten finanzierbar.

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 2017 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.