



Sachbearbeitung	ZSD/F - Finanzen und Beteiligungen		
Datum	03.06.2020		
Geschäftszeichen	ZS/F HS/Ab		
Vorberatung	Hauptausschuss	Sitzung am 18.06.2020	TOP
Beschlussorgan	Gemeinderat	Sitzung am 24.06.2020	TOP
Behandlung	öffentlich		GD 950/20

Betreff: Investitionsstrategie der Stadt Ulm 2020 - 2029

Anlagen: Anlage 1: Investitionsstrategie der Stadt Ulm

Antrag:

1. Die Investitionsstrategie der Stadt Ulm 2020 - 2029 zur Kenntnis zu nehmen.
2. Den Investitionshaushalt für Hoch- und Tiefbaumaßnahmen für den Haushaltsplan 2021 und die Mittelfristige Finanzplanung bis 2024 auf Basis der Investitionsstrategie 2020 - 2029 aufzustellen.
3. Die Investitionsstrategie 2020 - 2029 wird im November 2020 gemeinsam mit dem Haushaltsplan 2021 und der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2024 in den Gemeinderat eingebracht und mit dem Haushaltsplan 2021 und der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2024 am 16. Dezember 2020 zur Beschlussfassung vorgelegt.

Heidi Schwartz

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

Sachdarstellung:

Bisherige Beschlüsse:

- GD 950/17 - Investitionsstrategie der Stadt Ulm 2017 - 2026 (13.07.2017 Hauptausschuss, 19.07.2017 Gemeinderat)
- GD 950/18 - Investitionsstrategie der Stadt Ulm 2018 - 2027 (08.11.2018 Hauptausschuss, 14.11.2018 Gemeinderat, 12.12.2018 Gemeinderat)

I. Grundlagen

Die Investitionsstrategie wurde 2017 erstmals als strategisches Planungsinstrument bei der Stadt Ulm eingeführt. Sie umfasst einen Planungszeitraum von 10 Jahren und soll dazu beitragen, Investitionsschwerpunkte im Interesse einer besseren Planbarkeit und Verlässlichkeit festzulegen. Neben finanzpolitischen Zielvorgaben werden mit der Investitionsstrategie die gemeldeten Investitionsbedarfe priorisiert. Die 10jährige Investitionsstrategie wird im 2-jährigen Rhythmus im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung fortgeschrieben. Die letzte Fortschreibung der Investitionsstrategie erfolgte zusammen mit der Aufstellung des Haushaltsplans 2019 und der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2022.

Die Fortschreibung der Investitionsstrategie 2020 - 2029 wird als Basis für die Aufstellung des Haushaltsplans 2021 und die Mittelfristige Finanzplanung bis 2024 vorgelegt.

1. Ziele der Investitionsstrategie

Mit der über einen 10-Jahres-Zeitraum reichenden Investitionsstrategie werden Investitionsschwerpunkte im Interesse einer besseren Planbarkeit und Verlässlichkeit festgelegt. 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 festgezurrttes 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 von Infrastruktur und 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 Kostennahmen“ bzw. die „Kostenannahmen“ nicht im Sinne der HOAI, sondern als Größenordnungen.

II. Inhalte der Investitionsstrategie

1. Finanzpolitische Zielvorgaben

1.1 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 sollen die bestehenden Schulden abgebaut werden. Die Verschuldungsobergrenze liegt bei 200 Mio. €.
3. Für die Unterhaltung, Sanierung und Instandhaltung des städtischen Vermögens werden ausreichend Finanzmittel zur Verfügung gestellt, die den nachhaltigen Substanzerhalt des städtischen Vermögens sichern.
4. Aus dem Ergebnishaushalt wird dauerhaft mindestens ein Zahlungsmittelüberschuss zur Finanzierung der im Haushaltsplan veranschlagten Tilgungsleistungen ohne Umschuldung und Sondertilgung erwirtschaftet (Mindestzahlungsmittelüberschuss).
5. Aus dem Ergebnishaushalt soll dauerhaft, zusätzlich zum Mindestzahlungsmittelüberschuss, ein Zahlungsmittelüberschuss in Höhe des Finanzierungsmittelbedarfs aus Investitionstätigkeit abzüglich geplanter Entnahmen aus zweckgebundenen Sparbüchern erwirtschaftet werden (Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel).

1.2 Zielvorgaben für die Fortschreibung der Investitionsstrategie 2020 - 2029

Für die Fortschreibung der Investitionsstrategie bis 2029 wurden nachfolgende Zielvorgaben festgelegt:

a) Zahlungsmittelüberschuss des Ergebnishaushalts

Der Zahlungsmittelüberschuss des Ergebnishaushalts zeigt die Höhe der durch die laufende Verwaltungstätigkeit erwirtschafteten finanziellen Mittel. Diese Mittel sind grundsätzlich zur Vorhaltung der notwendigen Liquidität, zur Tilgung von Krediten und zur Finanzierung von Investitionen notwendig.

