

Abschlussbericht

Empfehlungen zur Ausgestaltung eines landeseinheitlichen Produktrahmenplans unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der statistischen Ämter

- Stand 29. Juni 2005 -

Produktrahmenplan

Gliederung:

- I. Sitzungen der Projektgruppe**
- II. Teilnehmer an den Projektgruppensitzungen**
- III. Aufgabe der Projektgruppe**
- IV. Ziel der Arbeit der Projektgruppe**
- V. Zusammengefasste Arbeitsergebnisse**
 - 1. Einleitung
 - 2. Rechtsgrundlagen
 - 3. Aufbau und Inhalte eines Produktplans
 - 4. Verbindlichkeit des Produktrahmenplans
 - 5. Haushaltsgliederung
 - 6. Statistik
 - 7. Empfehlungen des AK III
- VI. Anhänge**

Empfehlungen zur Ausgestaltung eines landeseinheitlichen Produktrahmenplans unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der statistischen Ämter

 - 1. Erläuterungen zum Produktrahmenplan
 - 2. Produktrahmenplan

Produktrahmenplan

I. Sitzungen der Projektgruppe

Die Arbeitssitzungen der Projektgruppe fanden am:

- 27. August 2004,
- 17. September 2004,
- 22. September 2004

in Mainz statt.

II. Teilnehmer an den Projektgruppensitzungen

An den Projektgruppensitzungen haben - zum Teil nur zeitweise - teilgenommen:

Projektgruppenmitglieder:

- Herr Andreas Wagenführer Ministerium des Innern und für Sport
- Herr Karl-Heinz Arzdorf Verbandsgemeindeverwaltung Brohltal
- Herr Ernst Beucher Landkreistag Rheinland-Pfalz
- Frau Iris Drescher Stadtverwaltung Ludwigshafen
- Herr Markus Feigk Kreisverwaltung des Rhein-Lahn-Kreises
- Herr Bernhard Frantz Kreisverwaltung Rhein-Hunsrück
- Herr Stefan Garçon Stefan Stadtverwaltung Bitburg
- Herr Norbert Göbel Gemeinde und Städtebund Rheinland-Pfalz
- Herr Winfried Hoffmann Verbandsgemeindeverwaltung Asbach
- Frau Kirsten Hofmann Stadtverwaltung Koblenz
- Frau Dietlinde Klein Stadtverwaltung Ludwigshafen
- Herr Rudolf Lamping Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz
- Herr Hans-Jürgen Leppla Stadtverwaltung Kaiserslautern
- Herr Stefan Mossel Stadtverwaltung Mainz
- Frau Hildegard Nauerth-Mettler Gemeindeverwaltung Moorbach
Gender Mainstreaming
- Herr Jürgen Nickel Kreisverwaltung des Rhein-Lahn-Kreises
- Herr Stefan Rolletter Stadtverwaltung Ingelheim
- Herr Achim Schmidt Verbandsgemeindekasse Ramstein-Miesenbach
Fachverband der Kommunalkassenverwalter e.V.
- Herr Bernd Schumacher Stadtverwaltung Trier
- Frau Eva Weickart Stadtverwaltung Mainz
Gender Mainstreaming

Projektbetreuung:

- Herr Heinz Deisenroth Mittelrheinische Treuhand GmbH
- Frau Daniela Henn Mittelrheinische Treuhand GmbH

III. Aufgabe der Projektgruppe

Die Projektgruppe hatte die Aufgabe, eine Empfehlung für einen tiefgegliederten Produktrahmenplan zu erstellen, der nicht nur die vom Ministerium des Innern und für Sport vorgeschriebenen Mindestbestandteile, sondern darüber hinaus Produkte und ggf. Leistungen und Tätigkeiten enthalten sollte. Bei der Erstellung des Produktrahmenplans sollten die Anforderungen der statistischen Ämter Berücksichtigung finden. Es sollten auch die Grenzen der Sinnhaftigkeit einer tiefen Gliederung betrachtet werden.

