

Kommunal-Info 2/2019

5. März 2019

Inhalt

	Seite
Kommunale Stiftungen	1-5
Erfahrungen und Bilanz zu Bürgerhaushalten	5-8
Flächen für bezahlbares Wohnen mobilisieren	8-9
Nachhaltig Wohnraum schaffen	9-11

Kommunale Stiftungen

Eine Stiftung ist allgemein eine Vermögensmasse, die ein Stifter aufgrund eines Rechtsgeschäfts einem Dritten zuwendet und festlegt, dass ihr Ertrag zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks zu verwenden ist. Sie kann entweder aus Geld, unbeweglichen oder beweglichen Sachen oder Forderungen bestehen. Häufig verbergen sich hinter Stiftungen aber Einrichtungen, die mit Hilfe der Vermögensmasse einen vom Stifter festgelegten Zweck verfolgen. Dabei soll das Vermögen auf Dauer erhalten werden, sodass die mit der Stiftung Begünstigten in den Genuss der Erträge kommen, die das Vermögen abwirft.

Im *Unterschied zu einer Spende*, die unmittelbar entsprechend dem Willen des Spenders zur Erfüllung des von ihm festgelegten Zwecks verausgabt werden kann, ist eine Stiftung dem Wesen nach auf Dauer angelegt. Die vom Stifter eingebrachte Vermögensmasse bleibt grundsätzlich unangetastet, nur der Ertrag aus ihr wird entsprechend dem Willen des Stifters eingesetzt.

Das Sächsische Stiftungsgesetz (SächsStiftG) unterscheidet

- Stiftungen des öffentlichen Rechts (§ 12),
- Kommunale Stiftungen (§ 13) und
- Kirchliche Stiftungen (§ 14).

Kommunale Zuständigkeiten

In § 94 der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) unter dem Titel „Örtliche Stiftungen“ wird erfasst, welche Stiftungen in die kommunale Zuständigkeit fallen. Danach gilt § 94 für die *rechtlich unselbstständigen* örtlichen (kommunalen) Stiftungen, die von einer Gemeinde, einem

Landkreis oder einer anderen Institution (Verwaltungsverband, Zweckverband) verwaltet werden. Zugleich gilt diese Regelung für die örtlichen *rechtsfähigen* Stiftungen, die von einer Kommune betreut werden.

Als *wesentliches Merkmal* einer *kommunalen Stiftung* wird in den Stiftungsgesetzen und den Gemeindeordnungen aller Bundesländer genannt, dass der Zweck der Stiftung zum Aufgabenbereich einer kommunalen Gebietskörperschaft, also der Gemeinde, kreisfreien Stadt, dem Landkreis oder eines Gemeindeverbandes gehört. Das können freiwillige Aufgaben der Kommune (z.B. Schwimmbad oder Jugendclub) oder weisungsfreie Pflichtaufgaben (z.B. Schulen oder Kindergärten) sein.

Als Beispiele für zulässige Stiftungszwecke werden u.a. genannt

- der Ertrag soll einkommensschwachen Einwohnern zu Gute kommen,
- mit dem Stiftungsertrag sollen kulturelle Einrichtungen und Veranstaltungen gefördert werden,
- die Erträge sollen für gemeinnützige Zwecke im Gemeindegebiet verwendet werden,
- die Stiftungserträge dienen der Begabtenförderung,
- die Erträge sollen den Betrieb eines Kinderhorts finanzieren.

„Diese Zwecke müssen sich nach den örtlichen Gegebenheiten auch tatsächlich erfüllen lassen. Ein über das Gemeindegebiet hinausgehender Effekt ist allerdings nicht ausgeschlossen, wenn noch der örtliche Bezug vorhanden ist. So kann z.B. auch ein auswärtiger Künstler oder Schriftsteller einen Preis erhalten, wenn er beispielsweise ein ortsbezogenes Kunstprodukt herstellt oder eine geschichtliche Begebenheit aus der Gemeinde schildert. Auch der überörtliche Einzugsbereich einer gemeindlichen Einrichtung kann eine solche Außenwirkung rechtfertigen.“¹

