

Fokus Einstieg in die Kommunal- verwaltung

Was Sie als
Klimaschutzmanager*in
wissen müssen

SERVICE &
KOMPETENZ
ZENTRUM



Im Auftrag des:



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit



NATIONALE
KLIMASCHUTZ
INITIATIVE

Als neue*r Klimaschutzmanager*in in der kommunalen Verwaltung freuen Sie sich sicher schon auf Ihre neuen Aufgaben. Zugleich sind Sie aber mit Verwaltungsbegriffen, -hierarchien und -abläufen vielleicht noch wenig vertraut und fragen sich: Was darf die Verwaltung alleine entscheiden? Wie funktioniert die Zusammenarbeit mit der Lokalpolitik? Und wie finanziere ich meine Klimaschutzprojekte?

Je schneller Sie wissen, wer die richtigen Ansprechpersonen sind, wo Sie wichtige Informationen finden und welche Entscheidungswege Sie berücksichtigen müssen, umso früher können Sie erste Erfolge verbuchen. Auf den folgenden Seiten finden Sie daher Tipps und Hilfestellungen, die Ihren Einstieg in die Verwaltung erleichtern sollen.

Wie Sie diese Broschüre lesen sollten

Nicht alle Kommunalverwaltungen sind gleich. Je nach Bundesland und Gemeindeordnung beziehungsweise Kommunalverfassung hat die Verwaltung unterschiedliche Befugnisse, gelten andere Verfahrenswege. Auch die Begrifflichkeiten variieren, nicht zuletzt aufgrund unterschiedlicher Größe und Status der Kommunen. Der Einfachheit halber nutzen wir in dieser Publikation überwiegend die Begriffe „Gemeinde“, „Gemeinderat“ und „Bürgermeister*in“. Eine Ausnahme bilden zudem die drei Stadtstaaten, deren Besonderheiten an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden. Wir bitten Sie daher, die folgenden Seiten mit einer gewissen Flexibilität zu lesen und länder- beziehungsweise kommunalspezifische Unterschiede mitzudenken. Vielen Dank!





© fizkes / Shutterstock

Inhalt

1. Was können Verwaltungen im Klimaschutz tun?	4
2. Wie ist eine Kommunalverwaltung aufgebaut?	6
3. Welche Kompetenzen, Kommunikations- und Entscheidungswege gibt es?	8
4. Exkurs: Was beinhalten Beschluss- und Informationsvorlagen?	10
5. Welche Rolle spielt der Gemeinderat?	10
6. Wie funktioniert die Haushaltsplanung?	14
7. Als Klimaschutzmanager*in eine Maßnahme umsetzen: Wie klappt's?	17
Zum Weiterlesen	19



1.

Was können Verwaltungen im Klimaschutz tun?

Kommunen stehen beim Thema Klimaschutz viele Türen offen. Dabei bewegen sie sich in einem festen gesetzlichen Rahmen, der Handlungsspielräume erlaubt. Geregelt ist das in Artikel 28 des Grundgesetzes: Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung erlaubt es einer Stadt, Gemeinde oder einem Landkreis, örtliche Angelegenheiten überall dort eigenverantwortlich zu regeln und Dinge umzusetzen, wo sie nicht (näher) durch Bundes- oder Landesgesetze oder EU-Richtlinien geregelt sind. Das gilt auch beim Thema Klimaschutz.

Den Rahmen für lokales Verwaltungshandeln bilden auf internationaler Ebene Verpflichtungen wie das Pariser Klimaabkommen und das EU-Recht. Auf Bundes- und Landesebene werden sie durch gesetzliche Regelungen konkretisiert und umgesetzt.

Außerdem ist auf Bundesebene die Vorbildfunktion der öffentlichen Verwaltung beim Thema Klimaschutz festgeschrieben – im Bundes-Klimaschutzgesetz. Dabei bleibt es den Ländern und Kommunen überlassen, wie sie Zweck und Ziel des Gesetzes vor Ort berücksichtigen.

Schließlich haben viele Bundesländer eigene Klimaschutzgesetze verabschiedet – all das konkretisiert den Handlungsspielraum für den kommunalen Klimaschutz.

Grundsätzlich wird bei kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben zwischen freiwilligen und Pflichtaufgaben unterschieden. Pflichtaufgaben muss die Kommune umsetzen, kann aber über das „wie“ entscheiden. Ein Beispiel dafür ist der Brandschutz. Klimaschutz gehört zu den freiwilligen Aufgaben. Das heißt, die Kommune entscheidet selbstständig, „ob“ und „wie“ sie das Thema angeht, welche Maßnahmen sie für geeignet hält.



Klimaschutzaktivitäten können dabei direkt von der Verwaltung ausgehen oder mittelbar von ihr beeinflusst werden, wenn andere Akteur*innen dafür zuständig sind. Grundsätzlich können Kommunen (und gegebenenfalls deren Tochterunternehmen) vier typische Rollen einnehmen: die Kommune als

- Verbraucherin und Vorbild,
- Versorgerin und Anbieterin,
- Planerin und Reguliererin,
- Beraterin und Promotorin.

Inwieweit eine Kommune diese vier Rollen ausfüllt, obliegt den Verwaltungen und der Lokalpolitik.

Mittels politischer Grundsatzbeschlüsse, etwa in kommunalen Leitbildern, oder via Klimanotstandsbeschluss kann der Klimaschutz vor Ort verankert werden. Darüber hinaus sind Klimaschutzbelange in vielen Fachplanungen bis hin zu dezidierten Klimaschutzkonzepten enthalten. In Kapitel 3 wird näher darauf eingegangen, wie die zugrundeliegenden Entscheidungsbefugnisse zwischen Verwaltung und Gemeinderat aufgeteilt sind.