IV. Ziel der Arbeit der Projektgruppe

Ziel der Arbeit der Projektgruppe war die Erstellung eines Produktrahmenplans, aus dem die Gemeinden einen auf die speziellen Bedürfnisse der einzelnen Körperschaft ausgerichteten Produktplan ableiten können. In diesem Zusammenhang sollten u.a. Begriffsdefinitionen diskutiert und erarbeitet sowie der Zweck und die Ziele der Bildung von Produkten herausgestellt werden. Eine Abgrenzung zwischen verbindlich vorgegebenen und freiwilligen Bestandteilen des Produktrahmenplans sollte vorgeschlagen werden.

V. Zusammengefasste Arbeitsergebnisse

1. Einleitung

Die Einführung des doppischen Haushalts- und Rechnungswesens wird in den Kommunen einen Wandel herbeiführen. Der Produktplan löst die traditionelle Haushaltsgliederung nach Einzelplänen, Haushaltsstellen und Unterabschnitten ab. Das traditionelle Rechnungswesen, die Kameralistik, hat den Nachteil, dass sie zwar Auskunft über die Verwendung der eingesetzten Mittel gibt, jedoch kaum Aussagen über die damit erzielten Ergebnisse erlaubt. Daher spricht man im Zusammenhang mit der Kameralistik auch von einer Inputorientierung, d.h. einer Konzentration auf die zur Verfügung gestellten Mittel. Das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen löst die Inputorientierung mit der Outputorientierung ab. Outputorientierung bedeutet, dass die kommunalen Leistungen und Produkte (Output) in den Mittelpunkt des Handelns gestellt werden. Durch diese Outputorientierung sollen die Ergebnisse der kommunalen Arbeit und der damit im Zusammenhang stehende Ressourcenverbrauch transparenter gemacht und die Arbeitsprozesse wirtschaftlicher gestaltet werden können.

Die Gemeinden sollen sich einen Überblick über die von ihnen erbrachten Leistungen und Produkte verschaffen. Dazu sollen die kommunalen Produkte definiert, voneinander abgegrenzt und systematisch dargestellt werden. Die Aufwendungen und Erträge, Einzahlungen und Auszahlungen bzw. Erlöse und Kosten sollen künftig den einzelnen Leistungen bzw. Produkten exakt zugeordnet werden können.

Eine systematische Darstellung der einzelnen kommunalen Produkte sollte im Produktplan der Gemeinde erfolgen, der aus dem landeseinheitlichen Produktrahmenplan abzuleiten sein sollte. Dem landeseinheitlichen Produktrahmenplan sollte eine sachliche Gliederung der Produkte zugrunde gelegt werden, die auch als funktionale Gliederung bezeichnet werden kann.

Durch Produktbeschreibungen sollten die einzelnen Produkte definiert und andere Produkte eindeutig abgegrenzt werden. Ein unverbindliches Formular für eine Produktbeschreibung wurde in der Projektgruppe 11 „Empfehlungen zur Erstellung eines produktbezogenen Kennzahlensystems für einen interkommunalen Vergleich“ erarbeitet. Ferner wurden die einzelnen Positionen des Formulars erläutert, um die Arbeit mit dem Formular zu erleichtern. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Aussagen zu dem nachfolgenden Kapitel.

2. **Rechtgrundlagen**

§ 4 GemHVO:

„(1) Der Haushalt der Gemeinde ist in Teilhaushalte zu gliedern.

(2) Die Teilhaushalte sind produktorientiert auf der Grundlage des vom fachlich zuständigen Ministerium bekannt gegebenen Produktplans funktional oder nach der örtlichen Organisation institutionell zu gliedern.“

...

„(5) Sowohl bei der funktionalen Gliederung als auch bei der institutionellen Gliederung ist eine Zuordnung der Finanzdaten der einzelnen Produkte zu Produktgruppen, der Produktgruppen zu Produktbereichen und die der Produktbereiche zu den Hauptproduktbereichen entsprechend dem vom fachlich zuständigen Ministerium bekannt gegebenen Produktplan darzustellen.“

§ 116 GemO

„(1) Das fachlich zuständige Ministerium wird ermächtigt, zur Durchführung der Bestimmungen des fünften Kapitels dieses Gesetzes im Einvernehmen mit dem für das Landeshaushaltsrecht zuständigen Ministerium durch Rechtsverordnung zu regeln

1. Inhalt und Gestaltung des Haushaltsplans

...

