

Neue Produktstruktur gemäß KommHV-Doppik

2 Anlagen:

1. Kommunalen Produktrahmen Bayern (KommPrR)
2. Neue Produktstruktur

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 06186

Beschluss des Finanzausschusses vom 19.07.2016 (VB) Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Vortrag des Referenten	2
1. Ausgangslage: Bisherige Produkte und Produktgestaltung	2
2. Notwendigkeit Produktstruktur an die gesetzlichen Anforderungen anzupassen	3
3. Anpassung an die gesetzlichen Regelungen durch die Stadtkämmerei	4
Gestaltung der neuen Produktstruktur	4
4. Vorgehensweise	4
5. Struktur, Numerik und Beschreibung des neuen Produktplans (Anlage 2)	6
6. Künftige Darstellung	8
II. Antrag des Referenten	9
III. Beschluss	9

I. Vortrag des Referenten

1. Ausgangslage: Bisherige Produkte und Produktgestaltung

Schon mit Beginn der stadtweiten Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells¹ und in Folge mit der Einführung des produktorientierten Haushaltes im Jahr 2009² wurde begonnen das Leistungsspektrum der städtischen Leistungen auf Produkte umzustellen. Produkte wurden gebildet und stellten sodann das Ergebnis des Verwaltungshandeln dar. Diese Produkte (und die darin enthaltenen Leistungen) wurden vom ehrenamtlich (e.a) Stadtrat in deren Ausgestaltung genehmigt bzw. beschlossen.

Das Budgetvolumen (siehe Punkt 2.) und die Steuerungsrelevanz waren damals die Kriterien, die bei der Gestaltung der Produkte richtungsweisend waren. Die Steuerung der Produkte durch den e.a. Stadtrat erfolgte zu ca. 75 % auf Produktebene und ca. 25 % auf Produktleistungsebene.

Die Produkte wurden in klassische (an die Bürgerschaft gerichtet), steuerungsunterstützende (Adressat: die politische Ebene und an die anderen Produkte) und Serviceprodukte (als Vorleistung für andere Produkte) eingeteilt.

Nicht direkt Produkten zuordenbare Kosten (z. B. Leitungskosten) oder Vorleistungen an Produkten wurden mittels der Verrechnungen auf die Produkte durch Interne Leistungsverrechnung (ILV) verteilt.

Die Verwaltung der städtischen Beteiligungen wurden mittels Beteiligungsmanagementprodukten und die Verwaltung der Stiftungen der Landeshauptstadt wurden in Stiftungsverwaltungsprodukten dargestellt.

Seit 2013 wurden die sogenannten Overheadkosten (Referatsleitung, Geschäftsleitung, Hauptabteilungsleitungen etc.) separat als „Produkte“ dargestellt, da die Kosten nicht einem einzigen Produkt zugeordnet werden konnten.

1 Beschluss: Stadtweite Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells vom 18.03.1998

2 Beschluss: Einführung des neuen produktorientierten Haushaltes bei der LHM vom 27.11.2007

Die Inhalte bzw. das Leistungsspektrum der Produkte wurde in der Produktbeschreibung dargestellt. Diese wurde bis 2014 pflichtig in ZIMAS dokumentiert.

Die Produktnummer bildete mit den ersten zwei Ziffern das Referat mit den weiteren Ziffern die Organisationseinheiten bzw. Leistungen in den Referaten ab.

Die Anzahl der Produkte zum Haushaltsplan 2016 betrug 196. Davon waren 11 Overheadprodukte, 2 Stiftungsverwaltungsprodukte und 12 Beteiligungsmanagementprodukte.

2. Notwendigkeit Produktstruktur an die gesetzlichen Anforderungen anzupassen

Die LHM war eine der ersten großen Kommunen in Deutschland bzw. in Bayern, welche ihre Leistungen produktorientiert darstellte.³ Zu dieser Zeit gab es weder gesetzliche Vorgaben vom Freistaat Bayern noch jegliche Empfehlungen, welche die zukünftige Gesetzeslage andeuteten.

Aus diesem Grund gestaltete die LHM die Produkte nach eigenen, wohl durchdachten Kriterien.

Zu diesen Kriterien gehörten u.a. :

- Kostenbudget für Produkte mindestens 500.000 € bzw. 100.000 € bei Serviceprodukten
- Kostenbudget für Produktleistungen mindestens 100.000 €
- Gewährleistung der Steuerungsrelevanz für den e.a. Stadtrat
- Gewährleistung der Steuerungs-fähigkeit der Produktverantwortlichen / Referatsleitungen

Die LHM hat am 08. Juli 2009 von der Regierung von Oberbayern im Rahmen der Genehmigung der Haushaltssatzung eine Ausnahmegenehmigung nach § 99 Abs. 2 KommHV-Doppik erhalten

Der Bescheid wurde mit Auflagen erlassen.

