

# Grundsätze Budgetierung

## Fünftes Arbeitspapier

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>A.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>2</b>
I.	Gegenstand und Ziele	2
II.	Grundlagen des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)	3
<b>B.</b>	<b>Grundzüge des Budgetierungsverfahrens</b>	<b>5</b>
I.	Ergebnishaushalt und Fach-/Bereichsbudgets sowie Allgemeine Finanzmittel	5
II.	Der Finanzhaushalt (Investitionen)	6
III.	Haushaltsplanverfahren	7
IV.	Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs	14
V.	Stärkung der Dezentralen Ressourcenverantwortung	16
VI.	Jahresabschluss	17
VII.	Berichtswesen und Überwachung des Haushaltsvollzugs	18
VIII.	Kontraktmanagement (Zielvereinbarungen)	19
<b>C.</b>	<b>Interne Leistungsverrechnung</b>	<b>21</b>
<b>D.</b>	<b>Einbeziehung der städtischen Beteiligungen</b>	<b>23</b>
<b>E.</b>	<b>Stellung des Gemeinderats</b>	<b>24</b>

## A. EINLEITUNG

### I. Gegenstand und Ziele

Die Budgetierung ist eines der Grundsteuerungselemente des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM). Durch den Aufbau einer dezentralen Verantwortungs- und Organisationsstruktur in Kombination mit einer dienstleistungsorientierten Sichtweise sollte den anhaltenden Konsolidierungs- und Reformfordernissen begegnet werden. Der Verwaltungsapparat sollte modernisiert werden und der Dienstleistungsgedanke in den Vordergrund rücken. Kein anderes Instrument des NSM ist bis heute so weit verbreitet wie die Einführung der Budgetierung. Ursächlich hierfür war besonders, dass die Budgetierung seit dem Jahr 1994 auch in der Kameralistik durch die Experimentierklausel umgesetzt werden konnte und vergleichsweise geringen Aufwand verursachte. Zusätzlich unterstreicht die Budgetierung die Modernisierungsbemühungen der öffentlichen Verwaltung und soll durch Leistungs- und Finanzziele die zentrale Schnittstelle zur politischen Steuerung sein.

Die Budgetierung wird bei der Stadt Ulm seit 1998 flächendeckend eingesetzt.

Als Grundgedanke der Budgetierung soll die Ergebnisorientierung in den Vordergrund rücken, den Ressourceneinsatz und die Mittelverwendung flexibilisieren und die Kompetenz und Verantwortlichkeit der dezentralen Organisationseinheiten stärken. Durch die Budgetierung werden im städtischen Haushalt größere Deckungskreise eingerichtet, die einen flexiblen und effizienten Mitteleinsatz ermöglichen. Die Akteure sollen mit weitreichenden Entscheidungsspielräumen ausgestattet sowie das Kostenbewusstsein zusammen mit wirtschaftlichem Handeln gefördert werden.

Zusätzlich hat die Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) die Bedeutung der Budgetierung und die Steuerung über Ziele und Kennzahlen sowie die dezentrale Ressourcenverantwortung nochmals erhöht und zur Regelform per Gesetz geführt. Es gilt nach Umstellung auf das NKHR ein ganzheitliches Ziel- und Kennzahlensystem zu erarbeiten. Das Management der Finanzen unterliegt einem immer wiederkehrenden Wandel der strategischen Steuerung.

Im Verfahren der Budgetierung wird bei der Haushaltsplanaufstellung auf die früher übliche Anmeldung einzelner Planansätze durch die Einrichtungen und Abteilungen bei der Abteilung Zentrale Steuerung und Dienste/Haushalt und Finanzen verzichtet. Statt dessen wird den Fach-/Bereichen im Rahmen der insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmasse ein bestimmtes Budget übertragen. Über dessen Aufteilung können die Fach-/Bereiche im Rahmen der Zweckbestimmungen des Haushaltsplans weitgehend selbstständig entscheiden.

Die **Budgethoheit** des Gemeinderats bleibt davon unberührt. Er hat in allen Phasen der Haushaltsplanaufstellung und des Haushaltsplanvollzugs "das Heft in der Hand".

Grundgedanke der Budgetierung ist, stärker auf die **Kompetenz und Verantwortung** der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Abteilungen und Fach-/Bereichen zu setzen.

Durch die Übertragung der Verantwortung für die Ressourcen (Personal im Rahmen des Stellenplans und Finanzen) – einschließlich der Kompetenzen zur Wahrnehmung der Verantwortung – soll eine leistungs- und kostenorientierte Aufgabenerledigung erreicht werden (**Dezentrale Ressourcenverantwortung**).

Gleichzeitig sind **Flexibilisierungen im Haushaltsvollzug** notwendig und wurden durch das NKHR weiter gesetzlich verankert.

Ein Finanz-, Leistungs-, Investitions- und Beteiligungscontrolling ist als Informations- und Steuerungsinstrument unverzichtbarer zwingender Bestandteil der Budgetierung im NKHR.

Das Budgetrecht des Gemeinderats wird zudem qualitativ aufgewertet:

- frühzeitige Beteiligung im Rahmen des Eckdatenbeschlusses
- Schwerpunktsetzung des politischen Handelns durch die Schwerpunktthemen
- Diskussion über Ziele, Finanzen, Leistungs- und Rahmenvorgaben
- Beratung in den Fach-/Bereichsausschüssen
- Produktorientierung des Haushalts
- regelmäßiges Berichtswesen (Transparenz, politische Kontrolle)

Die **Kosten- und Leistungsrechnung nach § 14 GemHVO** ist Grundlage für die Preisbildung der Produkte, für die interne Leistungsverrechnung und für Wirtschaftlichkeitsvergleiche – intern, auf interkommunaler Ebene und auch mit privaten Anbietern.

Budgetierung ist ein **stetiger Prozess**, der eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Verwaltung zum Ziel hat. Bei der Umsetzung sind die personellen Ressourcen der Fach-/Bereiche und ihrer Abteilungen zu berücksichtigen.

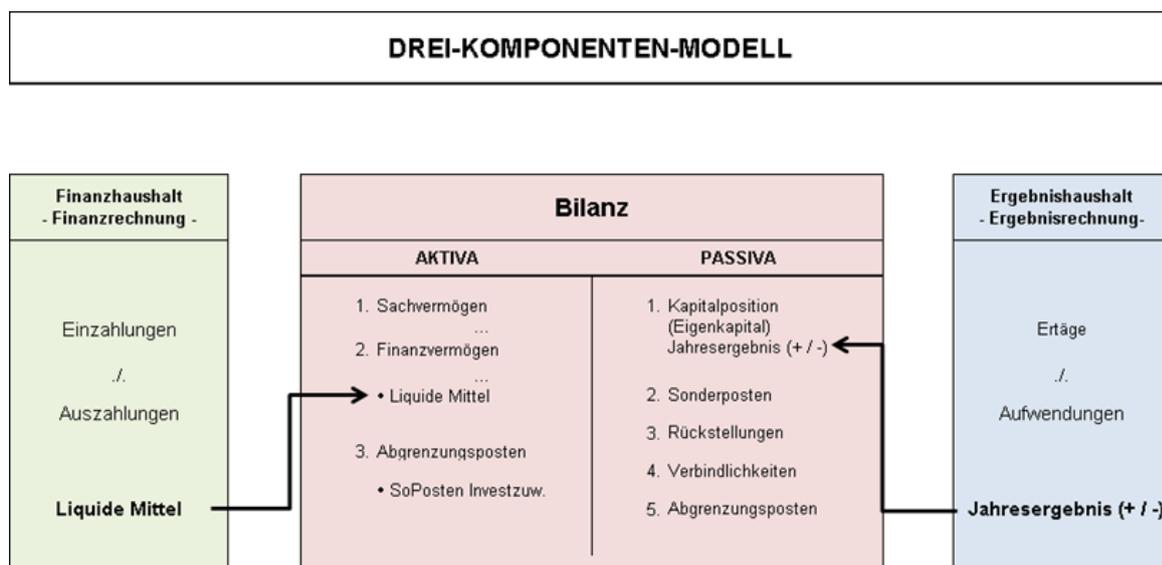
Das Arbeitspapier des Ulmer Budgetierungskonzepts wird ständig fortgeschrieben.

## II. Grundlagen des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)

Zentrale Ziele des NKHR sind die Darstellung von Vermögen, Gesamtressourcenaufkommen und -verbrauch im Rahmen der intergenerativen Gerechtigkeit und Substanzerhaltung. Der Ressourcenverbrauch wird den Verwaltungsleistungen durch Produkte zugeordnet. Dies stellt den Dreh- und Angelpunkt des NKHR dar.

Gleichzeitig sollen Nachhaltigkeitsaspekte und eine bessere Transparenz des Verwaltungshandelns implementiert werden.