5. Inhalt, Gestaltung, Prüfung des Jahresabschlusses ...

...

(2) Das fachlich zuständige Ministerium erlässt die erforderlichen Verwaltungsvorschriften.

(3) Die Gemeinde ist verpflichtet, Muster zu verwenden, die das fachlich zuständige Ministerium aus Gründen der Vergleichbarkeit der Haushalte für verbindlich erklärt hat, insbesondere für

...

7. die Gliederung des Produktplans.“

3. Aufbau und Inhalte eines Produktplans

Der Produktplan sollte sämtliche Leistungen und Produkte einer Gemeinde abbilden und diese Produktgruppen, Produktbereichen und Hauptproduktbereichen zuordnen. Während die Identifikation der Produkte für ein Wirtschaftsunternehmen nicht schwer fallen dürfte, sind die Produkte der Gemeinden nicht immer sofort als solche zu erkennen. Daher ist zunächst die Frage zu beantworten, was unter einem kommunalen Produkt zu verstehen ist.

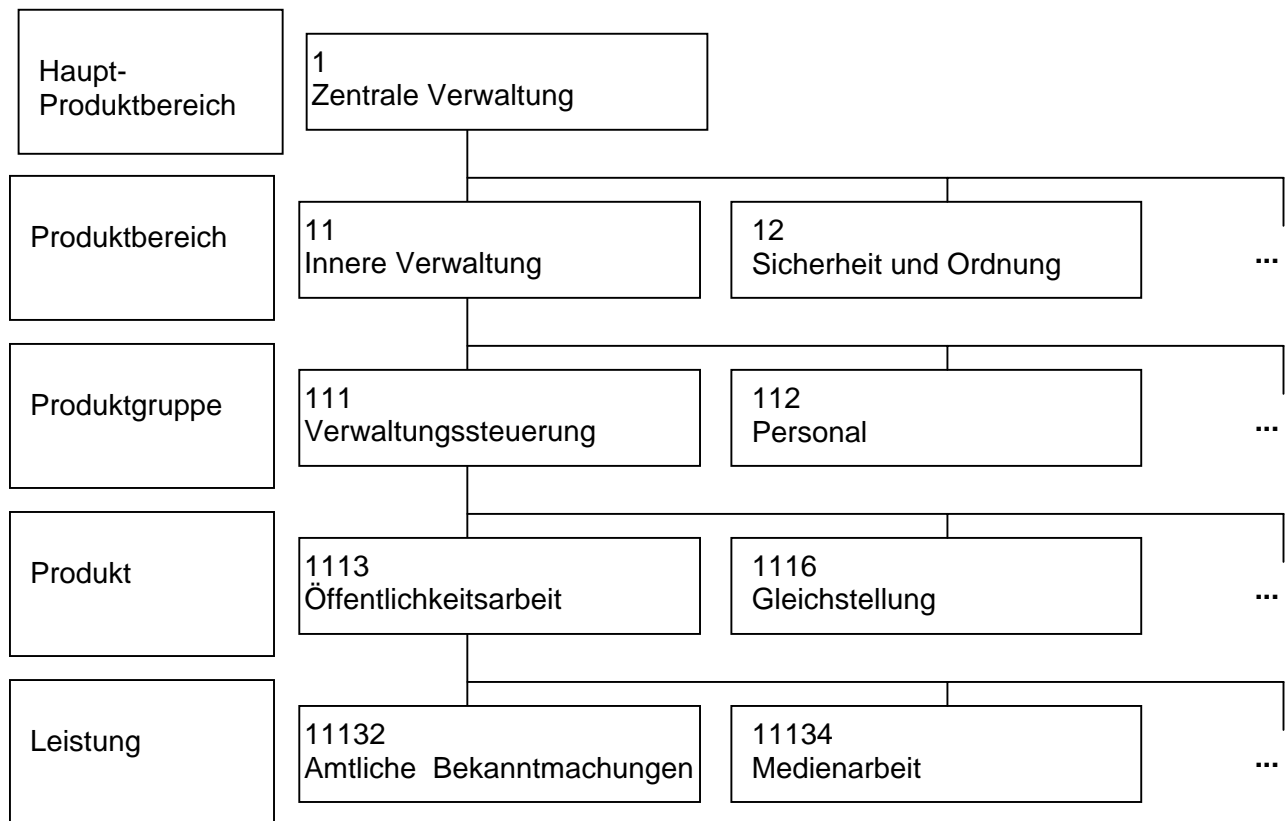
Grundsätzlich ist ein Produkt eine Leistung oder eine Gruppe von Leistungen, für die von Stellen innerhalb oder außerhalb der Verwaltung eine Nachfrage besteht und für die prinzipiell ein Entgelt entrichtet werden müsste. Leistungen sind die konkreten Arbeitsergebnisse einer Gemeinde, wie z.B. „amtliche Bekanntmachungen“, „Medienarbeit“ oder „Veranstaltungen und Aktionen“, die zu dem Produkt „Öffentlichkeitsarbeit“ zusammengefasst werden. Die Leistungen können innerhalb der Kommune (z.B. Personalvertretung) oder von Dritten (z.B. Gutachten) erbracht werden.