Der traditionell häufigste Stiftungszweck „Soziales“ wird von kommunalen Stiftungen besonders oft gefördert, 45 Prozent der kommunalen Stiftungen widmen sich sozialen Zwecken. Soziale Aufgaben sind auch ein zentraler Bereich der freiwilligen Selbstverwaltung einer Kommune. Zudem gibt es unter den kommunalen Stiftungen besonders viele alte Stiftungen, die zum Zeitpunkt ihrer Gründung neben kirchlichen Zwecken nur sozialen Zwecken dienen durften. Als weitere bedeutende Stiftungszwecke kommunaler Stiftungen werden Kunst und Kultur mit 19 Prozent und Bildung und Erziehung mit 15 Prozent genannt.²

Im Unterschied zur kommunalen Stiftung werden *Bürgerstiftungen* stets als Gemeinschaftsstiftungen von mehreren Personen oder Organisationen errichtet. Die Aktivitäten der Bürgerstiftungen sind jedoch ebenfalls lokal begrenzt. Typisch ist, dass sie dabei eine große Vielfalt von Zwecken für die Weiterentwicklung der eigenen Gemeinde oder Region verfolgen, während die kommunalen Stiftungen dagegen meist einen spezifischen gemeinnützigen Zweck haben, der vor Ort verwirklicht wird.

Die rechtsfähigen kommunalen Stiftungen sind in Deutschland *regional sehr unterschiedlich* verteilt. Die meisten kommunalen Stiftungen gibt es in Bayern (507), gefolgt von Niedersachsen (154) und Baden-Württemberg (153). Unter den ostdeutschen Bundesländern steht Sachsen (57) an der Spitze vor Sachsen-Anhalt (30), Thüringen (17), Brandenburg (12), Mecklenburg-Vorpommern (10). Sachsen liegt aber auch noch vor Hessen (54) und gemessen an der Einwohnerzahl auch vor Nordrhein-Westfalen (92). Warum sich die regionale Verteilung der kommunalen Stiftungen unterscheidet, lässt sich allein aufgrund vorliegender Daten und Erkenntnisse einer Stiftungsstudie nicht sagen. Vermutlich könne die historische Entwicklung ebenso eine Rolle spielen wie die politischen und administrativen Rahmenbedingungen in den einzelnen Bundesländern.³

Nicht rechtsfähige Stiftungen

Bei nicht rechtsfähigen (rechtlich unselbstständigen) Stiftungen ist die Kommune juristisch Eigentümer des Stiftungsvermögens. Dieses Vermögen fällt nach § 91 Abs. 1 Nr. 2 Sächs-GemO wie ein Eigenbetrieb unter kommunales Sondervermögen. Die Kommune ist jedoch bei der Verwaltung und Verwertung an die Auflagen des Stifters gebunden. Auch kann für

den Fall der Nichterfüllung oder dem Wegfall des von ihm bestimmten Zwecks der Stifter ein Rückforderungsrecht festlegen.

Nicht rechtsfähige Stiftungen können öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich ausgestaltet werden, meistens aber in privatrechtlicher Gestalt, wo der Stifter in der Regel durch ein privatrechtliches Rechtsgeschäft (z.B. Schenkung, Vermächtnis, Erbeinsetzung) der Kommune als Körperschaft des öffentlichen Rechts Geld- oder Sachvermögen mit der Maßgabe übereignet, dieses (Stiftungs-)Vermögen auf Dauer zu erhalten und die Vermögenserträge regelmäßig entsprechend dem Stifterwillen für einen Zweck im Aufgabenkreis der Kommune zu verwenden. Nicht rechtsfähige Stiftungen werden auch als „fiduziarische“ (auf Treu und Glauben anvertraute) Stiftungen bezeichnet.