Diese Ziele werden insbesondere durch das Drei-Komponenten-Modell im NKHR sichergestellt:



Das NKHR hat die Budgetierung als Regelform eingeführt. Die Teilhaushalte wurden nach § 4 GemHVO per Gesetz zu Budgets zusammengefasst.

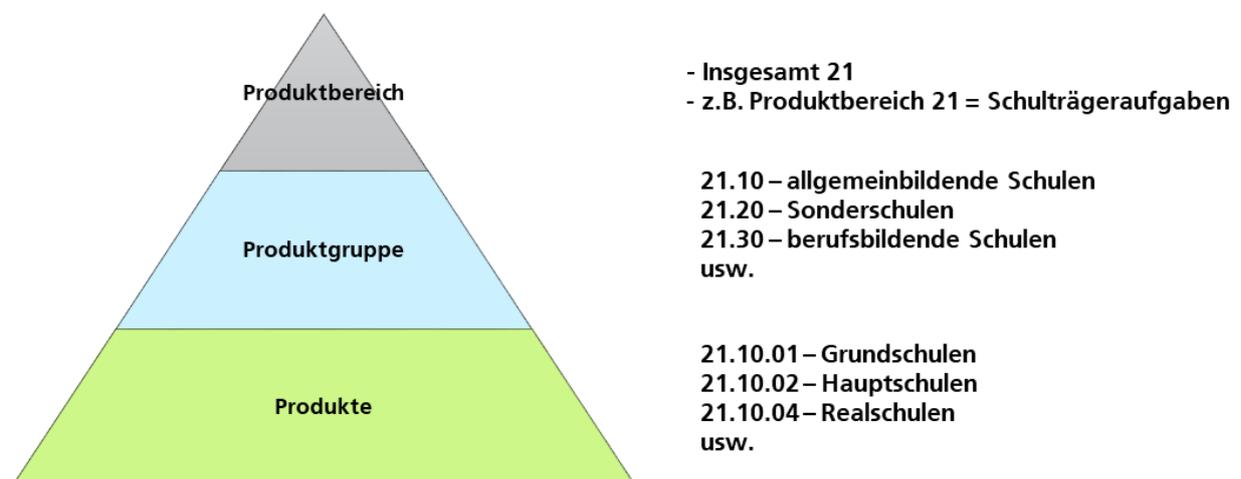
Zentrales Element des NKHR ist daher die Budgetierung in Verbindung mit der dezentralen Ressourcenverantwortung, bei der die **Aufgaben- und Ressourcenverantwortung** zusammengefasst werden. Mithilfe des NKHR soll ein nachhaltiges, zielgerichtetes Handeln in Verbindung mit effizienter und effektiver Leistungserstellung sowie eine bessere Steuerung durch Politik und Verwaltung gewährleistet werden.

Die Budgetierung stellt die Verknüpfung von Politik mit dem Haushalts- und Rechnungswesen dar. Über die Festlegung von Leistungs- und Finanzziele und der zur Verfügung stehenden Mittel gewinnt die Politik an Gestaltungsspielraum. Gleichzeitig gewinnt die Verwaltung eine immense Bewegungsfreiheit für eine effiziente Ressourcensteuerung.

Mit Budgetierung und Dezentraler Ressourcenverantwortung werden kurz zusammengefasst nachstehende **Ziele** verfolgt:

- Durch die Dezentralisierung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung wirtschaftliches Handeln fördern
- Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung
- eigenverantwortliche Entscheidung dort, wo die Aufgabe wahrgenommen wird,
- größere Flexibilität beim Planvollzug zur Beschleunigung von Verfahrensabläufen und der Verbesserung der Dispositionsmöglichkeit und Beweglichkeit
- durch Entscheidungsverlagerung nach unten die Motivation und die Leistungsbereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhöhen
- Kostenbewusstsein schärfen
- Leistungs- und Kostensteuerung durch Vorgabe von Leistungs- und Finanzziele
- Klarheit und Transparenz durch gemeinsame Zielformulierung, zielgerichtetes Handeln wird gefördert, Zielkonflikte werden sichtbar und müssen entschieden werden

Gleichzeitig erfolgt eine Steuerung im NKHR mit produktbezogenen Leistungszielen. Die „Outputorientierung“ des städtischen Haushalts steht im Fokus. Um diese zu ermöglichen, wurde der „Kommunale Produktplan Baden-Württemberg“ eingeführt. Hieran orientiert sich der Aufbau unseres städtischen Haushalts.



Zudem werden im Haushaltsplan der Stadt bereits seit 1998 neben den Finanzzahlen der Unterabschnitte auch Kennzahlen ausgewiesen. Hierdurch soll Transparenz geschaffen und dargestellt werden, wie sich einzelne Leistungen im Zeitverlauf entwickeln.

## B. GRUNDZÜGE DES BUDGETIERUNGSVERFAHRENS

### I. Ergebnishaushalt und Fach-/Bereichsbudgets sowie Allgemeine Finanzmittel

Der Ergebnishaushalt wird in folgende Budgets unterteilt:

#### 1. Die Fach-/Bereichsbudgets

Die Fach-/Bereichsbudgets umfassen alle Erträge und Aufwendungen des Ergebnishaushalts mit Ausnahme der Allgemeinen Finanzmittel. Die Aufteilung der Erträge und Aufwendungen des Ergebnishaushalts auf die einzelnen Fach-/Bereiche wurde anhand der Zuordnung eines jeden Teilhaushalts des Haushaltsplans zu einem bestimmten Fach-/Bereich vorgenommen. Diese Einteilung entspricht **der städtischen Aufbauorganisation**.

Die Teilhaushalte wurden nach § 4 GemHVO per Gesetz zu einem Budget erklärt.

Derzeit gibt es folgende Fach-/Bereichsbudgets:

Budget	Oberbürgermeister	Teilhaushalt 1
Budget	Zentrale Steuerung und Dienste	Teilhaushalt 2
Budget	Bürgerdienste	Teilhaushalt 4
Budget	Fachbereich Kultur	Teilhaushalt 5
Budget	Fachbereich Bildung und Soziales	Teilhaushalt 6
Budget	Fachbereich Stadtentwicklung, Bau und Umwelt	Teilhaushalt 7

Künftige Änderungen richten sich nach der Fach-/Bereichsstruktur (Aufbauorganisation) und werden – zusammen mit dem Haushaltsplan – vom Gemeinderat beschlossen.

#### 2. Die Allgemeinen Finanzmittel - Teilhaushalt 9

Die Allgemeinen Finanzmittel des Ergebnishaushalts (**= nicht budgetierter Bereich**) umfassen den Produktbereich 61\* und damit die Erträge aus Konzessionsabgaben, Steuern, Allgemeine Zuweisungen und Umlagen, die Genussrechtsverzinsung und die Sonstige Allgemeine Finanzwirtschaft. Die Allgemeinen Finanzmittel werden im Teilhaushalt 9 abgebildet. Sie dienen zur Deckung der Zuschussbedarfe der Fach-/Bereichsbudgets.

#### 3. Zuständigkeiten für die jeweiligen Haushaltsteile

Verwaltungsintern zuständig und gegenüber dem Gemeinderat verantwortlich sind unter Berücksichtigung des § 116 GemO:

- die **Fach-/Bereiche** für die ihnen zugeordneten Fach-/Bereichsbudgets
- die **bewirtschaftenden Fach-/Bereiche und Abteilungen** für die im jeweiligen Haushaltsplan festgelegten vorabdotierten Positionen und Schwerpunktthemen in Ertrag und Aufwand
- **ZSD/HF für die Allgemeinen Finanzmittel**, sowie für die notwendigen Abstimmungen zwischen den Fach-/Bereichsbudgets. ZSD/HF führt die einzelnen Teile des Haushalts zum Gesamthaushalt zusammen

## II. Der Finanzhaushalt (Investitionen)

Für den Investitionsbereich gelten besondere Veranschlagungs- und Finanzierungskriterien. Zudem weist er eine geringere Kontinuität bei den Planansätzen auf. Der Finanzhaushalt ist deshalb **nicht budgetiert**. In begründeten Einzelfällen kann jedoch davon abgewichen werden (z.B. Ausbauoffensiven, Sanierungsgebiete, Lehr- und Lernmittel der Schulen, EDV, Büro- und Betriebsausstattung).

Unabhängig davon wird der Finanzhaushalt ebenfalls fach-/bereichsbezogen in Teilhaushalten dargestellt.

Wesentlich ist bei Investitionen ein effektives **Investitionscontrolling**, siehe hierzu auch die Investitionsstrategie der Stadt Ulm unter Kapitel III, Ziffer 4.

Zur Abwicklung von Baumaßnahmen gilt zudem die Dienstanweisung für die Planung und Ausführung von Hochbau-/Tiefbaumaßnahmen.