Für kommunale Produkte gibt es sowohl externe Abnehmer, wie z.B. Bürger oder Unternehmen, als auch interne Abnehmer, d.h. andere Organisationseinheiten innerhalb der kommunalen Verwaltung.

Produkte, die aus politisch-strategischer Sicht oder aus Sicht der Bürger in einem engen Zusammenhang stehen, sollten zu einer Produktgruppe zusammengefasst werden. Thematisch zusammengehörige Produktgruppen sollten zu Produktbereichen und Produktbereiche zu Hauptproduktbereichen aggregiert werden. Der Hauptproduktbereich ist die höchste Aggregationsstufe des Produktplans.

Demnach ergibt sich im Produktplan folgende Hierarchie:

Abb.: Aufbau des Produktplans



4. Verbindlichkeit des Produktrahmenplans

Die Gliederung des Produktrahmenplans sollte insoweit verbindlich sein, dass die Erfordernisse der Statistik erfüllt werden können, ein interkommunaler Vergleich zwischen den Gemeinden durchgeführt werden kann und den Anforderungen der überörtlichen Rechnungsprüfung entsprochen werden kann.

Der als Anlage beigefügte Entwurf eines Produktrahmenplans sollte im Bereich der Hauptproduktbereiche, der Produktbereiche und der Produktgruppen für alle Gemeinden für verbindlich erklärt werden. Dies würde bedeuten, dass die Gemeinden bei der Erstellung ihres Produktplans die im Produktrahmenplan ausgewiesenen Hauptproduktbereiche, Produktbereiche und Produktgruppen zwingend übernehmen müssen, soweit sie diesen zugeordnete Produkte hat oder Leistungen erbringt. Die weitere Differenzierung des Produktrahmenplans in den Bereichen „Produkt“ und „Leistung“ sollte lediglich eine unverbindliche Empfehlung für die Gemeinden sein. Die individuell von der Kommune festgelegten „Produkte“ und „Leistungen“ müssen sich jedoch dem normierten Teil des Produktplans eindeutig zuordnen lassen. Es sollte daher nicht zulässig sein, im Produktrahmenplan benannte Produkte im Produktplan anderen Produktgruppen oder dort benannte Leistungen anderen Produkten zuzuordnen als dies im Produktrahmenplan erfolgt ist. Die Verbindlichkeit der Hauptproduktbereiche, der Produktbereiche und der Produktgruppen wird insoweit einen indirekten Einfluss auf die Zuordnung der im Produktrahmenplan definierten Produkte und Leistungen haben, soweit es die Zuordnung zu einer Produktgruppe betrifft.