Für nicht rechtsfähige Stiftungen gilt § 94 SächsGemO, die Bestimmungen des SächsStiftG sind hier indes nicht anzuwenden. Bei nicht rechtsfähigen Stiftungen legt der Stifter in der Stiftungsurkunde fest, welche kommunalen Organe die Stiftung verwalten und welche Aufgaben dieselben haben. Auch weil das SächsStiftG keine Anwendung findet, müssen keine besonderen Stiftungsorgane bestellt werden, sofern der Stifter dies nicht ausdrücklich fordert. Der Gemeinderat/Kreistag kann seinerseits einen Stiftungsbeirat bilden, der vor allem über die Verteilung der Stiftungserträge entscheidet. Im Übrigen nehmen die zuständigen kommunalen Organe die Vertretung und Verwaltung der Stiftung wahr. Intern sollte die Kommune diese Befugnisse weitgehend auf die Ämter und deren Sachbearbeiter delegieren, sofern es sich nicht um ganz grundlegende Fragen der Stiftung handelt.⁴

Der Gemeinderat/Kreistag hat über die Annahme der Stiftung zu entscheiden, ein Satzungsbeschluss ist jedoch nicht zwingend.

Rechtsfähige Stiftungen

Für die rechtsfähigen (rechtlich selbständigen) kommunalen Stiftungen gelten nicht nur die Bestimmungen von § 94 SächsGemO. Hier gilt ebenfalls das SächsStiftG. Darin heißt es in § 13 „Kommunale Stiftungen“:

Kommunale Stiftungen sind Stiftungen des bürgerlichen Rechts oder des öffentlichen Rechts, deren Zweck im Rahmen der jeweiligen kommunalen Aufgaben liegt und nicht wesentlich über den räumlichen Bereich der kommunalen Gebietskörperschaft hinauswirkt.

Kommunale Stiftungen des öffentlichen Rechts entstehen durch den Satzungsbeschluss der kommunalen Gebietskörperschaft und die Anerkennung der Stiftung als rechtsfähig durch die Stiftungsbehörde. Die dauernde und nachhaltige Erfüllung des Stiftungszwecks aus den Erträgen des Stiftungsvermögens muss gesichert erscheinen.

Die Vertretung und Verwaltung der kommunalen Stiftungen obliegt, soweit nicht durch Satzung etwas anderes bestimmt ist, den für die Vertretung und Verwaltung der kommunalen Gebietskörperschaft zuständigen Organen.

Die rechtlich selbständigen Stiftungen des *öffentlichen Rechts* entstehen durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes durch Verleihung der öffentlichen Rechtsfähigkeit auf der Grundlage des Stiftungsaktes des Stifters. Sie haben ausschließlich öffentliche Zwecke zu verfolgen und stehen mit der öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaft (Gemeinde, Landkreis) in einem organischen Zusammenhang. Die Bildung ist der Stiftungsbehörde zur Eintragung in das Stiftungsverzeichnis mitzuteilen.

Rechtsfähige kommunale Stiftungen haben zur Regelung ihrer Angelegenheiten ein eigenes Satzungsrecht. Die Satzung wird vom Gemeinderat/Kreistag beschlossen und wird wie die übrigen Satzungen öffentlich bekanntgemacht. Die Kommune selbst kann jedoch nur die Frage regeln, welches Organ zuständig ist. Bei rechtlich unselbständigen Stiftungen ist der Entscheidungsraum der Gemeinde größer.

„Hat die Stiftung eigene Organe, dann kann der Bürgermeister mit seinem Weisungsrecht sicherstellen, dass diese Organe in allen Angelegenheiten abgestimmt mit der Gemeinde han-

deln. Der Gemeinderat kann sich vorbehalten, in welchen Fällen er selbst über Weisungen beschließt.“⁵

Rechtsfähige Stiftungen des *bürgerlichen Rechts* kommen durch Stiftungsgeschäft des Stifters zustande. Die Stiftungsbehörde (Landesdirektion⁶) anerkennt die Rechtsfähigkeit der Stiftung und genehmigt auf diese Weise das Stiftungsgeschäft. Das Stiftungsgeschäft ist eine einseitige Willenserklärung über die Errichtung der Stiftung. Grundlage dafür kann ein einseitiges oder vertragliches Rechtsgeschäft unter Lebenden oder ein Testament oder Erbvertrag sein.