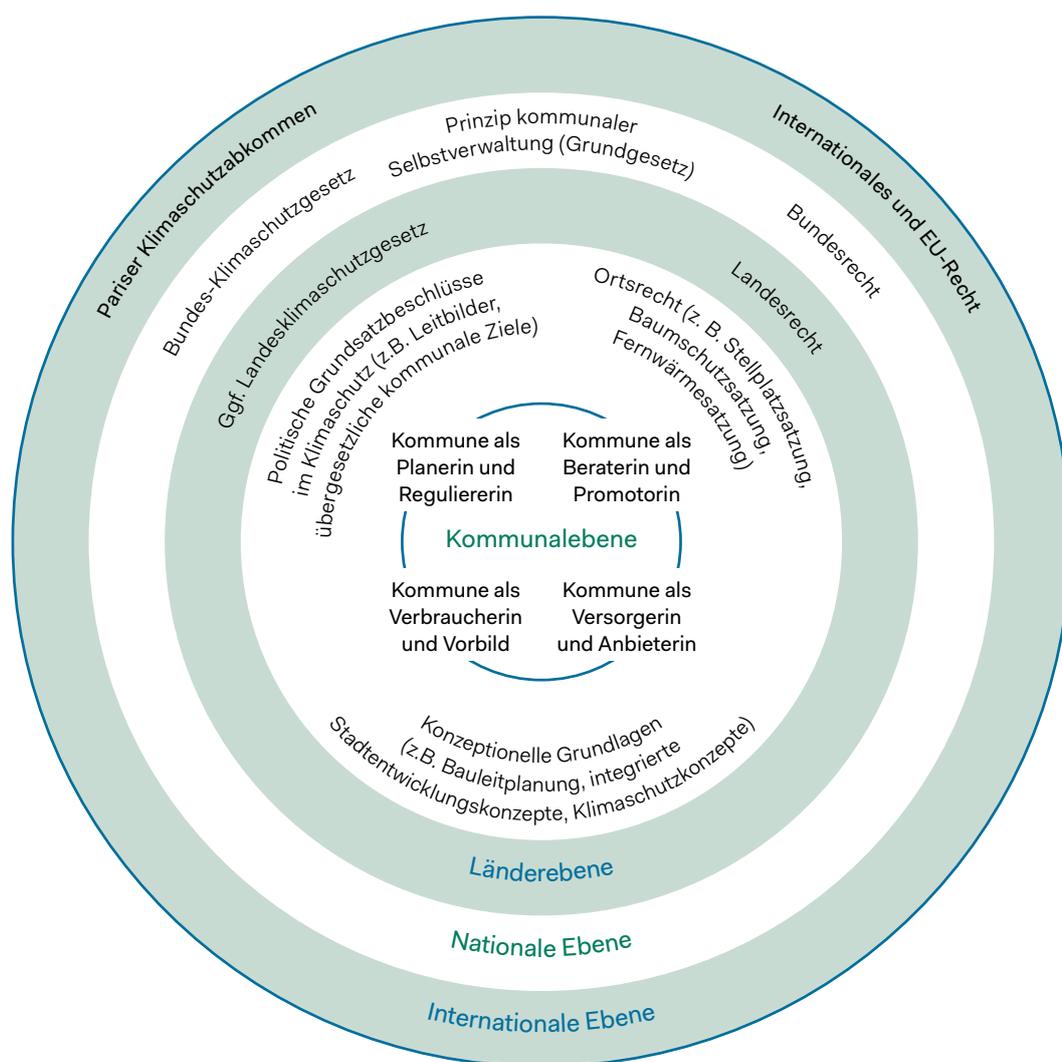


Abbildung 1: Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume für kommunales Klimaschutzengagement; eigene Darstellung, erweitert und ergänzt in Anlehnung an Difu 2017

2.

Wie ist eine Kommunalverwaltung aufgebaut?



PRAXISTIPP

Machen Sie sich mit der Verwaltungsstruktur Ihrer Kommune vertraut – das Organigramm der Verwaltung ist dafür ein guter Ausgangspunkt.

Gemäß Selbstverwaltungsrecht können Gemeinden eigenständig über den Aufbau ihrer Verwaltung und Personalangelegenheiten entscheiden. Mitunter müssen sie dabei Rahmenbedingungen aus den Gemeindeordnungen der Bundesländer beachten.

Entsprechend kann die Verwaltungsstruktur von Gemeinde zu Gemeinde variieren. Generell gilt: Je größer eine Kommune, desto mehr Hierarchieebenen, desto spezialisierter die Aufgabenbereiche und desto höher der Koordinierungsaufwand. Umgekehrt werden in kleineren Verwaltungen oft mehr Generalist*innen gebraucht und Entscheidungswege fallen kürzer aus. Den Verwaltungsaufbau legt der*die Bürgermeister*in als Leiter*in der Verwaltung fest (siehe Kapitel 3).

Die **Verwaltungsspitzen** in Landkreisen bilden Landrät*innen oder Oberkreisdirektor*innen, in Gemeinden und kreisfreien Städten sind es – teils ehrenamtliche – Bürgermeister*innen oder Oberbürgermeister*innen, die anderswo unter den Bezeichnungen Gemeindedirektor*in, Stadt- oder Oberstadtdirektor*in agieren. Sie übernehmen vor allem koordinierende und steuernde Tätigkeiten, leiten die Verwaltung und repräsentieren die Kommune in der Öffentlichkeit. Bei den Posten von (Ober-)Bürgermeister*innen und Dezernent*innen handelt es sich um politische Ämter, die für eine bestimmte Amtszeit von den Bürger*innen beziehungsweise dem Gemeinderat per Direktwahl besetzt werden. Bürgermeister*innen und Dezernent*innen sind somit Wahlbeamt*innen auf Zeit und damit – trotz amtsbedingtem Neutralitätsgebot – immer



auch Vertreter*innen des politischen Wettbewerbs, die eine politische Agenda verfolgen.

Die unterschiedlichen Arbeitsbereiche innerhalb einer Kommunalverwaltung sind in Dezernaten organisiert, die von Dezerent*innen, Stadträt*innen oder auch Beigeordneten geleitet werden. Den Dezernaten wiederum sind **Fachämter oder Fachbereiche** zugeordnet, die von Amts- oder Fachbereichsleitungen geführt werden. Die Ämter oder Fachbereiche, die sich in **Fachdienste, Abteilungen oder Sachgebiete** aufgliedern, setzen als unterste Organisationseinheit der Verwaltung die operativen Aufgaben um. Die dort arbeitenden Kolleg*innen sind Spezialist*innen in ihren jeweiligen Fachgebieten. Generell gilt: Je nach Position sind die Weisungsbefugnisse der jeweiligen Vorgesetzten zu beachten.

Hinzu kommen sogenannte **Stabs- und Beauftragtenstellen**, die außerhalb der üblichen Hierarchie stehen, mitunter über Sonderrechte verfügen und in der Regel der Verwaltungsspitze zugeordnet sind.

Als **Klimaschutzmanager*in** sind Sie als Sachbearbeiter*in oder Referent*in in der Regel einem Fachamt oder – mittels einer Stabsstelle – direkt der Verwaltungsspitze zugeordnet. Beide Varianten haben Vor- und Nachteile. Ausführlichere Informationen dazu finden Sie im Leitfaden „Klimaschutzmanagement verstetigen“, den das ifeu-Institut im Rahmen des Projekts Klima-Kompakt erstellt hat (siehe „Zum Weiterlesen“).

Da Klimaschutz eine Querschnittsaufgabe ist, sollten Sie je nach Maßnahme oder Projekt alle zuständigen oder relevanten Ämter und Stellen frühzeitig einbinden. Ämterübergreifende Steuerungsgruppen können beispielsweise dabei helfen, mögliche Interessens- oder Zielkonflikte zwischen Ressorts zu erkennen und beizulegen. Nach Absprache mit der Verwaltungsleitung können Sie solche Gruppen proaktiv ins Leben rufen. Nutzen Sie, wann immer möglich, den „kurzen Dienstweg“ und stimmen Sie sich auf Fachebene so früh wie möglich ab. Beziehen Sie die Erfahrungswerte Ihrer Kolleg*innen aus anderen Bereichen in die Planungen ein und werben Sie dafür, gemeinsam an einem Strang zu ziehen.