### III. Haushaltsplanverfahren

Kern der Budgetierung ist die Stärkung von Eigenverantwortlichkeit und Sachkompetenz der Fach-/Bereiche und Abteilungen. Zum Haushaltsplan 2020 wurde ein geändertes Verfahren für die Haushaltsplanaufstellung erarbeitet.

Mit den Änderungen wurden folgende grundsätzliche Ziele verfolgt:

- Stärkere Orientierung der Budgetaufstellung und des Budgetvollzugs an kommunalpolitischen Zielsetzungen und an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Stadt
- Stärkung der Steuerungsfunktion der Budgetierung, der Budgetverantwortung und der dezentralen Ressourcenverantwortung
- Höhere Effizienz im Verfahren der Budgetaufstellung und des Budgetvollzugs

Der jährlich zeitliche Ablauf für die Haushaltsplanaufstellung wird durch die verwaltungsinternen Haushaltserlasse festgelegt.

Daraus ergeben sich insbesondere für den Ergebnishaushalt neue Verfahrens- und Entscheidungsschritte:

#### 1. Allgemeine Finanzmittel

Zur Ermittlung der **verfügbaren Finanzmasse** werden in einem vorgeschalteten Verfahren die Ansätze für die Allgemeinen Finanzmittel ermittelt.

Die Allgemeinen Finanzmitteln dienen zur Deckung der Zuschussbedarfe der Fach-/Bereichsbudgets.

#### 2. Verfahrensschritte zur Ermittlung der Fach-/Bereichsbudgets

Die Budgetbildung erfolgt auf Fach-/Bereichsebene, weil gegenüber dem Gemeinderat – dem das Budgetrecht zusteht – die Fach-/Bereichsleiter\*innen verantwortlich sind. Außerdem sollten die Budgets einen Umfang (Höhe, Stellenzahl) haben, der Gestaltungsspielraum bietet.

Es gilt folgendes Verfahren:

##### 2.1 Grundlage zur Ermittlung der Fach-/Bereichsbudgets

Der Haushaltsplan des Vorjahrs bildet die Grundlage zur Ermittlung der Fach-/Bereichsbudgets. Der jeweilige Zuschussbedarf wird aus dem budgetierten Budget (Kostenartengruppe Budget\_bud) gebildet. Dies wird auch als bereinigter Budgetzuschuss bezeichnet, da Steuerumlage, ILV Serviceleistungen, kalk. Zinsen, aktivierte Eigenleistungen, GM-Nebenkosten, Abschreibungen/ Auflösung der Sonderposten, Gebäudewartung und -unterhalt und Transferleistungen der Sozial- und Jugendhilfe nicht mitberücksichtigt werden.

##### 2.2 Mindestbudgetfortschreibung Vorabdotierte Positionen und Schwerpunktthemen

Im Rahmen eines jeweiligen Haushaltsplanes werden durch den Gemeinderat Schwerpunktthemen und vorabdotierte Positionen definiert. Bei den Schwerpunktthemen handelt es sich um Themen mit großer politischer Bedeutung und großer finanzieller Relevanz. Vorabdotierte Haushaltspositionen hingegen sind Positionen, die zur Gewährleistung des Verwaltungsbetriebs erforderlich sind.

Diese Positionen werden unmittelbar aus Allgemeinen Finanzmitteln finanziert.

Zum Haushaltsplan 2024 sind dies:

#### **Vorabdotierte Positionen**

- Tarifsteigerung Personalaufwendungen
- Wiederkehrendes
- ordentliche Abschreibungen
- zentraler Verwaltungsbedarf
- Indexierung Zuschüsse
- Beteiligungen

#### **Schwerpunktthemen**

- Transferleistungen Sozial- und Jugendhilfe
- Flüchtlinge und Integration ohne Transferleistungen
- Kinderbetreuung Ulm
- Schulkinderbetreuung
- Instandsetzung, Unterhaltung und Bewirtschaftung Infrastruktur
- Digitalisierung Schulen / Digitalpakt Schulen
- Digitalisierung Stadtverwaltung (Roadmap)
- Mobilität

Der jeweils zuständige Fach-/Bereich ist für die Haushaltsplanung, den Vollzug und den Jahresabschluss entsprechend Budgetverantwortlicher.

### **2.3 Sonstige Budgetfortschreibung**

Die Sonstige Budgetfortschreibung steht den Fach-/Bereichen zur Finanzierung von Sach- und Personalaufwendungen, die keine vorabdotierten Haushaltspositionen oder Schwerpunktthemen betreffen, zur Verfügung. Die sonstigen Budgetfortschreibungen lösen damit die bisherigen Sonderfaktoren ab.

Die Sonstige Budgetfortschreibung stellt die maximale Obergrenze für die Budgetfortschreibung eines jeden Jahres zu Beginn des Verfahrens unter Berücksichtigung der Prognose der Allgemeinen Finanzmittel, der Liquiditätsentwicklung und des ordentlichen Ergebnisses dar. Sie wird im Rahmen des Eckdatenbeschlusses vom Gemeinderat nach Empfehlung aus der Dezentralen Runde beschlossen.

Die Verteilung der Sonstigen Budgetfortschreibung erfolgt anhand des Mischschlüssels nach Ziff. 2.4 auf die Fach-/Bereiche und erhöht dauerhaft das jeweilige Budget.

Im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung entscheidet der jeweilige Fach-/Bereich über die Verwendung der Sonstigen Budgetfortschreibung. Dem Gemeinderat wird die Verwendung im Rahmen des Haushaltsplanentwurfs pro Teilhaushalt in einem eigenen Vorbericht nachgewiesen.

### **2.4 Mischschlüssel der Fach-/Bereiche**

Der Gesamtbetrag der Sonstigen Budgetfortschreibung wird anhand eines Mischschlüssels auf die Fach-/Bereiche aufgeteilt.

Der Mischschlüssel umfasst verschiedene Faktoren und wurde aus dem Durchschnitt der nachfolgenden Faktoren ermittelt:

- bereinigte Budgetaufwendungen - Sachaufwand
- bereinigte Budgeterträge
- bereinigte Budgetzuschüsse
- Personalaufwendungen netto
- Personalstellen
- durchschnittlicher Anteil an Entwicklung/Sonderfaktoren in den vergangenen 5 Jahren

Der Mischschlüssel wird alle vier Jahre auf Aktualität geprüft und vom Gemeinderat (zuletzt mit GD 043/21) beschlossen.

## 2.5 Festlegung der Eckdaten durch den Gemeinderat

Im nächsten Schritt werden die Fach-/Bereichsbudgets in der Lenkungsgruppe Haushalt und im Hauptausschuss vorberaten. Der Gemeinderat entscheidet dann über die Fach-/Bereichsbudgets im Rahmen des sog. Eckdatenbeschlusses. Dabei handelt es sich **nicht** um die Detailausformulierung der Budgets, sondern nur um die Ermittlung des ordentlichen Ergebnisses bzw. des Zuschussbedarfs der Fach-/Bereichsbudgets.

Die frühzeitige Einbeziehung **stärkt das Budgetrecht** des Gemeinderats. Durch größere Transparenz und bessere Informationen hat er die Möglichkeit Prioritäten zu setzen und damit seiner eigentlichen Aufgabe der **strategischen Gesamtsteuerung** nachzukommen. Die **Budgethoheit** des Gemeinderats während des gesamten Haushaltsplanaufstellungsverfahrens bleibt unberührt.

## 2.6 Bindungswirkung des Eckdatenbeschlusses

Der Eckdatenbeschluss stellt einen **bindenden Rahmen** für die Aufstellung der Fach-/Bereichsbudgets dar. Die Fach-/Bereiche erstellen im Rahmen des Eckdatenbeschlusses die Fach-/Bereichsbudgets und Teilhaushalte.