Rechtlich selbstständige Stiftungen müssen eine Satzung mit dem in § 81 Abs. 1 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) festgelegten Mindestinhalt haben: den Namen der Stiftung, den Sitz der Stiftung, den Zweck der Stiftung, das Vermögen der Stiftung, die Bildung des Vorstands der Stiftung. Fehlt eine Satzung, dann kann die Stiftungsbehörde den Stifter oder den Antragsteller zum Erlass einer Satzung oder zu deren Vervollständigung auffordern. Kommt das nicht zustande, kann die Stiftungsbehörde selbst die Satzung erlassen oder ergänzen. Der Vorstand vertritt die Stiftung gerichtlich und außergerichtlich. Für die Geschäftsführung des Vorstands gelten nach § 84 BGB die Bestimmungen des Vereinsrechts entsprechend.

Rechtsfähige kommunale Stiftungen öffentlichen wie bürgerlichen Rechts sind eigene juristische Personen und sind als solche Rechtsträger und Vermögenseigner. Die Gemeinde handelt bei ihrer Verwaltung lediglich treuhänderisch im Namen und für Rechnung der Stiftung. Deshalb stellen solche rechtlich selbstständigen Stiftungen kein Sondervermögen dar, sondern sind nach § 92 SächsGemO als Treuhandvermögen zu behandeln.

Im Unterschied zum Sondervermögen der rechtlich unselbstständigen Stiftungen, das rechtlich unselbstständiges Vermögen im Eigentum der Gemeinde ist, handelt es sich beim Treuhandvermögen im kommunalwirtschaftlichen Sinne um die Vermögensmasse im Eigentum eines Dritten. Hier ist der Gemeinde lediglich die eigenverantwortliche Verwaltung anvertraut, sie ist nicht zivilrechtliche Eigentümerin dieses Vermögens.

Probleme beim Niedrigzins

In Zeiten längerer Niedrigzinsen können solche Stiftungen in Schwierigkeiten geraten, die ganz oder überwiegend aus Geldvermögen bestehen. Das tritt ein, wenn die Erträge so stark sinken, dass sie unter Umständen nur noch die Kosten oder gar nur teilweise decken. Ehe die Kommune aber auf die Aufhebung der Stiftung hinwirkt, sollte sie versuchen, den Stiftungszweck mit anderen Maßnahmen zu sichern. Das Einwerben von Spenden wäre eine Möglichkeit, eine andere wäre, durch Benefizveranstaltungen einen Erlös für den Stiftungszweck zu erzielen.

Gegebenenfalls müsste die Ertragsausschüttung für einige Zeit ausgesetzt werden, um nicht das Stiftungskapital aufzuzehren. Auch könnte die Anlagenstrategie überdacht werden und z.B. der Erwerb von Beteiligungen an Immobilien oder Unternehmensbeteiligungen ins Auge gefasst werden. Diesem „Aktivtausch“ müsste allerdings der Stifter zustimmen. Unter Umständen böte sich auch an, die Stiftung mit einer verwandten zu fusionieren und dann beide gemeinsam die Zielsetzung realisieren. Wenn der Stiftungszweck eine ganz besonders wichtige gemeindliche Aufgabe erfüllt, käme auch eine vorübergehende Bezuschussung durch die Gemeinde in Betracht. Dabei ist aber der Grundsatz des § 94 Abs. 4 zu beachten: Gemeindevermögen darf nur im Rahmen der Aufgabenerfüllung der Gemeinde und nur dann in Stiftungsvermögen eingebracht werden, wenn der mit der Stiftung verfolgte Zweck auf andere Weise nicht erreicht werden kann.

Eine Aufhebung der Stiftung nach Verbrauch des gesamten Stiftungskapitals sollte nur die allerletzte Lösung sein.⁷

AG

¹ Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbarer Kommentar..., G § 94, Randnummer (Rn) 17.

² Vgl. ebenda, Rn 26f.

³ Vgl. *Kommunale Stiftungen in Deutschland. Bestandsaufnahme, Chancen und Herausforderungen (Stiftungs-Studie)*, Herausgeber: Bundesverband Deutscher Stiftungen e.V., Berlin, September 2013, S. 21ff; www.stiftungen.org/fileadmin/bvds/media/Kommunale_Stiftungen_Studie_Druckversion.pdf

⁴ Vgl. *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbarer Kommentar...*, G § 94, Rn 11.