Zur erweiterten Organisation einer Verwaltung können auch **kommunale Unternehmen** gehören, die kommunale Pflicht- oder Wahlaufgaben übernehmen. Am häufigsten sind sie als Eigenbetrieb oder privatrechtlich als GmbH organisiert. Insbesondere bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit hat die Verwaltung jedoch keinen direkten Einfluss. Hier haben Aufsichts- oder Verwaltungsräte das Sagen, deren Vertreter*innen durch den Gemeinderat und gegebenenfalls die übrigen Gesellschafter bestimmt werden. Die Bürgermeister*innen und Landrät*innen sind in diesen Gremien jedoch in der Regel vertreten, oft sogar als Vorsitzende.



PRAXISTIPP

Als Dienstleister der kommunalen Infrastruktur und Daseinsvorsorge haben kommunale Betriebe verschiedene Rollen: Sie sind gleichzeitig Versorger und Anbieter sowie selbst große Energieverbraucher – mit viel Klimaschutzpotenzial. Es empfiehlt sich daher, sie stets eng in lokale Arbeits- und Steuerungsgruppen einzubinden.

3.

Welche Kompetenzen, Kommunikations- und Entscheidungswege gibt es?

Wer muss bei Entscheidungen wann einbezogen werden? Welche Fachebenen oder Gremien muss ich involvieren? Und wer muss Entscheidungen oder einen Vorschlag zu welchem Zeitpunkt mitzeichnen? Antworten auf diese Fragen ergeben sich nicht nur aus der oben beschriebenen Verwaltungsstruktur, sondern sind auch in den Gemeindeordnungen der Länder und den kommunalen Hauptsatzungen zu finden. Dort sind die Entscheidungskompetenzen und -wege innerhalb der Verwaltung klar festgelegt.

Die Verwaltung kann im Rahmen ihrer Entscheidungskompetenz wichtige Weichenstellungen in Sachen Klimaschutz vornehmen. Für viele grundsätzliche Entscheidungen bedarf es jedoch der Zustimmung des Gemeinderates. Dafür erarbeitet die Verwaltung Beschlussvorlagen: Hierbei stellt die für ein Thema zuständige Fachebene alle wichtigen Informationen zusammen. Anschließend müssen die Entscheidungsträger*innen der darüber liegenden Hierarchieebenen die Vorlage mitzeichnen, können Änderungen einbringen oder die Vorlage ablehnen. Zum Schluss entscheidet die Verwaltungsspitze. Wenn alle Entscheidungsträger*innen zugestimmt haben, wird die Vorlage zur Information oder Entscheidung an den Gemeinderat weitergegeben. Erst nach dessen Zustimmung kann die Verwaltung tätig werden.

PRAXISTIPP



Als Klimaschutzmanager*in wollen Sie so schnell wie möglich Projekte umsetzen. Aber Vorsicht: Beachten Sie die Hierarchie und beginnen Sie nicht eigenmächtig neue Vorhaben. Sprechen Sie zuerst mit Ihren Vorgesetzten darüber, bevor Sie loslegen. Die genauen Aufgaben und Befugnisse Ihrer Stelle können Sie auch Ihrer Stellenbeschreibung entnehmen.

Ist Ihre Stelle als Klimaschutzmanager*in über die Kommunalrichtlinie des Bundesumweltministeriums gefördert, dann sind zusätzlich die Förderbedingungen und das eingereichte Arbeitsprogramm maßgebend für Ihre Tätigkeiten.





Die Kommunalverwaltung ...

✓ entscheidet selbstständig bei ...

Tätigkeiten, die sich aus den Pflichtaufgaben ergeben, die Grundsatzbeschlüsse des Gemeinderats umsetzen oder bei Routineaufgaben („laufendes Geschäft“). Diese bedürfen keiner (erneuten) politischen Zustimmung. Das gilt auch für die interne Organisation sowie für Personalentscheidungen, die – bis auf wenige Ausnahmen – die Verwaltungsspitze trifft. Auch über Ausgaben unterhalb bestimmter Wertgrenzen kann die Verwaltung im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und des beschlossenen Haushalts (siehe Kapitel 6) allein entscheiden.

Beispiele:

- Verwaltungsorganisation
- Interne Priorisierung von Handlungsfeldern und Arbeitsprozessen
- Nachhaltiges Beschaffungswesen
- Klimagerechtes Liegenschafts- und Infrastrukturmanagement
- Öffentlichkeitsarbeit und Wirtschaftsförderung
- Fördermittelakquise

✗ darf nicht selbstständig entscheiden bei ...

Tätigkeiten, die nicht zu den laufenden Aufgaben der Verwaltung zählen. Dazu gehört die Entscheidung, in welchem Umfang freiwillige Aufgaben umgesetzt und wie diese finanziert werden. Auch Einzelfallentscheidungen mit Ausgaben- oder Vermögensrelevanz darf die Kommunalverwaltung nicht treffen. Zudem liegen Entscheidungen über kommunale Unternehmensbeteiligungen und Mitgliedschaften sowie zum Ortsrecht und der kommunalen Bauleitplanung außerhalb ihrer Entscheidungsbefugnis.

Beispiele:

- Größere Investitionen
- Grundstücksveräußerungen und -ankäufe
- Flächennutzungspläne und Bebauungspläne sowie städtebauliche Verträge
- Gestaltungs- und Stellplatzsatzungen
- Übergesetzliche kommunale Sonderziele, etwa zur Klimanotstandsprüfung oder zum nachhaltigen Bauen
- Mitgliedschaften in Vereinen und (Zweck-) Verbänden, zum Beispiel Klima-Bündnis, Arbeitsgemeinschaft fahrradfreundlicher Kommunen

Abbildung 2: Entscheidungskompetenzen der Kommunalverwaltung; eigene Darstellung

4.

Exkurs: Was beinhalten Beschluss- und Informationsvorlagen?



PRAXISTIPP

Nutzen Sie das Ratsinformationssystem (RIS) aktiv, zum Beispiel mittels Stichwortsuche, um sich über frühere Gemeinderatsbeschlüsse zu klimaschutzrelevanten Themen zu informieren. So erhalten Sie zusätzliche Informationen, etwa darüber, welche Projekte und Ideen in der Vergangenheit bereits zur Debatte standen und welche Beschlüsse gefällt wurden. Das macht es für Sie einfacher, politische Mehrheiten für Ihre zukünftigen Projekte abzuschätzen.

Beschlussvorlagen bestehen aus einem Beschlusstext und einer Begründung. Darüber hinaus enthalten sie Informationen zum*zur Antragsteller*in, zu finanziellen (und immer öfter auch Klima-) Auswirkungen sowie die Termine, an denen in Ausschüssen und im Gemeinderat über die Vorlage beraten werden soll.

Sowohl die Verwaltung als auch Gemeinderät*innen können Beschlussvorlagen einbringen. Je nach Geschäftsordnung des Gemeinderates gelten entsprechende Einreichfristen, um in die Tagesordnung aufgenommen zu werden. Mit einer solchen Vorlage kann beispielsweise die Erstellung eines integrierten Klimaschutzkonzeptes beschlossen werden (siehe Kapitel 5).