## 2.7 Erstellung des Gesamthaushalts

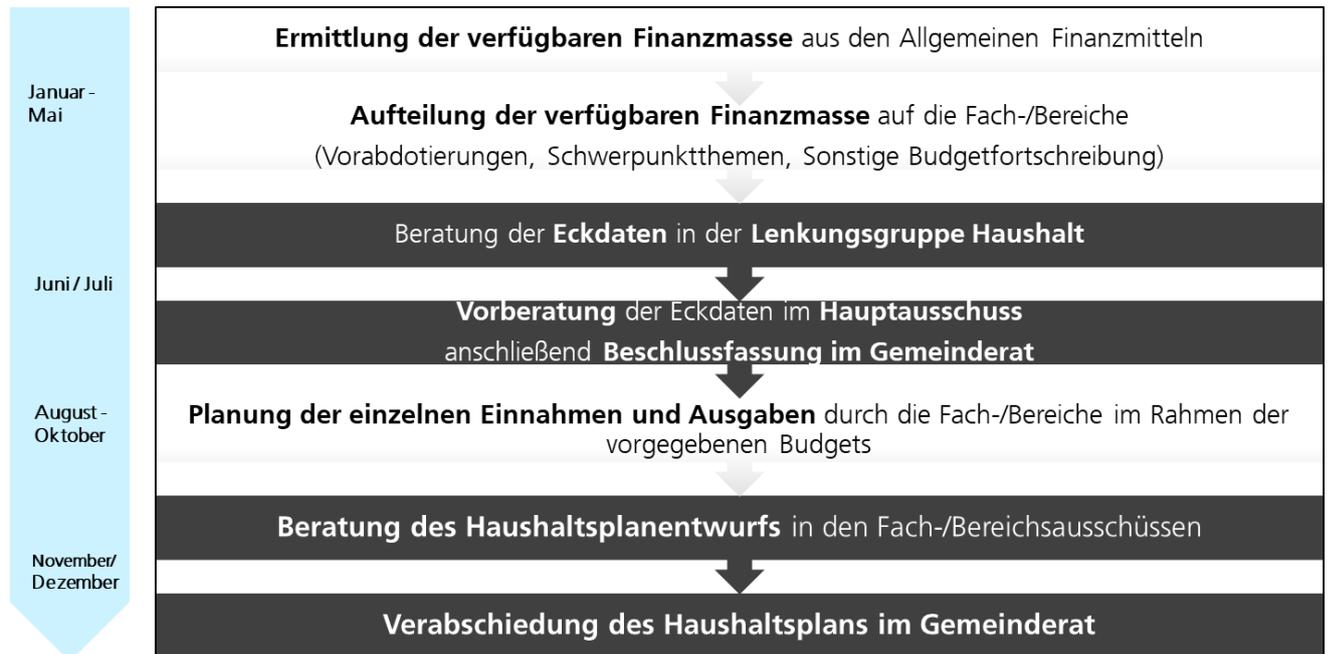
**ZSD/HF** fasst die Fach-/Bereichsbudgets und die Allgemeinen Finanzmittel zum Gesamthaushaltsentwurf zusammen. Für jeden Fach-/Bereich wird ein gesondertes Budget (Zuschussbudget) aufgestellt, und in Form eines Budget-Haushaltsplans im Rahmen der Teilhaushalte dargestellt. Dieser enthält jeweils insbesondere einen Vorbericht. Dieser Haushaltsplanentwurf wird im Gemeinderat eingebracht.

Nach **Vorberatung in den Fachbereichsausschüssen** und im **Hauptausschuss** wird der Haushaltsplan vom Gemeinderat nach § 81 GemO verabschiedet.

Übersicht über das Haushaltsplanverfahren:



Zeitliche Abfolge des Haushaltsplanverfahrens:



### 3. Budgetneutrale Positionen

#### 3.1 Budgetneutrale Kostenarten

Einige Erträge und Aufwendungen sind von den Fach-/Bereichen derzeit nicht steuerbar und werden daher nicht dem budgetierten Bereich zugeordnet. Insbesondere die kalkulatorischen Kosten und die GM-Nebenkosten unterliegen zudem starken jährlichen Schwankungen. Die Positionen können derzeit nicht sinnvoll in die Budgets einbezogen werden. Die budgetneutralen Kostenarten sind jeweils in SAP gesondert auswertbar.

Budgetneutrale Positionen sind:

- kalkulatorische Kosten (z.B. kalk. Zinsen)
- Abschreibungen und Auflösung der Sonderposten
- Mietverrechnung GM
- GM Nebenkosten
- Gebäudeunterhalt/-wartung
- Aktivierte Eigenleistungen
- Steuerungsumlage
- ILV Serviceleistungen
- Ausschüttung der Stiftungserträge der Hospitalstiftung
- Zuweisungen nach dem FAG

#### 3.2 Außerordentliche Erträge und Aufwendungen

Die außerordentlichen Erträge und Aufwendungen sind von den Fach-/Bereichen nicht steuerbar und damit ebenfalls budgetneutral.

### 4. Investitionsstrategie der Stadt Ulm - IVS

#### 4.1 Grundlagen der Investitionsstrategie

Die Investitionsstrategie stellt ein Planungsinstrument hinsichtlich der Prioritätensetzung und der zeitlichen Horizonte für die städtischen Baumaßnahmen dar. Sie wird in einem **2-jährigen Rhythmus** fortgeschrieben. Dies erfolgte im Jahr 2022 zum dritten Mal und erfasst den Zeitraum von 2022 bis 2031.

Die Investitionsstrategie 2031 enthält alle wesentlichen Maßnahmen im Hoch- und Tiefbau die aus aktueller Sicht unter Berücksichtigung von Zielvorgaben und **Priorisierungsentscheidungen** in den kommenden zehn Jahren und später geplant und realisiert werden sollen. Wesentlich im Sinne einer Aufnahme in die Investitionsstrategie sind neue Maßnahmen oberhalb eines geschätzten Investitionsvolumens von 2,5 Mio. € und Kostenfortschreibungen oberhalb von 5 Mio. €.

Voraussetzung für die Aufnahme einer wesentlichen Investitionsmaßnahme in die Mittelfristige Finanzplanung ist damit grundsätzlich die Aufnahme in die Investitionsstrategie mit entsprechender Priorisierung. Die Finanzplanung erstreckt sich somit auf drei Planungsebenen, die aufeinander aufbauen.

Für die Aufnahme in den jeweiligen Haushaltsplan und die Mittelfristige Finanzplanung müssen jedoch weitere Voraussetzungen der einzelnen Baumaßnahme erfüllt sein. Daher kann es zwischen dem Haushaltsplan und der Mittelfristigen Finanzplanung, sowie der IVS zu Abweichungen kommen.

Rechtliche Grundlage hierfür ist § 12 Abs. 2 GemHVO, demnach bedarf es für die Aufnahme in den Haushaltsplan und die Mittelfristige Finanzplanung insbesondere Pläne, Kostenberechnungen und weitere Informationen, welche in der Regel bei der Stadt Ulm bei einem **Projektbeschluss** vorliegen. Planungsraten sind hiervon ausgenommen. Erst wenn diese Informationen und Unterlagen vorliegen, können konkrete Planansätze im jeweiligen Haushaltsplan und der Mittelfristigen Finanzplanung aufgenommen werden.

	<b>Investitionsstrategie</b>	<b>Mittelfristige Finanzplanung</b>	<b>Haushaltsplan</b>
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
Fortschreibungsrhythmus	alle 2 Jahre	Jährlich	Jährlich

## **4.2 Zweck 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 Zwecke:

### **1. Schwerpunktsetzung innerhalb der städtischen Investitionsvorhaben**

Die Fortschreibung der IVS 2031 dient insbesondere einer politischen Prioritätensetzung und Planung der zeitlichen Horizonte von städtischen Baumaßnahmen. Schwerpunkte wie beispielsweise Bildung und Betreuung sowie Klimaschutz können dabei besonders hervorgehoben und priorisiert werden. Dies soll auf der Grundlage nachvollziehbarer Priorisierungskriterien und in einem transparenten Verfahren geschehen.

### **2. Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten**

Im Interesse der nachhaltigen Tragbarkeit von Folgekosten soll die Investitionsstrategie die Einhaltung der maximalen tragbaren Investitionsobergrenzen für die zukünftige Investitionstätigkeit sicherstellen. Die Investitionsmaßnahmen sollen unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten betrachtet werden. Gleichwohl sollen Nachhaltigkeit und Sparsamkeit in den Fokus gerückt werden. Der Intergenerativen Gerechtigkeit soll durch die langfristige Planung Rechnung getragen werden.

### **3. Betrachtung der unterschiedlichen Marktaspekte**

Die Investitionstätigkeit der Stadt muss die unterschiedlichen Aspekte des Marktes betrachten. Zum einen müssen die Rohstofflage und die Auslastung der Kapazitäten auf dem Markt im Blick behalten werden. Zum anderen müssen die Planungs- und Umsetzungskapazitäten der Stadtver-

waltung, insbesondere die personellen Ressourcen sowie der aktuelle Fachkräftemangel, berücksichtigt werden. Dies erfordert eine langfristige Investitionsplanung und eine verlässliche Entscheidungsfindung sowie Prioritätensetzung.

#### **4. Langfristige Sicherstellung der städtischen Finanzkraft**

Durch Investitionsplanungen und -entscheidungen wird langfristig Liquidität gebunden. Die Investitionsstrategie soll dazu beitragen, dass der Abfluss an städtischen Finanzmitteln plan- und termingerecht erfolgt und dauerhaft die Finanzkraft der Stadt sichergestellt werden kann. Die Schulden sollen auf ein tragbares Maß beschränkt werden.