⁵ Ebenda, G § 94, Rn 30.

⁶ Die Landesdirektion Sachsen als Stiftungsbehörde führt eine Übersicht über die Kommunalen Stiftungen bürgerlichen Rechts, abzurufen unter www.lds.sachsen.de/kommunal21

⁷ Vgl. *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbarer Kommentar...*, G § 94, Rn 77.

Erfahrungen und Bilanz zu Bürgerhaushalten

Der eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 01/2019 vom 25.01.2019 der Stiftung Mitarbeit steht unter dem Titel „Vom Bürgerhaushalt über das Bürgerbudget zum Finanzreferendum? Was Politik von Stuttgart und Zürich über Bürgerbeteiligung lernen kann.“¹

Die partizipative Budgetplanung gelte hinsichtlich der Fallzahlen als die erfolgreichste informelle Beteiligungsform der letzten Jahrzehnte. Keine habe sich weltweit schneller verbreitet. Kein informelles Verfahren erreiche höhere Beteiligungszahlen. Insofern sei es wichtig, dass sich die Kommunalpolitik mit dieser Form der Bürgerbeteiligung befasse. Es deute sich an, dass dann viele Menschen erreicht werden können, wenn die Ergebnisse der Beteiligung von Gewicht für den politischen Entscheidungsprozess sind. Wer als Politiker/in Bürgerbeteiligung ernst meine, sollte sich an Verfahren orientieren, die mit einfachen Mitteln viele Menschen erreichen.

Beteiligungsformen beim Haushalt

Formelle (rechtlich vorgeschriebene) Beteiligung oder informelle (freiwillige) Bürgerhaushalte sammeln Anregungen zum Haushaltsplan. Bei der informellen Variante werden die Ideen zusätzlich oft online, vor Ort oder auf Papier diskutiert und priorisiert. Ideen können hierbei von den Bürger/innen, aber auch von Verwaltung oder Politik stammen und Themen wie die Entschuldung fokussieren.

Bei der partizipativen Haushaltsplanung können grob drei Formen unterschieden werden: Bürgerhaushalt, Bürgerbudget, Finanzreferendum.²

Bei den informellen Kiezfonds können Bürger/innen und Initiativen Ideen einbringen und ein – oft per Zufall besetztes – Bürgergremium entscheidet über die Verteilung kleinerer Budgets in einem Sozialraum oder Stadtteil. Beim Bürgerbudget, das Stadtteile oder die gesamte Kommune betreffen kann, wird die Verteilungsaufgabe, das Bürgergremium durch eine Priorisierung mittels Quasi-Plebizits, also einem Bürgerentscheid über mehrere Themen, ersetzt. In allen Fällen prüft die Verwaltung die Zulässigkeit der Vorschläge. Formell bleibt der Gemeinde- oder Stadtrat verantwortlich.

Das formelle Finanzreferendum, das bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts in einigen Kantonen und Kommunen der Schweiz sowie der US-Bundesstaaten genutzt wird, ist das einzige Verfahren, bei dem die Stimmberechtigten anstelle des Rates einzelne Haushaltsfragen entscheiden.

Den kommunalen Räten werde empfohlen, Mut zum Experimentieren zu zeigen. Den Landesparlamenten sei zu raten, die Gemeindeordnungen mit Experimentierklauseln anzureichern, um die institutionelle Vielfalt zu fördern. Partizipative Verfahren sollten zudem schlank angelegt werden und gute Schnittstellen zu bestehenden demokratischen Institutionen wie Rat und Verwaltung besitzen. Nur dann sei zu erwarten, dass sie dauerhaft genutzt werden.

Erfolgsindikatoren

Die Häufigkeit der Nutzung eines informellen partizipativen Verfahrens, also die Zahl der Fälle (im Zeitverlauf) kann Auskunft über die Akzeptanz des Verfahrens in Politik und Verwaltung geben, da diese zumeist entscheiden, ob ein Bürgerhaushalt als Instrument genutzt wird. Hier lautet die These: Je häufiger ein Verfahren eingesetzt werde, desto höher ist die Akzeptanz. Von Beteiligungsverfahren erwarten Politik und Verwaltung, dass möglichst viele Menschen zumindest aber auch sonst Inaktive erreicht werden. Ziel ist eine breite Beteiligung.