Informationsvorlagen können die Mitarbeitenden der Verwaltung nutzen, um den Gemeinderat nach eigenem Ermessen oder auf Anfrage zu informieren und so ihrer Berichtspflicht nachzukommen. Sie können in der Gemeinderatssitzung persönlich erläutert und diskutiert werden oder nur zur Kenntnis erfolgen. Ein Anwendungsfall für eine solche Vorlage: Informationen über die kommunale Treibhausgasbilanz des Vorjahres.

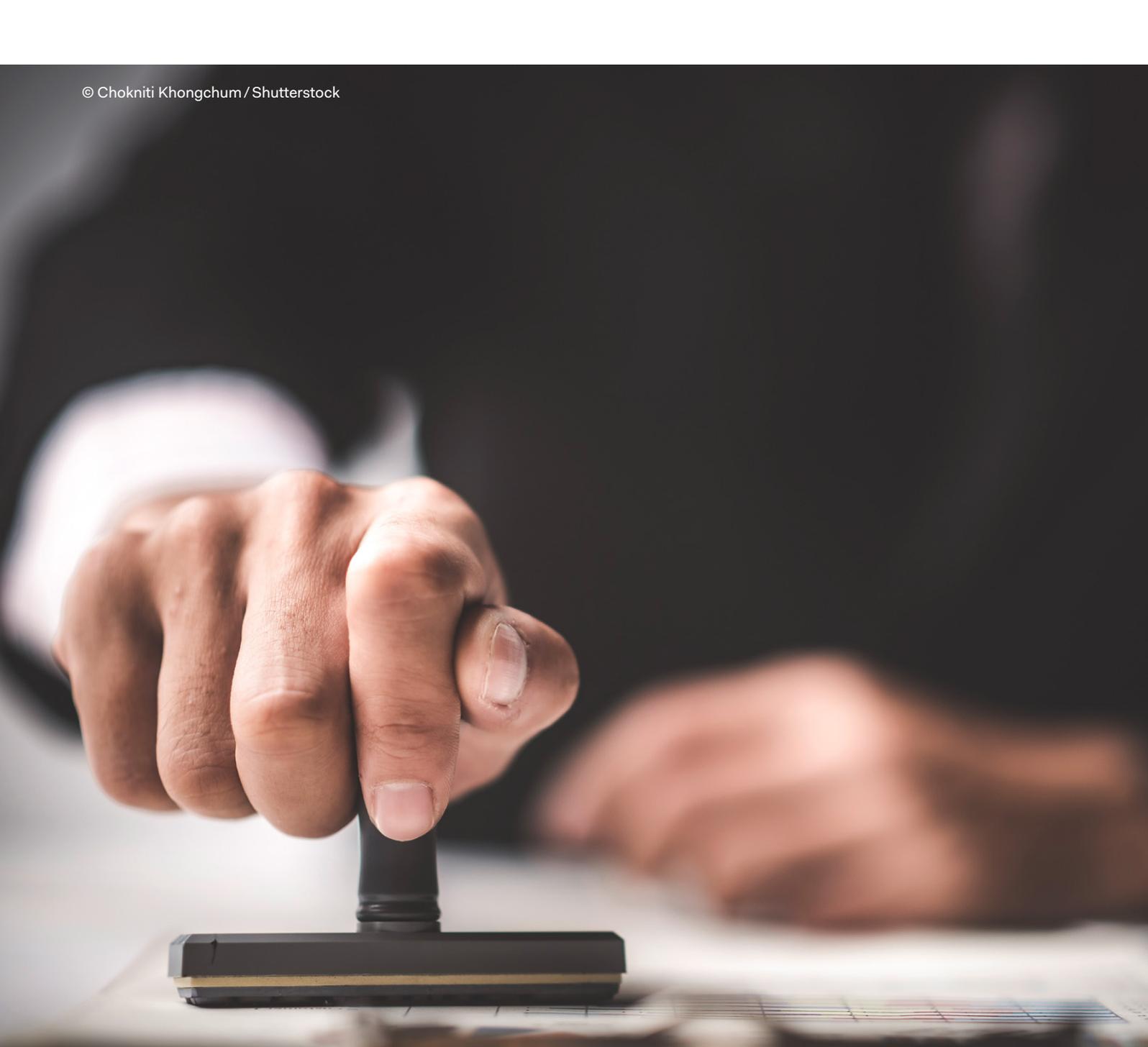
Alle Vorlagen werden in sogenannte Ratsinformationssysteme (RIS) eingestellt. RIS sind spezielle Informations- und Dokumentenmanagementsysteme für die Verwaltung. Damit können Sitzungsinhalte, zum Beispiel Tagesordnungen, Beschlussvorlagen nebst Anlagen und Abstimmungsergebnissen, nachverfolgt und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

5.

Welche Rolle spielt der Gemeinderat?

Die Interessen der Bürger*innen werden in Gebietskörperschaften von Stadträten, Kreistagen und Gemeinderäten vertreten, die in freier, allgemeiner, gleicher und geheimer Wahl von den Bürger*innen gewählt werden. Staatsrechtlich gesehen sind sie keine Parlamente und haben keine Gesetzgebungskompetenz. Vielmehr gehören sie als Entscheidungs- und Verwaltungsorgane zur Exekutive, sind also Teil der Kommunalverwaltung. Die ehrenamtlichen Mandatsträger*innen unterliegen hinsichtlich Verwaltungsinterna der Verschwiegenheitspflicht.

Als politisches Steuerungs- und Beschlussorgan trifft der Gemeinderat einerseits Entscheidungen. Andererseits berät und kontrolliert er Bürgermeister*in und Verwaltung, zum Beispiel durch Anfragen zu laufenden Vorhaben oder die Möglichkeit der Akteneinsicht. Kompetenzen und Verfahrensregeln werden unter anderem in Hauptsatzungen der Gemeinden und Geschäftsordnungen der Gemeindevertretungen geregelt.



Was ist eine Fraktion?

Gewählte Mandatsträger*innen bilden in der Regel Fraktionen, um die Gemeinderatsarbeit effizienter zu erledigen. Dies geschieht meist nach Parteizugehörigkeit, ist aber auch über Parteigrenzen hinweg oder zusammen mit parteilosen Gemeinderät*innen möglich. Entsprechend den gesetzlichen und lokalen Rahmenbedingungen haben Fraktionen im Gemeinderat organisatorische und finanzielle Vorteile. Zudem unterstützen sie den politischen Willensbildungsprozess und erleichtern die Kommunikation zwischen Verwaltung und Politik.

Der Gemeinderat hält turnusmäßig öffentliche Sitzungen ab, an denen Bürger*innen und Medienvertreter*innen teilnehmen können. Die Sitzungen laufen dabei immer nach einem standardisierten Schema ab. Bei Bedarf können Teile der Sitzung oder auch ganze Sitzungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden – etwa dann, wenn Belange des öffentlichen Wohls oder berechnete Interessen Einzelner es erfordern.

Seitens der Verwaltung nehmen regelmäßig die Verwaltungsspitze und Mitarbeitende des Sitzungsdienstes teil. Das Rederecht erteilt der*die Gemeinderatsvorsitzende, wobei der*die Bürgermeister*in als Verwaltungsleiter*in in der Regel Sonderrechte genießt. Fragen beantworten die Verwaltungsspitze und in Einzelfällen auch Fachmitarbeiter*innen.