##### **4.3 Strategieziele der Investitionsstrategie**

Die Investitionsstrategie verfolgt folgende, kurz zusammengefasste übergeordnete finanzpolitischen Strategieziele:

- Dauerhafter Ausgleich des Ergebnishaushalts
- möglichst Vermeidung einer Neuverschuldung und Einhaltung der Schuldenobergrenze von 200 Mio. €
- Sicherung des Substanzerhalts durch Unterhaltung, Sanierung und Instandhaltung des Vermögens
- Erwirtschaftung des Mindestzahlungsmittelüberschusses zur Schuldentilgung
- Erwirtschaftung ausreichender Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel zur Eigenfinanzierung von Investitionen

Zur Erreichung dieser Strategieziele werden im Rahmen der Fortschreibung der jeweiligen IVS konkrete Zielvorgaben beschlossen.

#### **5. Finanzhaushalt**

Der Finanzhaushalt wird auf Basis der vorangegangenen Mittelfristigen Finanzplanung des Vorjahrs und der Investitionsstrategie erstellt. Näheres hierzu regelt der jährliche Haushaltserlass.

## IV. Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs

Um aus der Budgetierung positive Effekte zu erreichen, muss nach der **Haushaltsplanaufstellung** v.a. auch der **Planvollzug** flexibilisiert werden. Verfahrensabläufe werden dadurch beschleunigt und die Dispositionsmöglichkeit und Beweglichkeit der Budgets verbessert.

Die Rechtsgrundlagen bilden hierfür § 4 i.V. m. § 19 f. GemHVO. Die Hauptsatzung und Zuständigkeitsordnung der Stadt Ulm in der jeweils gültigen Fassung sind insbesondere hinsichtlich der Wertgrenzen zu beachten.

### 1. Gegenseitige Deckungsfähigkeit von Aufwandsansätzen im Ergebnishaushalt - Budgets nach § 4 GemHVO und § 20 GemHVO

Jeder Teilhaushalt bildet eine Bewirtschaftungseinheit (Budget) nach § 4 Abs. 2 GemHVO.

Aufwendungen eines Teilhaushalts gelten gemäß § 20 Abs. 1 GemHVO als gegenseitig deckungsfähig und können mithilfe einer Mittelumschichtung umgebucht werden. Das bedeutet, dass Einsparungen bei einzelnen Aufwandskostenarten für Mehraufwendungen an anderer Stelle verwendet werden können.

Aufwendungen, die zu einem Budget (nicht innerhalb der Teilhaushalte) gehören, können zudem nach § 20 Abs. 2 GemHVO im Haushaltsplan für gegenseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn sie sachlich zusammenhängen.

Diese Regelung gilt im städtischen Haushalt unter folgenden Maßgaben:

#### 1.1 Deckungsfähigkeit zwischen Personal- und Sachmitteln

Folgende **Kriterien** gelten:

- Eingesparte Personalaufwendungen dürfen für Sachaufwendungen verwendet werden, soweit das Personalaufwandsbudget des Fach-/Bereichs insgesamt eingehalten ist und die Einsparung nachgewiesen werden kann.
- Eingesparte Sachaufwendungen oder projektbezogene Mehreinnahmen dürfen unter folgenden Voraussetzungen für Personalaufwendungen verwendet werden:
  - Der Stellenplan ist verbindlich.
  - Die Schaffung neuer unbefristeter Stellen ist nicht zulässig (langfristige Folgelasten). Ausnahmen sind möglich bei Rationalisierungsmaßnahmen.
  - Die Schaffung von Stellen außerhalb des Stellenplans ist nur zulässig für die Dauer von längstens 12 Monaten (für Beamtenstellen besteht diese Möglichkeit nicht).
  - Die Rechte der Personalvertretung sind bei der Umsetzung zu beachten.

Sämtliche Mittelumschichtungen im Zusammenhang mit Personalaufwendungen sind über- bzw. außerplanmäßige Aufwendung und ZSD/P zur Genehmigung vorzulegen.

Für den Fall von Personalkostendefiziten kann ZSD/P zusätzliche Regelungen treffen bzw. die allgemeinen Budgetierungsregelungen einschränken.

## **1.2 Keine Deckungsfähigkeit zwischen Schwerpunktthemen/ vorabdotierten Positionen und den Fach-/Bereichsbudgets**

Die Schwerpunktthemen und die vorabdotierten Positionen bilden jeweils eigene Budgets. Es besteht Deckungsfähigkeit innerhalb der einzelnen Schwerpunktthemen und innerhalb der vorabdotierten Positionen, keine Deckungsfähigkeit besteht zwischen Fach-/Bereichsbudget und Schwerpunktthemen bzw. vorabdotierten Positionen. Sofern eine Mittelumschichtung zwischen Fach-/Bereichsbudget und Schwerpunktthemen bzw. vorabdotierten Positionen vorgenommen wird, stellt diese eine über- bzw. außerplanmäßige Aufwendung dar.

## **1.3 Keine Deckungsfähigkeit im Rahmen der budgetneutralen Kostenarten**

Alle budgetneutralen Kostenarten nach Kapitel III, Ziffer 3.1 und 3.2 sind nicht mit dem übrigen Fach-/Bereichsbudget deckungsfähig. Diese Ansätze bilden jeweils einen eigenen Deckungskreis.

Darüber hinaus können sonstige Erträge und Aufwendungen im Einzelfall durch Haushaltsvermerk als budgetneutral gekennzeichnet werden.

**Die budgetneutralen Haushaltsmittel stehen den Budgets nicht als Deckungsmittel zur Verfügung und bilden im Haushaltsplan jeweils einen eigenen Deckungskreis. Dabei sind die Aufwendungen gegenseitig deckungsfähig.** Sofern eine Mittelumschichtung zwischen Fach-/Bereichsbudget und budgetneutralen Positionen vorgenommen wird, stellt diese eine über- bzw. außerplanmäßige Aufwendung dar.

## **1.4 Deckungsfähigkeit im Finanzhaushalt**

Der Finanzhaushalt wird zwar in Teilhaushalten dargestellt, die Auszahlungen innerhalb der Teilhaushalte sind jedoch grundsätzlich nicht gegenseitig deckungsfähig. Es gelten die im Haushaltsplan ausgewiesenen Deckungsvermerke.

Mehrauszahlungen im Finanzhaushalt müssen über Einsparungen oder nicht abgeflossene Haushaltsmittel bei anderen Projekten oder Mehreinzahlungen gedeckt werden. Hierfür gelten die allgemeinen Grundsätze und Zuständigkeiten für über- bzw. außerplanmäßige Auszahlungen.

## **1.5 Deckungsfähigkeit bei Verpflichtungsermächtigungen nach § 20 Abs. 3 GemHVO**

Verpflichtungen dürfen unter den Voraussetzungen des § 86 Abs. 5 GemO über- und außerplanmäßig eingegangen werden, wenn ein dringendes Bedürfnis besteht und der in der Haushaltssatzung festgesetzte Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen nicht überschritten wird.

Um im Haushaltsvollzug flexibel reagieren zu können, können Verpflichtungsermächtigungen für gegenseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn diese sachlich zusammenhängen (§ 20 Abs. 3 GemHVO).

## **2. Unechte Deckungsfähigkeit nach § 19 Abs. 2 GemHVO**

Die Erträge innerhalb der Budgets bzw. Deckungskreise sind grundsätzlich Teil der Budgets. Deshalb können Mehrerträge innerhalb des jeweiligen Budgets für Mehraufwendungen verwendet werden. Voraussetzung ist, dass

- der Eingang des Ertrags als sicher gilt und
- keine anderslautende Zweckbindung vorliegt
- bei anderen Ertragspositionen im Fach-/Bereich nicht mit Mindererträgen zu rechnen ist

Im Gegenzug sind Mindererträge innerhalb des Budgets durch Mehrerträge an anderer Stelle oder Aufwandsreduzierungen aufzufangen. Hierfür ist jeweils eine Mittelumbuchung erforderlich.

Sofern Mehrerträge außerhalb des jeweiligen Budgets bzw. Deckungskreis herangezogen werden, gelten die allgemeinen Grundsätze und Zuständigkeiten für über- bzw. außerplanmäßige Auszahlungen.

Ausnahmen hiervon können durch Deckungsvermerk im Haushaltsplan eingerichtet werden.

### **3. Mittelumschichtungen innerhalb des Fach-/Bereichsbudget**

Bei negativen Planabweichungen, die innerhalb des eigenen Budgets im Ergebnishaushalt gedeckt werden können, handelt es sich nicht um über- bzw. außerplanmäßige Aufwendungen im Sinne des Gemeindefinanzrechts. In diesen Fällen werden lediglich Mittel innerhalb des bestehenden Budgetrahmens umgeschichtet (**budgetinterne Mittelumschichtung**). Hierfür sind die Fach-/Bereiche selbst zuständig und verantwortlich.