So müssen z. B. die Anforderungen der Finanz- und Personalstatistik erfüllt werden. Zudem hat sich die Regierung von Oberbayern vorbehalten, weitere Auflagen zu

³ Umstieg zur doppelten Buchführung fand zum 01.01.2009 statt!

erlassen und empfohlen auf Dauer die Anpassung an den Produktrahmen des Bayerischen Innenministeriums durchzuführen.

Durch die jetzt umgesetzte Anpassung an den bayerischen Produktrahmen (siehe Anlage 1) wird ein weiterer Schritt zur Erfüllung die gesetzlichen Vorgaben zu realisiert.

3. Anpassung an die gesetzlichen Regelungen durch die Stadtkämmerei

Gestaltung der neuen Produktstruktur

Im Jahr 2014 begann die Stadtkämmerei, den gesamten Ablauf der Haushaltsplanung, von der Erstellung der strategischen Planung im Frühjahr bis zur Erstellung der Haushaltsunterlagen nach der Beschlussfassung im Dezember, zu optimieren. Ziel ist eine Beschleunigung des ganzen Verfahrens, so dass der vom e.a. Stadtrat beschlossene Haushalt deutlich früher als bisher der Regierung von Oberbayern zur Genehmigung vorgelegt werden kann.

Mit der Umstellung auf die neue Planung (Gesamtoptimierung) soll nun auch die bislang noch nicht umgesetzten gesetzlich vorgeschriebenen Vorgaben zur produktorientierten Gliederung der Teilhaushalte gem. KommHV-Doppik erfüllt werden.

4. Vorgehensweise

In einem ersten Schritt wird nun die Produktstruktur der LHM an den gesetzlichen Produktrahmen Bayern (KommPrR) angepasst werden.

Der kommunale Produktrahmen (KommPrR) stellt die haushaltsrechtliche Mindestgliederung für die Planung und Rechnungslegung gem. § 4 Abs. 1 KommHV-Doppik dar. Es besteht die Wahlmöglichkeit die Teilhaushalte entweder nach den vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert zu gliedern (§ 4 Abs. 1 Satz 2 KommHV-Doppik).

Beides berücksichtigt die Zuordnungsvorschrift zum KommPrR (ZuVoKommPrR), der weitergehende Regelungen zu den Produkten enthält, so dass eine gewisse Flexibilität und Ermessensspielräume bei der Bildung von Produkten gegeben sind.

Die LHM wird (wie bisher) die Teilhaushalte nach der örtlichen Organisation (Refrate) vorlegen und nach dem KommPrR⁴ produktorientiert gliedern .

Pro Referat wird dementsprechend ein Teilergebnis- und ein Teilfinanzhaushalt nach den gesetzlich vorgegebenen Mustern erstellt und für jedes Produkt ein entsprechendes Produktblatt.

Die Produkte sind daher gem. KommPrR neu zu definieren, wobei pflichtig die 3-stellige Produktgruppe sowie finanzstatistische Anforderungen zu beachten sind. Darüber hinausgehende sozialstatistische Meldungen können über Auswertungen von Produktleistungen erfüllt werden.

Zentrales Element für Planung und Vollzug soll zukünftig das Produkt sein.

Mit der Umsetzung des KommPrR entfallen zukünftig auch die bisherigen Produktkategorien (Serviceprodukte, Steuerungsunterstützungsprodukte und klassische Produkte).

Bei den zentralen Ansätzen gibt es derzeit keine Produkte, die in Form eines Produktdatenblatts vorgelegt werden. Diese Kosten werden bislang auf die klassischen Produkte weiterverrechnet.

Nach Einschätzung der Stadtkämmerei können die zentralen Ansätze künftig mit den Produkten nach KommPrR abgebildet werden.

Bei einem Haushaltsvolumen von rd. 6 Mrd. € ist die Mindestgliederung des KommPrR (3-stellige Produktgruppe) allerdings nicht ausreichend.

Neben den gesetzlichen Rahmenvorgaben war deshalb bei der Definition insbesondere die Steuerungsrelevanz für den e.a. Stadtrat, die Referate und die Stadtkämmerei maßgeblich.

Darüber hinaus mussten folgende Besonderheiten einheitlich festgelegt werden:

- Kosten der Referats- und Geschäftsleitung.

Jede organisatorische Einheit muss künftig eindeutig einem Produkt zugeordnet werden. Bei der Referats- und Geschäftsleitung ist dies jedoch nicht möglich. Aus diesem Grund wurden in der Produktgruppe 111 „Verwaltungssteuerung und -service pro Referat ein sog. Overheadprodukt gebildet, das alle Kosten der Referats- und Geschäftsleitung enthält.