Die Zahl der Aktiven kann als Indikator für die Akzeptanz in der Bevölkerung dienen. Je höher die Beteiligungsquote (also die Anzahl der Aktiven geteilt durch die Zahl der Bevölkerung oder der Zielgruppe) desto erfolgreicher ist das Verfahren. Entsprechendes gilt für die Aktivität im Verfahren: Viele Vorschläge je Einwohner/in oder Bewertungen je Teilnehmer/in können als Indikator für die aktivierende Wirkung des Vorgehens und die Qualität der Abläufe gelten.

Anzahl der Bürgerhaushalte

Weltweit haben mehrere tausend – in Deutschland rund 300 – Kommunen ihre Bevölkerung informell an der Haushaltsplanung beteiligt. Angesichts von rund 10.000 deutschen Kommunen mag dies wenig erscheinen, aber verglichen mit anderen Verfahren der Beteiligung wie etwa der Planungszelle ist dies viel.

Bemerkenswert ist die zeitliche Entwicklung. Auf eine Phase langsamen Wachstums und Stagnation bei Bürgerhaushalten (ohne Budget, oft gefördert von Stiftungen) von 1998 bis 2009 folgt ein starkes Wachstum von 2010 bis 2013 mit einem ebenso starken Rückgang bis 2017. Viele Kommunen haben ihre Versuche mit dem Argument mangelnder Beteiligung beendet.

Mit dem Quartiersfonds 2002, Kiezfonds ab 2003 und Bürgerbudgets ab 2009 entstanden neue, erfolgversprechende Modelle, die die sinkende Zahl der Bürgerhaushalte zunehmend ausgleichen. Aus dem zeitlichen Verlauf kann gefolgert werden: Verfahren mit einem vorher festgelegten Budget für die Umsetzung von Vorschlägen (Bürgerbudget) könnten sich als erfolgreicher erweisen als Bürgerhaushalte ohne festes Budget.

Einige Kommunen bieten bei informellen Bürgerhaushalten nur ein Online-Vorschlagsformular (Plettenberg), manche geben zusätzlich einen Überblick über den Haushaltsplan (Kamen) bisweilen mittels eines interaktiven Haushaltsplans oder sogar eines Haushaltsrechners (Leipzig). Bei diesen Varianten ist die Resonanz eher gering und die Beteiligungsprozesse werden oft rasch wieder eingestellt.

Die geringe Beteiligung sollte aber nicht auf mangelndes Interesse, sondern auf das Verfahren zurückgeführt werden. Es ist festzustellen, dass Verfahren dann eine geringe Beteiligung haben,

- wenn die Aussicht auf Umsetzung der Vorschläge gering ist,
- wenn die „Informationskosten“ hoch sind, also der Aufwand sich zu informieren, um mitwirken zu können,
- wenn nur eine aufwändige Beteiligungsform vorgesehen ist. Vorschläge formulieren ist aufwendiger als Vorschläge zu kommentieren oder zu bewerten. Wird nur das aufwendige „Vorschläge formulieren“ angeboten, machen weniger Menschen mit, als wenn Vorschläge bewertet werden sollen.

Anzahl der Aktiven

Die Anzahl der teilnehmenden Personen ist ein weiterer Erfolgsindikator bei der Bewertung von Bürgerhaushalten.

Einige Kommunen erreichten hier 2016 beeindruckende Werte. Bei Großstädten über 500.000 Einwohnende aktivierte Stuttgart mittels eines vorschlagsorientierten Bürgerhaushalts mit einer Bewertungsphase mit 52.000 oder 9 % der Bevölkerung die meisten Menschen, auch im internationalen Vergleich. Paris erreichte 8 %, Lissabon 5 %, New York und Madrid je 2 %, alle mit einem festen Budget. Köln oder Bonn erreichten, auch mit einem zuletzt eingeführten Bürgerbudget, nur weniger als 1 % und eignen sich damit nicht als Vorbild. Frankfurt und Hamburg hatten ihre Versuche wegen mangelnder Beteiligung eingestellt.