### **4. Über- und außerplanmäßige Mittelbewirtschaftung**

Sofern Mehraufwendungen nicht aus dem eigenen Budget im Rahmen einer Mittelumschichtung im Ergebnishaushalt gedeckt werden können, liegen über- bzw. außerplanmäßige Aufwendungen im Sinne des Gemeindefinanzrechts vor. Hierfür gelten die allgemeinen Grundsätze und Zuständigkeiten für über- bzw. außerplanmäßige Aufwendungen.

Anträge auf Mittelumbuchungen und über- und außerplanmäßige Aufwendungen/Auszahlungen können nur digital über den Intrex Prozess erfolgen.

## **V. Stärkung der Dezentralen Ressourcenverantwortung**

Die **Eigenverantwortlichkeit** der Fach-/Bereiche wird gestärkt durch:

- die **Verlagerung von Zuständigkeiten** auf die Fach-/Bereiche bei der Haushaltsplanerstellung und beim Haushaltsplanvollzug
- die **Übertragung von Verantwortlichkeiten** für die Ressourcen (Finanzen, Personal, Organisation)
- die Möglichkeit zur Übertragung zweckgebundener Erträge und Ermächtigungsüberträge ins Folgejahr nach § 19 und § 48 GemHVO
- eine möglicherweise zu erzielende Managementprämie

Die Übertragung der Verantwortung setzt entsprechend **erweiterte Kompetenzen / Zuständigkeiten** voraus.

Mit der Änderung der Hauptsatzung hat der Gemeinderat der Verwaltung erweiterte Kompetenzen übertragen (Beschluss vom 26.11.1997).

## VI. Jahresabschluss

### 1. Budgetabschluss

Die Fach-/Bereiche tragen die Verantwortung für ihr Budget. Diese Verantwortung erstreckt sich sowohl auf die Haushaltsplanaufstellung als auch auf den ordnungsgemäßen Haushaltsvollzug, und damit auf die Einhaltung der Budgetvorgaben. In **Ergänzung** zum Jahresabschluss wird für jedes Fach-/Bereichsbudget ein gesonderter Abschluss erstellt. In diesem Abschluss wird insbesondere auf die definierten Schwerpunktthemen und Abweichungen im Haushaltsvollzug eingegangen.

### 2. Managementprämie der Fach-/Bereiche

Für das Funktionieren der Budgetierung ist es wichtig, ein „Anreiz- und Sanktionssystem“ für die Fach-/Bereiche zu schaffen. Durch die Möglichkeit zur Erwirtschaftung einer Managementprämie wird ein **Anreiz** zu wirtschaftlichem Handeln erzeugt. Grundsätzlich wird nach § 77 GemO das sparsame und wirtschaftliche Handeln bereits gesetzlich vorausgesetzt. Ziel ist es jedoch „Managementleistungen“ beim Jahresabschluss zu berücksichtigen.

Die Managementprämie orientiert sich an den finanzpolitischen Strategiezielen der Stadt. Die Managementprämie ist das konsequente Gegenstück zur sonstigen Budgetfortschreibung im Haushaltsplanverfahren.

Folgende **Prämissen** gelten für die jährliche Managementprämie:

- Die Zielgröße der Managementprämie ist 1 % des jährlich ordentlichen Ergebnisses und wird an die Fach-/Bereiche im Folgejahr ausgeschüttet.
- Die Höhe der Managementprämie bleibt final dem Gemeinderat vorbehalten. Damit ist gewährleistet, dass sowohl die Finanzlage der Stadt als auch die wirtschaftliche Lage berücksichtigt wird.
- Aus dem Ergebnishaushalt muss mindestens ein Zahlungsmittelüberschuss in Höhe des Ziels aus der Investitionsstrategie (35 Mio. €) erwirtschaftet werden.
- Die Verteilung der errechneten Managementprämie erfolgt anhand des Mischschlüssels nach Kapitel III, Ziffer 2.4, analog dem Haushaltsplanverfahren.
- Die Fach-/Bereichsbudgets müssen, um an der Verteilung teilnehmen zu können, im budgetrelevanten Bereich (Budget\_bud) ohne Berücksichtigung der Schwerpunktthemen, der vorabdotierten Positionen, der Allgemeinen Finanzmittel (AFM) sowie der budgetneutralen Kostenarten nach Kapitel III, Ziffer 3.1 positiv maximal mit dem geplanten Zuschussbedarf (Vergleich Plan/Ist-Zahlen) abschließen. Es werden keine weiteren Bereinigungen in den Budgets zum Jahresabschluss vorgenommen.
- Für die Personalaufwendungen gilt im Jahr 2024/2025 eine Übergangsfrist aufgrund der Einführung des neuen Personalkostenplanungsmoduls in SAP. Negative und positive Entwicklungen können von den Fach-/Bereichen nicht beeinflusst werden. Daher werden diese den Fach-/Bereichen im Jahresabschluss nicht angerechnet.

Der auszuschüttende Betrag der Managementprämie bemisst sich am Gesamtergebnis der Stadt. Damit soll der **gesamtstädtische Gedanke** weiter gestärkt werden. Es besteht ein übergeordnetes Anreizsystem auf Ebene der Gesamtstadt.

Die Managementprämie wird im Rahmen der Kenntnisnahme des Jahresabschlusses vom Gemeinderat (GD 940/XX) als außerplanmäßige Aufwendung im Folgejahr beschlossen und kann bis zum 31.12 jeden dem Beschluss darauffolgenden Jahres verwendet werden.

Über die Verwendung der Managementprämie entscheidet entsprechend der **dezentralen Ressourcenverantwortung** der jeweilige Fach-/Bereich.

Eine Ausnahme hiervon bildet die Teilbudgetierung der Lehr- und Lernmittel bei den Schulen. Bei diesen werden derzeit noch 100 % der nicht benötigten Planansätze sowohl im Ergebnis- als auch im Finanzhaushalt übertragen. Künftig sollen aber auch in diesem Bereich die rechtlichen Bestimmungen gem. § 21 GemHVO eingehalten werden. Hierzu läuft derzeit ein Projekt bei der Abteilung Bildung und Sport mit dem Ziel die Ergebnisüberschüsse bei den Schulen zu minimieren und inzident die Einhaltung rechtlicher Vorgaben zu ermöglichen.

Im jährlichen Rechenschaftsbericht wird über die Budgetergebnisse der Fach-/Bereiche berichtet.

### 3. Jahresabschlussbuchungen

Sollten zum Jahresende nicht ausgeschöpfte Haushaltsansätze für Aufwendungen im Ergebnishaushalt bzw. für Einzahlungen / Auszahlungen im Finanzhaushalt vorhanden sein, können **Ermächtigungsüberträge** nach § 21 GemHVO in begründeten Fällen digital über Intrexx beantragt werden. Die Anträge unterliegen der Prüfung durch ZSD/HF und dem RPA. Bei Einhaltung der gesetzlichen Übertragungsfristen gemäß § 21 GemHVO und Genehmigung erfolgt die Bereitstellung als zusätzliche verfügbare Mittel im Folgejahr.

Entgegen einem Ermächtigungsübertrag belastet die Passivierung einer **(sonstigen) Verbindlichkeit oder Rückstellung** den Ergebnishaushalt des abzuschließenden Haushaltsjahres. Für die Bildung gelten neben gesetzlichen Verpflichtungen aus § 90 GemO, § 91 GemO, § 41 GemHVO und § 44 GemHVO auch die aktuellen Bestimmungen aus dem Jahresabschlusserlass. So ist zwischen Pflicht- und Wahlrückstellungen zu differenzieren. Die Möglichkeit zur Bildung neuer Wahlrückstellung wird nur bei einmaligen, nicht wiederkehrenden Sachverhalten mit besonderem finanziellen Gewicht genutzt.

**Zweckgebundene Erträge** des Ergebnishaushaltes, die zwar im aktuellen Haushaltsjahr eingegangen sind, die jedoch keiner Verwendung mehr zugeführt werden konnten bzw. die nicht als Ersatz für bereits verausgabte Summen geleistet wurden, sind zum Jahresabschluss als Rechnungsabgrenzungsposten auf der Passivseite auszuweisen (§ 48 Abs. 2 GemHVO).

Die Übertragung dieser zweckgebundenen Erträge ins neue Haushaltsjahr ist in den gesetzlichen Vorschriften zu Zweckbindung (§ 19 GemHVO) und Zulässigkeit (§ 48 GemHVO) und im Jahresabschlusserlass geregelt. Die Übertragung muss digital über Intrexx beantragt werden. Die Anträge unterliegen der Prüfung durch ZSD/HF.

Weitere Jahresabschlussbuchungen regelt der jährliche Jahresabschlusserlass.