Entsprechend den örtlichen Bedürfnissen kann der Produktplan von der Gemeinde um weitere Produkte oder Leistungen ergänzt werden. Die Möglichkeit der Erweiterung des Produktrahmenplans ist insoweit eingeschränkt, als bereits aufgeführte Leistungen keinem anderen als dem im Produktrahmenplan funktional zusammenhängenden Produkt zugeordnet werden sollen. Gleiches gilt sinngemäß für die Zuordnung von Produkten zu Produktgruppen.

Sofern einzelne Leistungen oder Produkte in der Kommune nicht erbracht werden, kann die Leistung oder das Produkt entfallen.

5. Haushaltsgliederung

Entsprechend § 4 des Entwurfs der GemHVO Rheinland-Pfalz sind die Teilhaushalte grundsätzlich produktorientiert auf der Grundlage des vom fachlich zuständigen Ministerium bekannt gegebenen Produktplans funktional oder nach der örtlichen Organisation institutionell zu gliedern. Mischformen werden ebenfalls als zulässig angesehen. Die Anzahl der Teilhaushalte ist von der Gemeinde entsprechend den örtlichen Bedürfnissen grundsätzlich frei wählbar. Es besteht, anders als in anderen Bundesländern, keine verbindliche Mindestgliederung der Teilhaushalte auf der Ebene der Haupt-Produktbereiche, der Produktbereiche oder der Produktgruppen. Vom Gesetzgeber wird lediglich verlangt, dass der Haupt-Produktbereich „6. Zentrale Finanzdienstleistungen“ als gesonderter Teilhaushalt auszuweisen ist, sofern die darin zusammengefassten Leistungen einem anderen Teilhaushalt nicht direkt zuzuordnen sind. Dem Wunsch der Gemeinden nach einer größtmöglichen Freiheit bei der Gestaltung der Teilhaushalte wurde Rechnung getragen. Unabhängig von der von der Gemeinde gewählten Systematik ist eine Zuordnung der Finanzdaten der einzelnen Produkte zu Produktgruppen, der Produktgruppen zu Produktbereichen und der Produktbereiche zu Haupt-Produktbereichen entsprechend dem vom fachlich zuständig Ministerium bekannt gegebenen Produktplan in einer Anlage zum Haushaltsplan darzustellen.

Aufgrund der vorstehenden Bestimmungen ist es unerlässlich, dass die Gemeinde bei der Erstellung ihres Produktplans die Gliederung des vom Land für verbindlich vorgegebenen Produktrahmenplans für die Hauptproduktbereiche, die Produktbereiche und die Produktgruppen berücksichtigt. Der Produktplan muss ferner sicherstellen, dass sich die Produkte und Leistungen zwingend dem normierten Teil des Produktplans entsprechend der Zuordnung im Produktrahmenplan eindeutig zuordnen lassen.

6. Statistik

Bei der Erstellung des Produktrahmenplans sind die Erfordernisse für die Generierung der für die Landes- und Bundesstatistik z.Zt. bekannten erforderlichen Daten berücksichtigt worden. So können die an das Statistische Bundesamt zu liefernden Daten - bei einer gleichzeitig ausreichend tiefen Gliederung des Kontenplans - generiert werden, ohne dass weitere manuelle Arbeiten erforderlich sind.

7. Empfehlungen des AK III

Die Empfehlungen zur Erstellung eines Produktrahmenplans berücksichtigen grundsätzlich die „Empfehlungen für einen gemeinsamen Produktrahmen, der vom Rechnungsstil unabhängig ist“, des Arbeitskreises III „Kommunale Angelegenheiten“ der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 08. / 09. Oktober 2003, der als Anlage 5 dem IMK-Beschluss vom 21.11.2003 beigefügt ist. In dem Beschluss haben die Länder vereinbart, den Produktrahmenplan mit den Produktbereichen und den Produktgruppen landeseinheitlich vorzugeben. Eine weitere, tiefere Gliederung sollte von den Kommunen entsprechend der eigenen Bedürfnisse gestaltet werden können. Sollten die Länder eigene Produktgruppen für verbindlich erklären, müsste zur sachgerechten Erfüllung der finanzstatistischen Anforderungen eine landeseinheitliche Überleitungstabelle eingeführt werden.