In deutschen Städten mit 100.000 bis 500.000 Einwohnenden erreichte Potsdam 7 % (mit einem aufwendigen und komplexen Verfahrensmix aus Bürgerversammlungen, Online-Dialogen, zwei Bewertungsphasen, einer Redaktionskonferenz und Umfragen), in der Gruppe mit 10.000 bis 100.000 Einwohnenden Kleinmachnow 11 % und in Kommunen unter 10.000 Einwohnende Ketzin (Havel) 24 % der Bevölkerung. Die beiden letztgenannten nutzen ein Bürgerbudget.

Ein Blick in die Schweiz zeigt, dass es mit den Finanzreferenden ein weiteres partizipatives Verfahren für die Haushaltsplanung gibt. Im Kanton Zürich unterstehen beispielsweise Entscheidungen dem obligatorischen (vorgeschriebenen) Referendum, die zu einer steuerlichen Mehrbelastung führen. Beschlüsse des Kantonsrates – das entspricht in Deutschland einem Landtag – über neue einmalige Ausgaben von mehr als 6 Millionen Franken und neue wiederkehrende Ausgaben von jährlich mehr als 600.000 Franken unterliegen dem fakultativen (zu beantragenden) Referendum. Die Beteiligungsquoten bei den bis zu 9 Finanzreferenden pro Jahr im Kanton Zürich liegen seit 1869 bei 22 bis 83 Prozent und damit um den Faktor 10 höher als bei den informellen deutschen Bürgerhaushalten. Hinsichtlich der Beteiligungsquoten sind Referenden damit die erfolgreichsten Verfahren.

Befürworter anderer Verfahren werden die mangelnde deliberative Qualität (das Abwägen von Argumenten) bei diesem Verfahrens anführen. Hierbei wird allerdings vergessen, dass es im Vorfeld der Abstimmung intensive und oft von der Bevölkerung selbst organisierte Informationskampagnen und Dialoge gibt. Überdies loten Verwaltung und Politik im Vorfeld aus, was umsetzbar ist, etwa in Bürgerversammlungen. Zudem wird mit einem Abstimmungsbüchlein meist gut informiert.

Deliberative (abwägende) Verfahrensbestandteile von Bürgerhaushalten wie Redaktionskonferenzen in Berlin-Lichtenberg, auf denen Bürgervorschläge von einem oft gewählten oder gelosten Gremium redaktionell überarbeitet und zusammengefasst werden, erreichen nur wenige Menschen, auch bei einer Zufallswahl grenzen sie angesichts geringer Rückläufe Menschen aus. Hohe Beteiligungszahlen seien nur mit Bewertungs- oder Abstimmungsverfahren zu erreichen. Eine auf Argumentation beruhende Beteiligung schließe viele Menschen aus und besser gebildete seien bevorteilt. Abstimmungsorientierte Verfahren würden hingegen kaum Menschen ausschließen, da nahezu alle einen Vorschlag bewerten können, und sei es aus dem Bauch heraus.

Quartiersfonds und Bürgerbudgets

Eine neuere Variante der Bürgerhaushalte beschränkt sich auf die Verteilung eines vorher festgelegten Geldbetrags ohne nach den Einnahmen zu fragen. Das erste derartige Modell wurde 2002 in 17 Berliner Sanierungsgebieten als Quartiersfonds seitens der Senatsverwaltung eingeführt und damit das Programm „Soziale Stadt“ ausgedehnt. Je Sanierungsgebiet wurde 1.000.000 DM bereit gestellt, dies sind rund 35 Euro je Einwohner/in im Sanierungsgebiet. Einige Bezirke griffen dieses Modell als Kiezfonds auf. Einzelpersonen oder Initiativen können dabei Geld für gemeinnützige Projekte beantragen. Ein Bürgergremium, bestenfalls (zum Teil) per Zufallswahl besetzt, entscheidet in Abstimmung mit dem Sanierungsrat oder dem Bezirksamt, was umgesetzt wird. Hier kommen zwei Innovationen zusammen:

Gremien durch Zufallswahl besetzen und ein vorher festgelegtes Budget oder alternatives Bürgerparlament plus Haushaltsplan im Kleinen.