Als Klimaschutzmanager*in und damit Verwaltungsmitarbeiter*in haben Sie für gewöhnlich kein Rederecht, können aber an öffentlichen Sitzungen jederzeit teilnehmen, um wertvolle Erkenntnisse über die politische Lage zu gewinnen und „Gesicht zu zeigen“.

Nicht alles kann im Gemeinderat ausführlich beraten und diskutiert werden, zumal die ehrenamtlich tätigen Ratsmitglieder bei manchen Punkten auf die Expertise von Sachverständigen zurückgreifen müssen. Dafür bildet der Gemeinderat Fachausschüsse. Diese bestehen aus Gemeinderat*innen und sachkundigen Bürger*innen, die der Gemeinderat als beratende Mitglieder ernannt. Fachausschüsse haben in der Regel keine oder nur begrenzte Entscheidungsbefugnisse. Sie geben üblicherweise Empfehlungen an den Gemeinderat ab.

Neben den Fachausschüssen gibt es andere Ausschüsse, die nach Bundes- oder Landesgesetzen verpflichtend sind. Zudem gibt es übergreifende Ausschüsse wie den Haupt- und Finanzausschuss, in dem Themen und Initiativen zusammengeführt, Argumente abgewogen oder Entscheidungen für den Gemeinderat vorbereitet werden.



PRAXISTIPP

Gemeinderatssitzungen können als Bühne für das kommunale Klimaschutzengagement dienen. Um von Zwischenergebnissen und Erfolgen zu berichten, kann die Verwaltung den Tagesordnungspunkt „Berichte des*der Bürgermeister*in“ oder das Initiativrecht für Tagesordnungspunkte in Fachausschüssen und Gemeinderatssitzungen nutzen.



So entstehen Gemeinderatsbeschlüsse

1. Fraktionen, einzelne Gemeindevertreter*innen oder die Verwaltung bringen über die Tagesordnung Beschlussvorlagen in die Gemeinderatssitzung ein.
2. Die Tagesordnung wird einvernehmlich von Verwaltungsspitze und Gemeinderatsvorsitz beziehungsweise Ausschussvorsitz festgelegt. Die Gemeinderät*innen erhalten fristgerecht die Einladung zur Sitzung inklusive Agenda und Beschlussvorlagen. Die Tagesordnungen werden zudem öffentlich bekannt gemacht.
3. Die Beschlussvorlagen werden in den jeweils zuständigen Fachausschüssen vorbesprochen. Änderungsanträge können gestellt werden.
4. Die Beschlussvorlagen werden im Hauptausschuss vorabgestimmt. Im Gemeinderat erfolgt dann die Endabstimmung.
5. Findet der Beschlussantrag eine Mehrheit, muss die Verwaltung ihn umsetzen beziehungsweise erhält sie vom Gemeinderat das Mandat dafür.



Auf einen Blick: Der Gemeinderat

- wird von den Bürger*innen gewählt und tagt in der Regel öffentlich.
- ist Teil der Verwaltung (Exekutive).
- regelt seine Arbeit durch Hauptsatzung und Geschäftsordnung und strukturiert sie, indem Fraktionen und (Fach-) Ausschüsse gebildet werden.
- bindet sachkundige Bürger*innen in Beratungen ein.
- kommuniziert über den*die Bürgermeister*in mit der Verwaltung.
- kontrolliert und berät die Verwaltung.
- trifft Entscheidungen mittels bindender Beschlüsse.

© Sharomka / Shutterstock

6.

Wie funktioniert die kommunale Haushaltsplanung?

Kaum eine Klimaschutzmaßnahme kommt ohne Finanzierung aus. Deshalb ist es für Sie als Klimaschutzmanager*in wichtig, zu wissen, wie der kommunale Haushaltskreislauf in Grundzügen funktioniert und wie Sie Haushaltsmittel für Projekte und Maßnahmen anmelden, budgetieren und abrufen.

Basiswissen Haushaltsplanung: Von Doppik bis Konsolidierung

Das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen unterscheidet grundsätzlich die kamerale und die doppische Buchführung. Die Doppik basiert auf dem Prinzip der doppelten Buchführung gemäß Handelsgesetzbuch (HGB), wie sie auch in der Privatwirtschaft genutzt wird. Sie hat inzwischen in fast allen Bundesländern – mit Ausnahme von Bayern und Thüringen – die traditionelle Kameralistik ersetzt. Dabei werden neben den reinen Geldflüssen (Finanzhaushalt) mittels des Ergebnishaushalts auch das Ressourcenaufkommen und die Ressourcenverbräuche mit bilanziert. Das sorgt für mehr Transparenz und dient der Generationengerechtigkeit – auch, weil sich so die kommunale Vermögens- und Schuldenlage besser abbilden lässt.

Grundsätzlich sind Kommunen dazu verpflichtet, ihren Haushalt in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung auszugleichen. Das bedeutet: Einnahmen und Ausgaben – beziehungsweise im Verständnis der Doppik ordentliche, das heißt planbare, wiederkehrende Erträge und ordentliche Aufwendungen – müssen jedes Jahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren zumindest deckungsgleich sein. Im Idealfall wird ein positives Jahresergebnis in Form von Überschüssen erzielt. Da sich Ausgaben und Einnahmen von Kommunen oft nicht decken, müssen Kommunen ihre Ausgaben priorisieren. Das kann auch bedeuten, dass sie Kosten einsparen müssen, wenn sie keine Rücklagen haben.

Sofern ein Haushaltsausgleich wiederholt nicht erreicht werden kann, müssen Kommunen in Abstimmung mit den zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden des Landes ein Haushaltssicherungskonzept erstellen. Darin werden Maßnahmen festgehalten, die dazu beitragen sollen, Erträge zu steigern und Aufwendungen zu senken. Das Ziel: die Haushaltskonsolidierung aus eigener Kraft.

Klimaschutz als freiwillige Aufgabe kann dadurch zum Streichkandidaten werden. Investive Maßnahmen wie die Modernisierung der Straßenbeleuchtung, mit denen sich Energie einsparen lässt, können aber auch zur Haushaltskonsolidierung beitragen. In manchen Bundesländern lassen die Kommunalaufsichtsbehörden derartige Maßnahmen daher explizit zu.

PRAXISTIPP



Sofern Ihre Kommune ein Haushaltssicherungskonzept auflegen muss, kann sie als „finanzschwache Kommune“ bei vielen Förderprogrammen von erhöhten Förderquoten profitieren, beispielsweise im Rahmen der Kommunalrichtlinie des Bundesumweltministeriums.

Infos unter
[www.klimaschutz.de/
kommunalrichtlinie](http://www.klimaschutz.de/kommunalrichtlinie)
und unter
030 39001-170.