Der Zahlungsmittelüberschuss des Ergebnishaushalts soll **mindestens 35 Mio. €** betragen.

b) Berücksichtigung und Zweckbindung des Genussrechtskapitals an die SWU

Das der SWU gewährte Genussrechtskapital in Höhe von 63 Mio. € wird vollständig für die Finanzierung der Landesgartenschau 2030 berücksichtigt und hierfür zweckgebunden.

c) Erhöhung des Nettoertrags aus dem Grundstückstopf

Der Überschuss aus dem Grundstückstopf wird von bisher 3 Mio. € pro Jahr auf **6 Mio. € pro Jahr** erhöht.

d) Zielkorridor für das Bauinvestitionsvolumen

Für das Bauinvestitionsvolumen werden folgende Zielkorridore festgelegt. In den Jahren 2020 - 2023 entsprechen diese der beschlossenen Mittelfristigen Finanzplanung:

2020 - 2024:	60 Mio. € / Jahr
2025:	56 Mio. € / Jahr
2026 - 2029:	50 Mio. € / Jahr

Bis 2029 sollen damit rd. 560 Mio. € in Hoch- und Tiefbaumaßnahmen investiert werden. Auf den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung 2020 - 2024 entfallen hiervon rund. 300 Mio. €. Für Hochbaumaßnahmen sind davon rd. 180 Mio. €, dies entspricht einem Anteil von 60 % und für Tiefbaumaßnahmen rd. 120 Mio. €, dies entspricht einem Anteil von 40 %, vorgesehen.

e) Bindung von Haushaltsüberschüssen in Sparbüchern

Nicht geplante Erträge bei den Allgemeinen Finanzmitteln, die nicht anderweitig zur Deckung von Aufwendungen und Auszahlungen für Investitionen im laufenden Haushaltsjahr erforderlich sind, werden den Sparbüchern zugeführt.

f) Nettoneuverschuldung und Schuldenobergrenze

Für die städtische Verschuldung wurden folgende Zielvorgaben festgelegt:

- Mittel- und langfristig sollen grundsätzlich keine neuen Schulden aufgenommen werden (Nettoneuverschuldung 0 €).
- Ist eine Neuverschuldung zur Investitionsfinanzierung unabweisbar, so soll die Obergrenze eines Schuldenstandes von max. 200 Mio. € nicht überschritten werden.

Mit o.g. Zielkorridoren für das Bauinvestitionsvolumen ist im Zeitraum bis 2029 eine Nettoneuverschuldung von rd. 90 Mio. € erforderlich. Der Schuldenstand 2029 nähert sich damit der Verschuldungsobergrenze von 200 Mio. €.

2. Prioritätenliste 2020 - 2029

Für den Erwerb beweglicher Sachen, für den Grunderwerb und für die Auszahlungen von Investitionszuschüssen werden im Rahmen dieser Investitionsstrategie über die festgelegten Zielkorridore für das Bauinvestitionsvolumen hinaus keine differenzierteren Festlegungen getroffen. Diese bleiben der Haushaltsplanung 2021 und der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2024 vorbehalten. Im Rahmen der Erstellung des Finanzhaushalts 2021 ist daher mit weiteren zusätzlichen Maßnahmen zu rechnen. Um die Finanzierung des Finanzhaushalts sicherzustellen, müssen deshalb weitere Anpassungen im Investitionshaushalt vorgenommen werden.

Anders verhält es sich mit den Auszahlungen für eigene städtische Hochbau- und Tiefbaumaßnahmen. Sie werden in den Listen in der Anlage 1, aufgeteilt nach Hochbau und Tiefbau, differenziert dargestellt.

Die Anmeldungen zur Fortschreibung der Investitionsstrategie 2029 beinhalteten "nur"

- neue Hoch- und Tiefbaumaßnahmen mit geschätzten Gesamtkosten **von mehr als 2,5 Mio. €**,
- Hoch- und Tiefbaumaßnahmen mit voraussichtlichen **Mehrkosten von mehr als 5 Mio. €**.

Weitere Änderungen sind daher im Rahmen des Haushaltsplans 2021 und der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2024 noch zu berücksichtigen.

Für die Fortschreibung der Investitionsstrategie 2029 wurden im Vergleich zur beschlossenen Investitionsstrategie 2027 für die Jahre 2020 bis 2029 zusätzliche Investitionsbedarfe von rd. 390 Mio. € angemeldet. Davon entfallen

- rd. 223 Mio. € (57 %) auf neue Baumaßnahmen und
- rd. 167 Mio. € (43 %) auf Kostenerhöhungen.

Die Investitionsbedarfe der Investitionsstrategie 2020 - 2029 ff. erhöhen sich damit auf **rd. 1.018 Mio. €**.