## VII. Berichtswesen und Überwachung des Haushaltsvollzugs

Zur Sicherstellung der **zentralen Gesamtsteuerung** sowie der **dezentralen Budgetbewirtschaftung** ist ein geeignetes Berichtswesen als Teil des Controllings erforderlich. Je stärker die Kompetenzen der Fach-/Bereiche beim Haushaltsvollzug ausgeweitet werden, umso wichtiger ist eine regelmäßige Information von Gemeinderat, Verwaltungsleitung und ZSD/HF über Abweichungen beim Haushaltsvollzug. Dies muss im Rahmen eines standardisierten, alle Fach-/Bereiche umfassenden Berichtswesens erfolgen.

Auf folgenden **Ebenen** bestehen Informationsbedürfnisse und Kontrollnotwendigkeiten:

- Gemeinderat / Verwaltungsleitung: Gesamthaushalt, Allg. Finanzmittel, Fach-/Bereichsbudgets
- Fachbereichsausschüsse / Fachbereiche: Fachbereichsbudget

Derzeit werden folgende Berichte erstattet:

- Zum Ende des ersten Quartals erhält der Gemeinderat ein Schreiben mit besonderen finanziellen Entwicklungen im laufenden Haushaltsjahr. ZSD/HF bereitet dieses Schreiben vor, die Fach-/Bereiche informieren ZSD/HF über besondere Entwicklungen im jeweiligen Fach-/Bereich.
- Zum Ende des zweiten und dritten Quartals erhält der Hauptausschuss einen **Finanzbericht** zur Entwicklung der Allgemeinen Finanzmittel und des ordentlichen Ergebnisses sowie dem Stand der gesamtstädtischen Investitionen.
- Über das Jahresergebnis der **Allgemeinen Finanzmittel** wird bereits im März des Folgejahres im Hauptausschuss berichtet.
- Den Fachbereichsausschüssen werden zum Ende des zweiten, dritten und vierten Quartals **Finanzberichte** zu den jeweiligen Fachbereichsbudgets vorgelegt. Hier sind Aussagen zu Finanz- und Leistungszielen, sowie zum Stand der Investitionsmaßnahmen enthalten.
- Mit dem Jahresabschluss wird dem Gemeinderat sowohl der Jahresabschluss des Gesamthaushalts, als auch die Ergebnisse der Fach-/Bereichsbudget vorgelegt.
- Abteilungsleiter\*innen und Controllingbeauftragte erhalten – je nach interner Regelung der einzelnen Fach-/Bereiche – regelmäßige Berichte zur Entwicklung der Finanz- und Leistungsdaten.
- Die Fach-/Bereiche erhalten quartalsweise eine Mitteilung über die Entwicklung der Personalaufwendungen (Ist-Zahlen und Hochrechnung). Zur Steuerung im Finanzhaushalt werden zudem verwaltungsinterne Investitionsberichte eingesetzt.

Ein weiterer Ausbau des Berichtswesens hinsichtlich einer wirkungsorientierten Steuerung wird weiterhin angestrebt. Dies beinhaltet eine verstärkte Darstellung von Leistungs- und Wirkungszielen, die Analyse ihrer Entwicklung und ggf. Zielabweichung, sowie das Aufzeigen von evtl. zu ergreifenden Maßnahmen.

Andererseits muss darauf geachtet werden, dass die Berichte auf den Adressatenkreis abgestimmt, übersichtlich, aktuell und vom Aufwand her vertretbar sind.

## VIII. Kontraktmanagement (Zielvereinbarungen)

Um agil und flexibel reagieren zu können und die Fach-/Bereiche im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung zu stärken wurde bei der Stadt Ulm das Kontraktmanagement eingerichtet. Im Rahmen des Kontraktmanagements werden Finanz-, Leistungs- und Wirkungsziele konkretisiert und vereinbart.

Derzeit wendet die Stadt Ulm das Kontraktmanagement in zwei Fachbereichen an:

### 1. Innovationstopf

Ein Kontrakt besteht aktuell im Transferleistungsbereich Sozial- und Jugendhilfe mit dem Fachbereich Bildung und Soziales. Gegenstand des Kontrakts ist ein Innovations- und Präventionsbudget von jährlich 300 T€, welches der Abteilung Soziales zur Verfügung gestellt wird. Diese Mittel sind

**nicht übertragbar.** Zielsetzung ist die Stärkung und Weiterentwicklung der Sozialraumorientierung. Mittelbar soll damit auch eine Steuerung des Transferleistungsbereichs erfolgen. Bei Projekten über 50 T€ oder bei erforderlichen Stellenneuschaffungen sind die Abteilungen ZSD/HF und ZSD/P einzubinden. Ggf. wird eine separate **Projektvereinbarung** mit definierten Fach- und Finanzziele sowie die zu erwartende Wirkung des Projekts auf den Transferleistungsbereich abgeschlossen. Über die Verwendung des Innovations- und Präventionsbudgets ist jährlich im FBA BuS zu berichten.

## 2. Kreativtopf

Im Zuge der Überführung der Sonderbudgets in die allgemeinen Budgetierungsgrundsätze der Stadt Ulm nach diesem Papier, wurde der Kreativtopf für den **Fachbereich Kultur** eingerichtet. Um weiterhin flexibel, schnell und eigenverantwortlich auf aktuelle Bedürfnisse der Kulturabteilungen reagieren zu können und die Attraktivität innovativer und kreativer Kulturangebote in Ulm zu fördern, wurde vereinbart einen jährlichen Kreativtopf Kultur mit jährlich 50 T€ zur Verfügung zu stellen. Diese Mittel sind **nicht übertragbar**. Der Kreativtopf soll es ermöglichen, kurzfristig kreative Ideen umzusetzen. Dies können z.B. Ausstellungen, Veranstaltungen oder Beschaffungen im Ergebnishaushalt sein. Außerdem soll die Attraktivität innovativer und kreativer Kulturangebote gefördert werden.

Hierzu wird ein Budget für künstlerische oder innovative Projekte zur Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der kreativen Arbeit veranschlagt. Die Mittel sollen möglichst effizient unter Beachtung der **Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit** eingesetzt werden. Bei Projekten mit erforderlichen Stellenneuschaffungen sind die Abteilungen ZSD/HF und ZSD/P einzubinden.

Über die **Verwendung** des Kreativtopfs ist im Rechenschaftsbericht **nachzuweisen**. Außerdem ist über die Verwendung des Kreativtopfs regelmäßig im Kulturbericht zu berichten.

## C. INTERNE LEISTUNGSVERRECHNUNG

### 1. Grundlagen der Internen Leistungsverrechnung

Einzelheiten zur Umsetzung der Verrechnungen sind in internen Dienstanweisungen geregelt („Richtlinien zur internen Leistungsverrechnung bei der Stadt Ulm“, "Konzept Service ILV ab 2014" und „Richtlinien zur Steuerungsumlage bei der Stadt Ulm“).

### 2. Sinn und Zweck

Mit der Internen Leistungsverrechnung sollen folgende Ziele erreicht werden:

- Vollständige und verursachungsgerechte **Kostenzuordnung**
- **Verbesserte Transparenz** der stadtinternen Leistungsbeziehungen
- **Stärkung des Kostenbewusstseins** bei den budgetverantwortlichen Fach-/Bereichen
- Vollständige und korrekte Kostenermittlung für **Gebühren- und Entgeltkalkulationen**
- Kosten- und Wirtschaftlichkeitsvergleiche mit privaten Anbietern ermöglichen (**Wettbewerb**)
- **Leistungsvergleiche** mit anderen Kommunen bei Produkten, für die kein privater Markt vorhanden ist.
- **Steuerung** der „städtischen Dienstleister“

Das Ziel, alle Kosten zur Leistungserstellung abzubilden und die Interne Leistungsverrechnung in die Budgetierung einzubeziehen, erfordert eine Abbildung im Haushalt (**Transparenz**). Deshalb werden die internen Leistungen zwar nicht bezahlt, aber **verrechnet**.

### 3. Leistungsarten bei der Stadt

Entscheidend für die **Art der Verrechnung** und die **Budgetwirksamkeit** ist die Leistungsart. Im Folgenden werden die einzelnen Leistungsarten deshalb kurz beschrieben:

#### 3.1 Serviceleistungen

Serviceleistungen sind Dienstleistungen von städtischen Abteilungen – insbesondere von den Zentralen Dienstender Abteilungen des Bereichs Zentrale Steuerung und Dienste – die innerhalb der Verwaltung für andere städtische Abteilungen erbracht werden. Charakteristisch ist die **Auftraggeber- / Auftragnehmerbeziehung** zwischen Service- und „Kundenabteilung“. Es handelt sich um marktübliche Leistungen, für die ein Preis festgelegt wird. Beispielhaft zählen dazu die EDV-Betreuung durch ZSD/IT oder die Personalabrechnung durch ZSD/P.