Basiswissen Haushaltsplanung: Der Jahreszyklus

Die kommunale Haushaltspolitik ist ein zyklischer Prozess mit einer festen Abfolge von Planungs-, Beratungs-, Entscheidungs- und Vollzugsschritten. Dieser Haushaltskreislauf beginnt im Sommer eines jeden Jahres und baut auf den Haushaltsplanwerten der Vorjahre auf. Die zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben sind in Produktbereiche, Produktgruppen und Produkte gegliedert. Diese orientieren sich hinsichtlich ihrer Struktur und Benennung an der Verwaltungsorganisation. Die Kämmerei fordert in einer ersten Phase die einzelnen Dezernate und Fachbereiche zu einer Stellungnahme auf: Soll mit den Vorjahreswerten weiter geplant werden, müssen Haushaltsansätze angepasst, Produkte modifiziert, gestrichen oder neu definiert werden?

Als Klimaschutzmanager*in müssen Sie spätestens dann mit Ihren Vorgesetzten Ihren Finanzbedarf anmelden – entweder durch Anpassung eines bestehenden Produktes oder durch Ergänzung eines neuen. Achten Sie darauf, den für das kommende Haushaltsjahr zu erwartenden Gesamtfinanzierungsbedarf einer Maßnahme oder Investition genauso anzugeben wie etwaige Einnahmen aus Fördermitteln. Nur die benötigten Eigenmittel, die sich aus der Differenz der Gesamtmaßnahmenkosten und den Fördermitteln ergeben, als Finanzbedarf zu melden, ist nicht ausreichend. Suchen Sie für eine gute Planung von Anfang an den engen Austausch mit Ihren Vorgesetzten sowie mit den Finanzexpert*innen Ihrer Fachabteilung. In kleinen Kommunen können Sie sich oft auch direkt an die Kämmerei wenden.

Im Herbst bringt die Finanzverwaltung den Haushaltssatzungsentwurf in den politischen Beratungsprozess des Gemeinderates ein. Dort wird er in den relevanten Fachausschüssen, dem Hauptausschuss und schließlich dem Gemeinderat behandelt. Die Fraktionen und politischen Mandatsträger*innen können Änderungsbedarfe am Entwurf anmelden und darüber abstimmen. Am Ende beschließt die politische Mehrheit die Haushaltssatzung mit dem darin enthaltenen Haushaltsplan.

Je nach politischer Mehrheitslage können die Mittel für Ihre Klimaschutzprojekte bestätigt, abgelehnt, erhöht oder gekürzt werden. Bei kontroversen Projekten kann es daher sinnvoll oder gar notwendig sein, dass die Verwaltung frühzeitig Kontakt zu den politischen Akteur*innen aufnimmt, um für das Vorhaben zu werben (siehe Kapitel 3 und 5).

PRAXISTIPP



Besonders bei sogenannten Doppelhaushalten, bei denen die Verwaltung gleich zwei Haushaltsjahre zusammen plant, ist es wichtig, Ihre Bedarfe rechtzeitig anzumelden, damit Sie die Finanzierung der von Ihnen geplanten Maßnahmen für die kommenden zwei Jahre sicherstellen. Suchen Sie im Zweifelsfall den direkten Kontakt zur Kämmerei, um Fragen gemeinsam zu klären.

Zum Ende eines Jahres steht – im Idealfall – ein beschlossener Haushalt für das Folgejahr. Er muss von der Kommunalaufsicht bestätigt werden und gilt mit dem Tag der öffentlichen Bekanntmachung.

Sofern zu Beginn eines Haushaltsjahres noch kein bestätigter und veröffentlichter Haushalt vorliegt, kommt die vorläufige Haushaltsführung zum Tragen. Die Verwaltung darf in dieser Phase nur dringenden Pflichtaufgaben nachkommen beziehungsweise Ausgaben tätigen, an die sie vertraglich gebunden ist. Ausgaben für freiwillige Aufgaben, zum Beispiel im Bereich Klimaschutz, müssen in einer solchen Haushalts-situation meist zurückgestellt werden.

Es gibt auch Investitionen, die sich über mehrere Haushaltsjahre erstrecken, etwa der Bau eines Fahrradparkhauses. Um solche Ausgaben, die oft über Fördermittel kofinanziert werden, abzusichern, gibt es sogenannte Verpflichtungsermächtigungen. Sie sind – wie auch die anderen fachbezogenen Finanzbedarfe – im Rahmen der Haushaltsplanung anzumelden und gelten auch in Zeiten vorläufiger Haushaltsführung.