Haushaltsjahr	Haushaltsplan 2020 und mittelfristige Finanzplanung bis 2023				Investitionsstrategie 27 - Jahre 2024 - 2027 und 2028/2029 als Annahme				
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026-2029	später	Summe
Gesamtsummen:	66.477.100	59.865.500	58.428.000	61.626.000	60.310.000	56.086.400	181.545.000	83.000.000	627.338.000
gemeldete Maßnahmen	10.925.000	32.345.000	32.006.250	33.541.250	85.474.250	43.007.850	35.591.000	117.660.500	390.551.100
davon neu	2.980.000	13.840.000	16.730.000	21.520.000	31.050.000	29.570.000	77.660.000	30.050.000	223.400.000
davon Mehrkosten	7.945.000	18.505.000	15.276.250	12.021.250	54.424.250	13.437.850	-42.069.000	87.610.500	167.151.100
Gesamtsumme:	77.402.100	92.210.500	90.434.250	95.167.250	145.784.250	99.094.250	217.136.000	200.660.500	1.017.889.100
Finanzplanungszeitraum Haushaltsplan 2021 (2020 - 2024)									

Zur Erreichung der angestrebten Zielkorridore für das Bauinvestitionsvolumen und die Einhaltung der Verschuldungsobergrenze von 200 Mio. € ergibt sich insgesamt ein Kürzungserfordernis bei den Anmeldungen zur Investitionsstrategie 2029 von rund **250 Mio. €**. Davon entfallen auf den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2024 rund 190 Mio. €.

Ohne Realisierung der genannten genannten Kürzungserfordernisse hätte dies Ende 2029 eine Erhöhung des **Schuldenstandes auf rd. 440 Mio. €** zur Folge.

Mit der nun vorgelegten Prioritätenliste für den Zeitraum 2020 - 2029 konnten die angestrebten Zielkorridore nicht vollständig erreicht werden.

Gesamt Hochbau	20.673.600	30.882.500	36.795.000	44.119.000	46.129.000	63.986.400	190.000.000	89.270.000	521.855.500
Gesamt Tiefbau	30.927.000	38.472.000	30.637.000	23.620.000	29.340.000	47.215.000	84.021.000	92.465.500	376.697.500
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026-2029	später	Gesamt
Gesamtkosten Hoch- und Tiefbau	51.600.600	69.354.500	67.432.000	67.739.000	75.469.000	111.201.400	274.021.000	181.735.500	898.553.000
Zusätzliche Finanzierung der Landesgartenschau					7.500.000	7.500.000	30.000.000	15.000.000	60.000.000
Gesamtsummen:	51.600.600	69.354.500	67.432.000	67.739.000	82.969.000	118.701.400	304.021.000	196.735.500	958.553.000

Im Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2024 ergibt sich ein Bauinvestitionsvolumen von rd. 340 Mio. € anstatt der angestrebten 300 Mio. €. Bis Ende 2024 hat dies eine Nettoneuverschuldung von rd. 100 Mio. € auf rd. 197 Mio. €, knapp unter der Verschuldungsobergrenze von 200 Mio. €, zur Folge.

3. "Spielregeln" für die Prioritätenliste

- Die Prioritätenliste enthält alle Maßnahmen mit geschätzten Gesamtkosten von mehr als 2,5 Mio. €, die aus aktueller Sicht in den kommenden zehn Jahren und später geplant und

realisiert werden sollen.

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 im 2-jährigen Rhythmus fortgeschrieben und dem Gemeinderat 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 in größtmöglichem 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 und den tatsächlichen Mittelabfluss aller Maßnahmen. Es sollen nur Maßnahmen aufgenommen werden, die tatsächlich mit den vorhandenen Ressourcen realisiert werden können.

4. Hinweise zur Aufstellung des Finanzhaushalts

Die Investitionsstrategie 2029 bildet die Grundlage für die Aufstellung des Finanzhaushalts für die Hoch- und Tiefbaumaßnahmen. Sie umfasst einzelne Hoch- und Tiefbaumaßnahmen mit Gesamtkosten von mehr als 2,5 Mio. €. Darüber hinaus wurden Mehrkosten bei einzelnen Maßnahmen mit mehr als 5 Mio. € eingearbeitet.

Im Rahmen der Aufstellung des Finanzhaushalts für die Investitionen zum Haushalt 2021 ist mit weiteren zusätzlichen Maßnahmen und Kosten zu rechnen.

Zum Beispiel

- für Maßnahmen, die nicht in der Investitionsstrategie enthalten sind, also keine Hoch- und Tiefbaumaßnahmen sind (insbesondere für den Erwerb von beweglichem Vermögen, den Grundstückstopf, für Investitionszuschüsse)
- für einzelne neue Baumaßnahmen unter 2,5 Mio. €
- für Mehrkosten von Baumaßnahmen unter 5 Mio. €

Zur Sicherstellung der Finanzierbarkeit des Finanzhaushalts 2021 müssen im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplans 2021 Anpassungen im Bereich der Investitionen vorgenommen werden.

5. Weitere Beratung der Investitionsstrategie 2029

Die weitere Beratung der Investitionsstrategie 2029 erfolgt zusammen mit dem Haushaltsplan 2021 und der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2024 an folgenden Terminen:

- | | |
|-------------------------|---------------------------------|
| 19. November 2020 | Einbringung in den Gemeinderat |
| 1. bis 3. Dezember 2020 | Beratung in den Fachausschüssen |
| 16. Dezember 2020 | Verabschiedung im Gemeinderat |