Durch die Verrechnung von Serviceleistungen kann eine verursachungsgerechte Kostenzuordnung, eine transparente Darstellung der Leistungsbeziehungen und die vollständige und korrekte Kostenzuordnung zum Zwecke der Gebührenkalkulation oder der Abrechnung mit Dritten erreicht werden.

Ursprünglich waren die Service-ILVs budgetrelevant. Dadurch wurde das Kostenbewusstsein bei den leistungsempfangenden Abteilungen verbessert. Quantität und Qualität der Serviceleistungen wurden von den Abteilungen hinterfragt und in die Kostenüberlegungen einbezogen.

Weitere Ziele konnten dagegen systembedingt nicht erreicht werden, da z.B. ein Wettbewerb mit privaten Anbietern aufgrund der Aufgabenstellung nur in Teilbereichen (z.B. Hausdruckerei) möglich und realisiert werden konnte, nicht jedoch z.B. im Bereich Personalbetreuung.

Mit der Zeit hat sich gezeigt, dass keine weiteren Einspareffekte durch die Abteilungen erzielt werden konnten, da die Quantität optimiert wurde, eine Einflussnahme der Abteilungen auf die Grundkosten jedoch nicht möglich war.

Die Service-ILVs wurden daher nach einer Kosten-Nutzenanalyse ab 2014 budgetneutral gestellt und fließen nun nicht mehr in die Betrachtung des Budgetergebnisses mit ein.

### 3.2 Steuerungsumlage

**Steuerungsleistungen** sind Leistungen, die im Zusammenhang mit der Gesamtsteuerung der Verwaltung von Verwaltungsleitung und Politik erbracht werden und nicht von Dritten erbracht werden können. Zu den **sonstigen zentralen Funktionen** zählen Leistungen, die generell für die Gesamtverwaltung erbracht bzw. angeboten werden (z.B. Gesamtpersonalrat). Das entscheidende Merkmal ist der fehlende unmittelbare Einfluss des Leistungsempfängers auf Erstellung und Bezug der Leistung. Die Verrechnung erfolgt pauschal über eine **Umlage**.

Da die Steuerungsumlage von den Leistungsempfängern nicht beeinflusst werden kann, ist sie nicht in die Budgets einbezogen.

### 3.3 Gebäudebezogene Verrechnungen des Zentralen Gebäudemanagements

#### a) Miete

Mit Einführung des Zentralen Gebäudemanagements (GM) wurden sämtliche städtischen Gebäude, die als Betriebsgebäude genutzt werden, in das **Eigentum des Gebäudemanagements** überführt. GM vermietet die jeweils benötigten Flächen an die nutzenden Abteilungen. Hierfür soll eine Miete erhoben werden, mit der die verbrauchsunabhängigen Kosten (v.a. Kapital- und Erhaltungskosten) gedeckt werden können. Den Fach-/Bereichen soll im Gegenzug die **bedarfsgerechte Inanspruchnahme von Räumlichkeiten** – insbesondere auch die Möglichkeit zur Rückgabe von nicht benötigten Flächen – ermöglicht werden.

Als Miete werden von GM derzeit lediglich Abschreibung und kalkulatorische Verzinsung der Gebäude verrechnet. Da Abschreibungen und kalkulatorische Verzinsung im Haushalt der Stadt budgetneutral behandelt werden, ist auch die Mietverrechnung nicht in die Budgets mit einbezogen.

#### b) Nebenkosten

Das Zentrale Gebäudemanagement rechnet als „Eigentümer“ der städtischen Gebäude die gebäudebezogenen Bewirtschaftungskosten (z.B. Hausmeister-, Energie-, Reinigungskosten usw.) an die nutzenden Abteilungen im Rahmen einer **Nebenkostenabrechnung** ab. Die Nebenkosten werden den Abteilungen im Wege der Verrechnung belastet und stellen eine budgetneutrale Position nach Ziffer 3.1 dar.

### 3.4 Weitere Verrechnungen

Kosten, die zentral verwaltet und auf Hilfskostenstellen gebucht werden (z.B. Versicherungen, Porto der Frankiermaschine, SAP-Kosten etc.), werden auf die zuständigen Abteilungen umgelegt. Die Kosten der Abteilungsleitungen und der Geschäftszimmer werden auf Vorkostenstellen gebucht und umgelegt.

Bei all diesen Umlagen erfolgt die Umbuchung mit den Originärkostenarten. Die Kosten sind somit budgetrelevant.

## D. EINBEZIEHUNG DER STÄDTISCHEN BETEILIGUNGEN

In einem System, in dem der Fach-/Bereichshaushalt durch die Festlegung von Zuschussbudgets gesteuert wird, sind auch die städtischen Beteiligungen (Eigenbetrieb, Gesellschaften, Zweckverbände) in eine **dauerhafte finanzwirtschaftliche Gesamtsteuerung** einzubeziehen.

Auch bei Beteiligungen, die ausgeglichen oder mit Gewinn abschließen, kann analog vorgegangen werden, indem Ablieferungen im Hinblick auf das investierte Kapital, die wirtschaftliche Lage der Beteiligungen und die gesamtwirtschaftliche Lage der Stadt verlangt werden. Hierbei sind jedoch die steuerlichen Folgen zu beachten. Dabei wird die Eigenkapitalstärkung durch thesaurierte Gewinne in den Unternehmen mit Gewinnerzielung zur Stärkung der Investitionskraft in öffentliche Aufgaben der Stadt Ulm berücksichtigt.

Die kennzahlenunterstützte Steuerung der Beteiligungen, unter verstärkter Beachtung der städtischen Interessen und finanziellen Möglichkeiten, hat zentrale Bedeutung und wird laufend weiterentwickelt. Dies geschieht bei den großen und bedeutenden Beteiligungen SWU und UWS auf Basis jährlicher **Zielvereinbarungen**, die im Einvernehmen mit der Geschäftsführung erarbeitet werden und sowohl von Aufsichtsrat als auch Hauptausschuss zu bestätigen sind.

Unterjährig ist die Zielerreichung durch ein geeignetes **Berichtswesen** zu überwachen. Mit den Gesellschaften wurden entsprechende Berichte entwickelt. Das Beteiligungsmanagement legt dem Gemeinderat jährlich einen **Beteiligungsbericht** vor.

Sofern es die finanzielle Lage und die steuerlichen Rahmenbedingungen zulassen, wurden und werden die Beteiligungen in den **Konsolidierungsprozess einbezogen**. Die Möglichkeiten werden regelmäßig überprüft. Insbesondere die Hebung von Synergien steht dabei im Vordergrund.

Zu dem Zweck wurde die AG Stadtkonzern implementiert. Zu dieser AG werden alle städtischen Tochterunternehmen eingeladen gemeinsam mit allen betroffenen städtischen Abteilungen unter Vorsitz des ersten Bürgermeisters der Stadt. Die Koordination erfolgt durch das Beteiligungsmanagement. Ziel dieser AG Stadtkonzern ist insbesondere

- Stärkung des Konzerngedankens
- Generierung von Synergieeffekten
- Informations- und Austauschplattform
- Intensivierung der übergreifenden Zusammenarbeit (Agilität)
- Lösung aktueller Themenstellungen im Konzern

## E. STELLUNG DES GEMEINDERATS

### 1. Einrichtung von Fach-/Bereichsausschüssen

Den Fachbereichsausschüssen obliegt seit 1998 – wie den Fach-/Bereichen selbst – neben der fachlichen und sachlichen Zuständigkeit auch die Zuständigkeit im Bereich der Ressourcen, soweit sie ausschließlich den Fachbereich betreffen.

In § 11 der Hauptsatzung der Stadt Ulm wurde auch bestimmt, dass der Gemeinderat die Grundsätze für die Verwaltung festlegt und dabei die **Grundsätze der "Neuen Steuerungsmodelle"** (Kontraktmanagement, Budgetierung, Controlling, Berichtswesen) anwendet.

### 2. Budgetrecht des Gemeinderats

Das Budgetrecht des Gemeinderats wird durch die Budgetierung **nicht geschmälert**. Im Gegenteil, durch die **frühzeitige Beteiligung** des Gemeinderats am Haushaltsverfahren im Rahmen der Eckdaten entstehen eine **größere Transparenz** und verbesserte Möglichkeiten, im Rahmen der Gesamtsteuerung Prioritäten zu schaffen.

Durch die Festlegung von Finanz-, Leistungs- und Wirkungszielen und regelmäßige Berichte in den zuständigen Ausschüssen besteht die Chance der **qualitativen Aufwertung** der Gemeinderatsarbeit. Der Haushaltsplan ist der Hauptkontrakt zwischen Gemeinderat und Verwaltung.