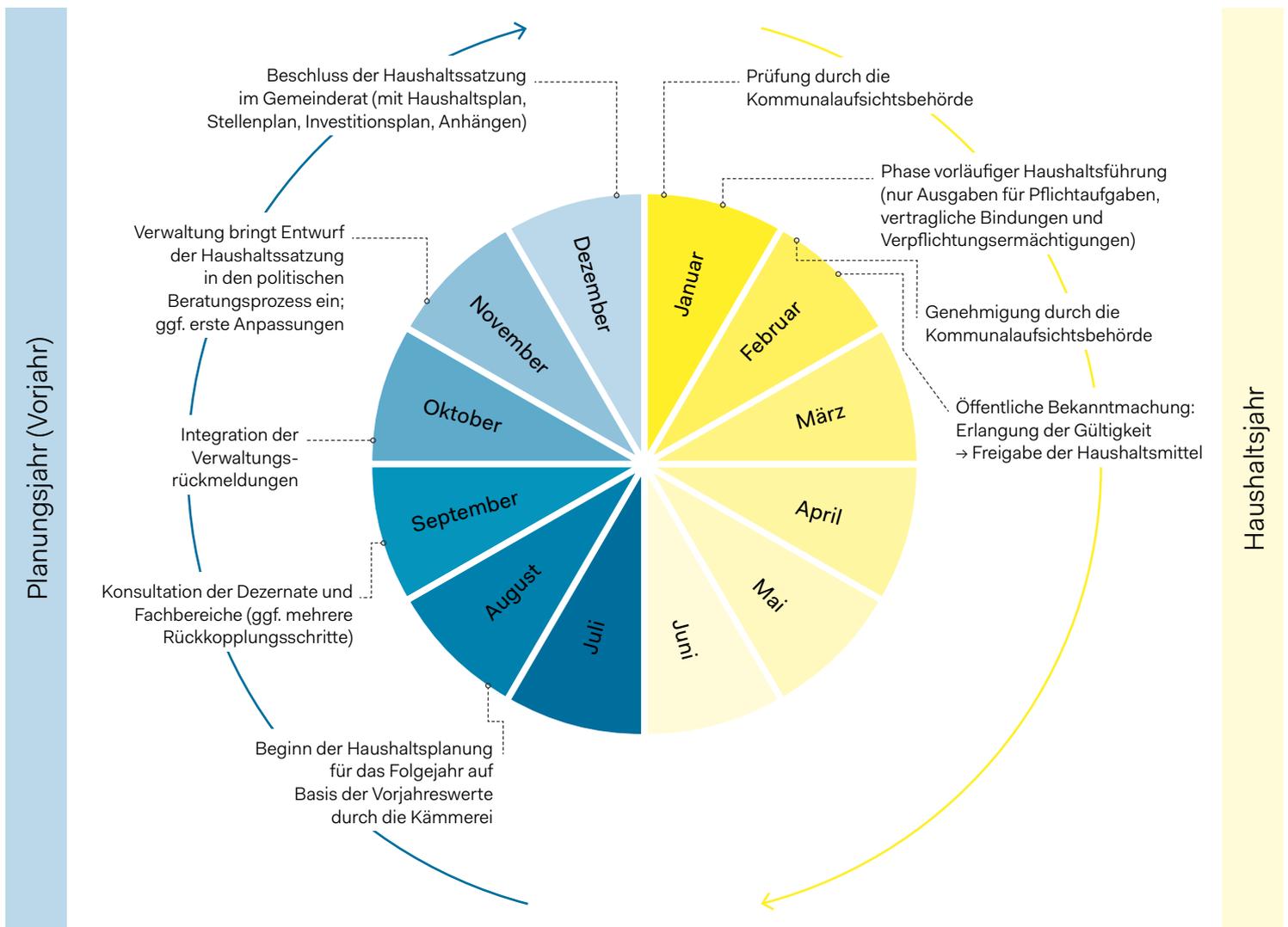
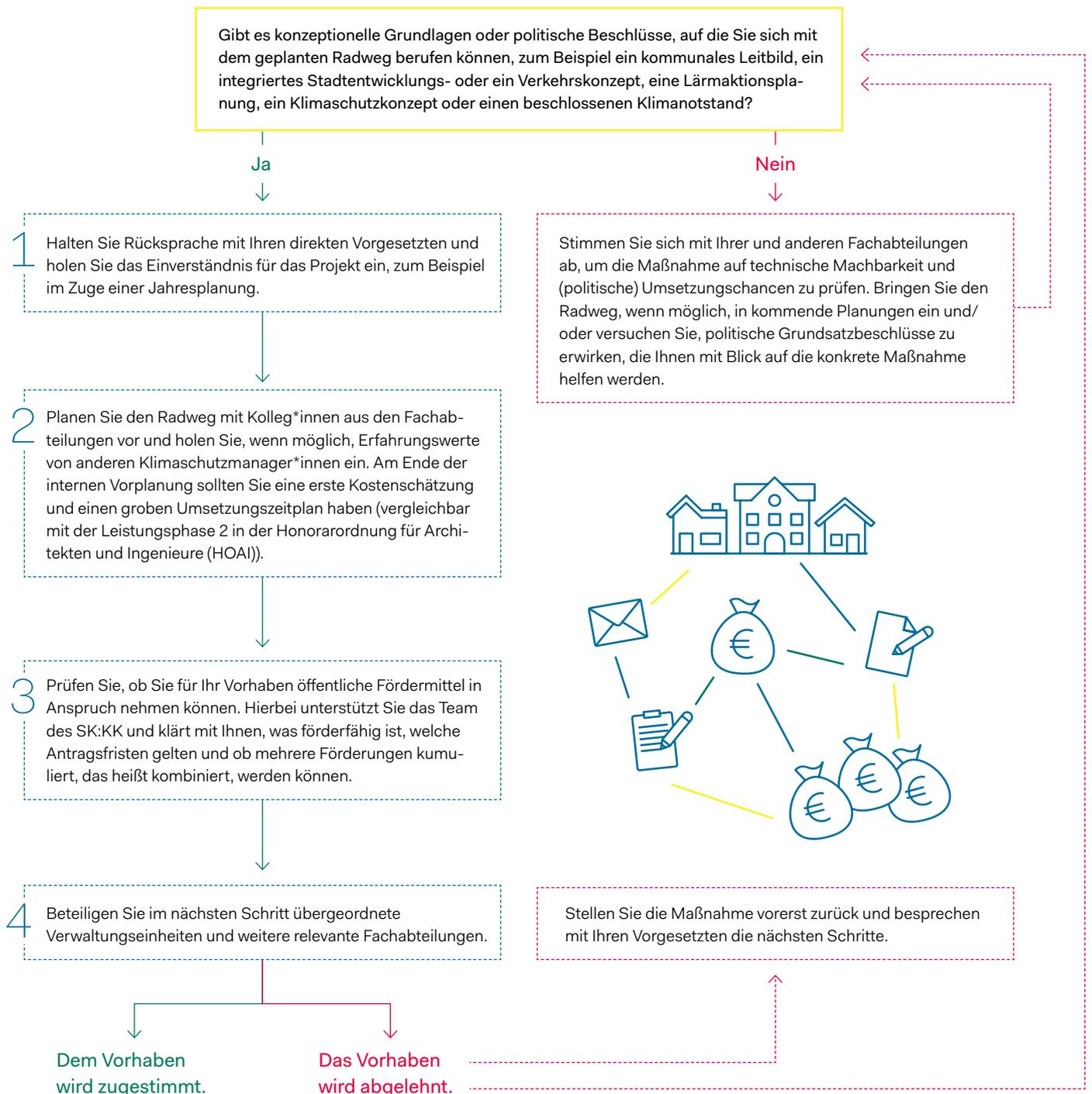


Abbildung 3: Die kommunale Haushaltsplanung als zyklischer Prozess im Jahresverlauf; eigene Darstellung

7.

Als Klimaschutzmanager*in eine Maßnahme umsetzen: Wie klappt's?

Das Wissen über den Aufbau, die Handlungsweise und Prozesse der Verwaltung ist das eine – die Umsetzung in die Praxis das andere. Deshalb machen wir's konkret: Nehmen wir an, dass Sie als Klimaschutzmanager*in einen neuen Radweg planen und errichten wollen. Folgende Punkte sollten Sie dabei beachten:



→ weiter auf S. 18

5 Sofern es sich um eine kontroverse Maßnahme handelt, sollte die Verwaltungsspitze die Fraktionen vorab konsultieren. Hier kann das Projekt vor angekündigt werden, können Hinweise und Änderungsvorschläge aufgenommen werden, um etwaige Konflikte im Gemeinderat zu vermeiden.

6 Melden Sie gemäß Ihrem Zeitplan die Haushaltsmittel für Planung und Umsetzung bei der Kämmerei an, damit sie in der Haushaltsplanung für das oder die Folgejahre berücksichtigt werden.

7 Bereiten Sie eine Beschlussvorlage für den Gemeinderat vor, inklusive Beschlusstext und Begründung der Maßnahme. Berufen Sie sich dabei auf konzeptionelle Grundlagen und Notwendigkeiten, auf den Nutzen des Radwegs, den Zeitplan und etwaige Alternativen. Liefern Sie auch Informationen zum Kostenrahmen inklusive einer Schätzung für einmalige und Folgekosten sowie mögliche Fördermittel. Berücksichtigen Sie Sitzungszyklen und Einreichfristen. Wichtig: Machen Sie all das, bevor der Haushalt für das kommende Jahr beschlossen wird.

8 Die Verwaltung stellt das Radwegeprojekt in den relevanten Fachausschüssen des Gemeinderates und gegebenenfalls im Hauptausschuss vor. Sofern Ihre Vorgesetzten dies übernehmen, sollten Sie ein persönliches Briefing im Vorfeld einplanen, um entscheidende und etwaige kritische Punkte zu besprechen. In den Ausschüssen beantwortet die Verwaltung Rückfragen. Mitunter kann es Änderungswünsche geben. Eine Anpassung der Maßnahme kann notwendig sein, um eine Mehrheit für das Projekt zu sichern.