- Abbildung des Beteiligungsmanagements.

Im KommPrR inkl. der Zuordnungsvorschriften dazu werden Beteiligungen inhaltlich unter der Kategorie „Finanzmanagement“ in der Produktgruppe 111 Verwaltungssteuerung und -service vorgesehen bzw. vorgeschlagen. Die von den Referaten betreuten städtischen Beteiligungen werden dementsprechend einheitlich auf den Produkten mit der Nr. XX111320 abgebildet (XX bedeutet die Kennung des jeweiligen Referats).

- Abbildung der Stiftungen.

Alle nicht rechtsfähigen und rechtsfähigen Stiftungen werden einzeln als gesondertes Produkt gem. KommPrR abgebildet.

Im Sozialreferat, welches die große Mehrzahl der Stiftungen verwaltet, wurde ein Stiftungsverwaltungsprodukt (Produktnummer 111330 Stiftungsverwaltung) gebildet. In den Referaten, die nur wenige Stiftungen verwalten, wird diese Tätigkeit in den Geschäftsleitungen erledigt. Die Abbildung ist daher Bestandteil des jeweiligen Overheadprodukts.

Umsetzung in und mit den Referaten.

Auf Basis des KommPrR hat die Stadtkämmerei für jedes Referat einen Vorschlag für die neue Produktstruktur erstellt.

Nachdem die Referate Mitte Dezember 2015 die jeweiligen Kämmerei-Vorschläge erhalten hatten, erfolgte eine Abstimmung bis Ende Mai 2016.

Gemeinsam mit den Referaten ist es gelungen, einen neuen städtischen Produktplan⁵ zu erstellen, der die gesetzlichen Anforderungen erfüllt und der Steuerungsrelevanz gerecht wird.

5. Struktur, Numerik und Beschreibung des neuen Produktplans (Anlage 2)

Die Numerik des Produktplan ist folgendermaßen gegliedert:

Der Produktplan gliedert sich in

5 Siehe Anlage 2

- Hauptproduktbereiche (HPB Nr. 1 Zentrale Verwaltung, HPB 2 Schule und Kultur bis HPB 7 Stiftungen. / Nummern 1 bis 7)
- Produktbereiche (PB 11 Innere Verwaltung, PB 12 Sicherheit und Ordnung, bis PB 71 Stiftungen / Nummern 11 bis 71)
- Produktgruppe (PG 111 Verwaltungssteuerung und Service, PG 121 Statistik und Wahlen bis PG Rechtsfähig kommunal verwaltete Stiftungen / Nummern 111 bis 712)
- Produkt (Produkt 111000 Overheadkosten der Referats und Geschäftsleitungen, Produkt 111100 Politische Gremien und Gemeindeorgane bis Waisenhaus Stiftung München (Träger) Produkt / Nummern 1111 bis 712935)
- Produktnummer bestehend aus
 - Referatszuordnung / Nummern 30-41, 44, 91-94
 - Produktgruppennummer / Nummern 111 bis 712
 - drei weiteren Stellen zur Untergliederung
- Produktbezeichnung / Produktname

Gesetzliche Vorgabe nach KommPrR				Umsetzung der StK für LHM		
Hauptproduktbereiche	Produktbereiche	Produktgruppe	Produkt	Referatskennung	Produktnummer	Bezeichnung
Nrn. 1 bis 7	Nrn. 11 bis 71	Nrn. 111 bis 711	Nrn. 114 bis 135	30-41, 44, 91-94 zwei Stellen	111 bis 711 + drei weitere Stellen sechs Stellen	Produktname

Die haushaltsrechtliche Mindestgliederung ist die 3-stellige Produktgruppe. Aus finanzstatistischen Gründen gibt es ggf. tiefergehende Vorgaben.

Die LHM entschied sich für eine tiefer gehende Struktur. Die 8-stellige Produktnummer ist wie folgt aufgebaut (grau hinterlegt in obiger Tabelle)

eine 2-stellige Referatskennung (Dienststellennummer + 30),

eine 3-stellige Produktgruppe gem. KommPrR,

eine 3-stellige Produktnummer,

Produktname.

Aufbau Produktnumerik:

Das erste Produkt unter der Produktgruppe beginnt mit der Nr. 1, mit folgenden Ausnahmen:

1. Overheadprodukte

Die Produkte zur Abbildung der Kosten der Referats- und Geschäftsleitung haben die einheitliche Nr. XX111000

2. Stiftungsprodukte

Die Stiftungsprodukte werden in der Produktgruppe 711 (nicht rechtsfähige (fiduziarischen) Stiftungen) und der Produktgruppe 712 (rechtsfähig kommunal verwaltete Stiftungen) abgebildet. Die 2.-4. Stelle der Stiftungs-Buchungskreisnummer entspricht der 4.-6. Stelle der Produktnummer. Bei einzelnen Stiftungen besteht die Notwendigkeit Trägerstiftungen oder Betriebsstiftungen gesondert darzustellen. Für diese Stiftungen wurden eigene Produkte unter der Nr. 7119 xx bzw. 7129 xx eingerichtet.

Anzahl der Produkte

Die Anzahl der Produkte nahm folgende Entwicklung⁶:

	Anzahl neu	Anzahl alt	Unterschied
Produkte Summe:	391	196	+195
davon Beteiligungsmanagementprodukte	7	11	- 4
davon Overheadprodukte	12	11	+ 1
davon Stiftungsprodukte	206	2	+ 204

Interpretation:

Die Anzahl der steuerungs- und budgetrelevanten Produkte blieb annähernd gleich, jedoch jetzt auf gesetzlich fundierter Gliederung. Pro Stiftung muss nun ein Stiftungsprodukt gebildet werden (+204 Produkte). In einem Referat wurden die Beteiligungsmanagementprodukte zusammengefasst (-4 Produkte). In einer Referat wurde ein Overheadprodukt neu gebildet (+1 Produkt).

6. Künftige Darstellung

Im Umstellungsjahr 2016 werden im Haushaltsentwurf für 2017 die derzeit gültigen Produktblätter vorgelegt. Die neue Struktur mit den entsprechenden Produktblättern wird erstmalig für den Haushaltsentwurf 2018 umgesetzt.

Die künftige Darstellung der Produkte ist aus Anlage 2 zu entnehmen.

Der Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle, da der Stadtrat mit dieser Angelegenheit nicht mehr befasst wird.

Der Korreferent der Stadtkämmerei, Herr Michael Kuffer, und der Verwaltungsbeirat der HA II, Herr Stadtrat Hans Dieter Kaplan, haben einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten.

II. Antrag des Referenten

1. Der vorgelegten neuen Produktstruktur (Anlage 2) wird zugestimmt.
2. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Über den Beratungsgegenstand wird durch die Vollversammlung des Stadtrates endgültig beschlossen.

Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober/Bürgermeister/-in

Dr. Ernst Wolowicz
Stadtkämmerer

- IV. Abdruck von I. mit III.
über den Stenografischen Sitzungsdienst
an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei – HA II / 13
z. K.

- V. WV Stadtkämmerei HA II / 13

Stadtkämmerei

HA II/13

- I. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

- II. <...>
An das Direktorium HA I – ZV
An das Baureferat
An das Kommunalreferat
An das Kreisverwaltungsreferat
An das Kulturreferat
An das Personal- und Organisationsreferat - GL
An das Referat für Arbeit und Wirtschaft
An das Referat für Bildung und Sport
An das Referat für Gesundheit und Umwelt
An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung
An das Sozialreferat
An das Revisionsamt -GL
An die Stadtkämmerei - GL
An die Stadtkämmerei – HA I
An die Stadtkämmerei - HA II/L
An die Stadtkämmerei - HA II/1
An die Stadtkämmerei - HA II/11
An die Stadtkämmerei - HA II/12
An die Stadtkämmerei - HA II/13
An die Stadtkämmerei - HA II/2
An die Stadtkämmerei - HA II/3
An die Stadtkämmerei - HA II/31
An die Stadtkämmerei - HA II/32
An die Stadtkämmerei - HA II/33

z. K.

Am

- VI. Abdruck von I. mit III.
über den Stenografischen Sitzungsdienst
an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei – HA II / 13
z. K.

- VII. WV Stadtkämmerei HA II / 13

Stadtkämmerei

HA II/13

- I. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

- II. 
An das Direktorium HA I – ZV
An das Baureferat
An das Kommunalreferat
An das Kreisverwaltungsreferat
An das Kulturreferat
An das Personal- und Organisationsreferat - GL
An das Referat für Arbeit und Wirtschaft
An das Referat für Bildung und Sport
An das Referat für Gesundheit und Umwelt
An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung
An das Sozialreferat
An das Revisionsamt -GL
An die Stadtkämmerei - GL
An die Stadtkämmerei – HA I
An die Stadtkämmerei - HA II/L
An die Stadtkämmerei - HA II/1
An die Stadtkämmerei - HA II/11
An die Stadtkämmerei - HA II/12
An die Stadtkämmerei - HA II/13
An die Stadtkämmerei - HA II/2
An die Stadtkämmerei - HA II/3

An die Stadtkämmerei - HA II/31

An die Stadtkämmerei - HA II/32

An die Stadtkämmerei - HA II/33

z. K.

Am

Im Auftrag