9 Der Gemeinderat beschäftigt sich mit der Vorlage und beschließt Planung und Bau des Radwegs. Damit sind auch die Haushaltsmittel freigegeben. Das gilt auch für mehrjährige Maßnahmen mittels Verpflichtungsermächtigung.

10 **Optional:** Mit dem Gemeinderatsbeschluss als Grundlage können Sie Fördermittel beantragen – für einen Radweg zum Beispiel über die Kommunalrichtlinie des Bundesumweltministeriums.

11 Jetzt können Sie mit der Umsetzung der Maßnahme beginnen.

12 Vergessen Sie nicht, anschließend dem Gemeinderat zu berichten und die Öffentlichkeit über Planung und Fortgang zu informieren. Weihen Sie den neuen Radweg öffentlichkeitswirksam ein und nutzen Sie das Projekt so auch für Ihr Selbstmarketing!



Hinweis

Je nach Maßnahme und lokalen Rahmenbedingungen können diese exemplarischen Schritte variieren, es kann zusätzliche oder andere Anforderungen geben. Klar ist: Um eine Klimaschutzmaßnahme umzusetzen, sollten Sie gründlich planen, alle relevanten Akteur*innen beteiligen sowie die finanziellen Mittel und die politische Zustimmung sichern. Dann steht dem Erfolg nichts mehr im Weg!



Zum Weiterlesen

Einführung in die Kommunalpolitik und Aufbau der Kommunalverwaltung:

- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2013): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, Eine praxisorientierte Einführung. Online verfügbar unter <https://www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe/156902/kommunalpolitikundkommunalverwaltung> (17.05.2021)
- Holtmann, Everhard; Rademacher, Christian; Reiser, Marion (2017): Kommunalpolitik, Eine Einführung. Springer VS.
- Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (Hrsg.) (2017): Kommunalpolitik. Bonn. Online verfügbar unter <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/informationenzurpolitischenbildung/256969/kommunalpolitik> (17.05.2021).
- Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) (Hrsg.): Grundwissen Kommunalpolitik. Online verfügbar unter <https://www.fes.de/kommunalakademie/grundwissen-kommunalpolitik> (17.05.2021).
- Heinrich Böll Stiftung: KommunalWiki. Online verfügbar unter <https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Hauptseite> (17.05.2021).

Einstieg in den kommunalen Klimaschutz:

- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) (2018): Klimaschutz in Kommunen. Praxisleitfaden. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Berlin. Online verfügbar unter <https://leitfaden.kommunaler-klimaschutz.de> (17.05.2021).
- Service- und Kompetenzzentrum: Kommunaler Klimaschutz (SK:KK) (2019): Fokus: Die ersten 100 Tage als Klimaschutzmanager_in. Online verfügbar unter https://www.klimaschutz.de/sites/default/files/SKKK_Fokuspapier_Einstieg_Klimaschutzmanagement_barrierefrei.pdf (17.05.2021).
- Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg (ifeu) (2020): Klimaschutzmanagement verstetigen. Gesammelte Erfolgsfaktoren und Erfahrungen aus dem Projekt Klima-Kompakt. Leitfaden für Klimaschutzmanager*innen. Online verfügbar unter https://www.ifeu.de/fileadmin/uploads/Leitfaden_KSM_Klima-Kompakt_barrierefrei-web.pdf (17.05.2021).

Kommunale Haushaltsplanung:

- Burth, Andreas (o.J.): Haushaltssteuerung.de, Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft. Online verfügbar unter <https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon.html> (17.05.2021).
- Hanns-Seidel-Stiftung e.V. (Hrsg.) (2020): Grundlagen kommunaler Haushaltsführung. Kommunalpolitischer Leitfaden Band 3. Online verfügbar unter https://www.hss.de/download/publications/Kommunalpolitischer_Leitfaden_Haushaltsfuehrung_BD3.pdf (17.05.2021).

Allgemeines zur Finanzierung im kommunalen Klimaschutz:

- Service- und Kompetenzzentrum: Kommunaler Klimaschutz (SK:KK) (2019): Fokus: Klimaschutzfonds, Crowdfunding und Sponsoring. Online verfügbar unter https://www.klimaschutz.de/sites/default/files/SKKK_Fokuspapier_Klimaschutzfonds_Crowdfunding_Sponsoring_barrierefrei.pdf (17.05.2021).
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) (2020): Klimaschutz & Finanzen – Kommunen investieren in eine lebenswerte Zukunft. Köln. Online verfügbar unter https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/576730/1/TH_Finzen_online_110620.pdf (17.05.2021).
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) (2020): Klimaschutz in finanzschwachen Kommunen: Mehrwert für Haushalt und Umwelt. Eine Handreichung für Kommunen. Online verfügbar unter <https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/578178/3/Klimaschutz%20in%20finanzschwachen%20Kommunen%20-%20Mehrwert%20fu%cc%88r%20Haushalt%20und%20Umwelt.pdf> (17.05.2021).

Weiterführende Informationen:

- Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2021): Der Weg zur treibhausgasneutralen Verwaltung. Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021_fb_weg_zur_treibhausgasneutralen_verwaltung_bf.pdf (17.05.2021).
- Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen GmbH (Hrsg.) (2020): Ergebnis der Fachtagung „Meine Kommune im Klimanotstand – was nun?“ Prüfung und Bewertung kommunaler Beschlussvorlagen auf Klimarelevanz. Online verfügbar unter https://www.klimaschutz-niedersachsen.de/_downloads/SonstigeDokumente/Klimanotstand/KEAN_Handreichung_Beschlussv.-Pruefung_fin.pdf?m=1608625555& (17.05.2021).
- Deutscher Städtetag (DST) (2021): Orientierungshilfe für die Prüfung klimarelevanter Beschlussvorlagen in kommunalen Vertretungskörperschaften. Online verfügbar unter <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Dezernat-6/2021/Orientierungshilfe-Klimanotstand.pdf> (17.05.2021).
- Klima-Bündnis; Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg (ifeu): Klimaschutzmanagement in öffentlichen Projekten. Online verfügbar unter <https://www.köp.de> (17.05.2021).

Haben Sie Fragen? Sprechen Sie uns an:

Service- und Kompetenzzentrum:
Kommunaler Klimaschutz (SK:KK)

skkk@klimaschutz.de
klimaschutz.de/skkk

Unsere Beratungshotline:
030 39001-170



Impressum

Herausgeber: Service- und Kompetenzzentrum: Kommunaler Klimaschutz (SK:KK)
am Deutschen Institut für Urbanistik gGmbH (Difu), Zimmerstraße 13-15, 10969 Berlin,
im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)

Autor*innen: Oliver Reif-Dietzel, Mareike Hansel, Kaj Fischer

Redaktion: Taina Niederwipper, Anna-Lena Deuerling

Layout: Drees + Riggers GbR

Alle Rechte vorbehalten. Berlin, Mai 2021.

Diese Veröffentlichung wird kostenlos abgegeben und ist nicht für den Verkauf bestimmt.

Titelbild: NuPenDekDee / Shutterstock