Besonders erfolgreich ist die Variante des Bürgerbudgets, bei der zum festen Budget eine Priorisierung der Vorschläge durch eine Bewertung der Vorschläge durch die Bevölkerung hinzukommt per Papier, online oder vor Ort an einem Abstimmungstag. Die Verwaltung oder eine Redaktionskonferenz prüfen lediglich die Zulässigkeit.

Mit Bürgerbudgets werden oft mehr Menschen erreicht als beim Bürgerhaushalt. In Ketzin (8.000 Einwohner/innen) wurden so 24 % der Bevölkerung erreicht mit einem Bürgerbudget von 8 EUR je Einwohner/in. Zum Vergleich: In Madrid wurden so etwa 32 EUR je Einwohner/in verteilt und in Paris 50 EUR.

¹ Zu beziehen unter www.mitarbeit.de

² Häufig werden aber alle diese Beteiligungsformen unter dem Sammelbegriff „Bürgerhaushalt“ geführt.

Flächen für bezahlbares Wohnen mobilisieren

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) und die Kommunen wollen enger kooperieren. Ziel ist es, möglichst schnell entbehrliche bundeseigene Flächen für den Wohnungsbau zu mobilisieren. Dafür haben die BImA sowie der Deutsche Städte- und Gemeindebund, der Deutsche Städtetag und der Deutsche Landkreistag ein gemeinsames Informationsschreiben unterzeichnet.

Mit der Wohnraumoffensive haben es sich der Bund, die Länder und die Kommunen zum Ziel gesetzt, dem Mangel an bezahlbarem Wohnraum zu begegnen. Die BImA und die Kommunen wollen deshalb möglichst schnell Flächen mobilisieren, um bezahlbaren Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung zu schaffen. Eine wichtige Aufgabe nehmen die Kommunen wahr. Aufgrund ihrer Planungshoheit schaffen sie die planungsrechtlichen Grundlagen für den Wohnungsbau und die damit zusammenhängende Infrastruktur.

Einen weiteren wichtigen Beitrag leisten dafür die für Bundeszwecke entbehrlichen Grundstücke im Eigentum der BImA, dem zentralen Immobilienunternehmen des Bundes. So können Kommunen oder kommunale Wohnungsbauunternehmen diese Flächen erwerben und darauf neuen Wohnraum schaffen. Oder es können gemeinsame Projekte von BImA und Kommunen auf diesen Liegenschaften realisiert werden.

BImA will auch eigene Wohnungsbauvorhaben umsetzen

Darüber hinaus plant die BImA, eigene Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Wohnungsfürsorge für die Unterbringung von Beschäftigten des Bundes umzusetzen und dadurch ebenfalls zu einer Entlastung angespannter Wohnungsmärkte beizutragen. „Das Informationsschreiben dient dazu, den Städten, Landkreisen und Gemeinden das Verfahren zum beschleunigten und verbilligten Kauf von Bundesimmobilien aufzuzeigen, um möglichst schnell neuen Wohnraum zu schaffen“, erläutert Paul Johannes Fietz, Vorstandsmitglied der BImA. „Wir freuen uns, dass wir gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden damit einen weiteren Beitrag zur Wohnraumoffensive leisten und darüber hinaus unsere gute Zusammenarbeit noch weiter vertiefen können.“

Gemeinsam Wohnungsbau erleichtern

„Wir unterstützen gemeinsam die auf dem Wohngipfel im Herbst 2018 beschlossene ‚Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen‘. Es geht darum, den Wohnungsbau zu erleichtern, dem Mangel an Bauland zu begegnen und den Anstieg von

Preisen bei Bauland, Baukosten und Mieten zu dämpfen. Dafür ist eine enge Kooperation von BImA und Städten, Landkreisen und Gemeinden überaus hilfreich“, sagen die Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages, Helmut Dedy, des Deutschen Landkreistages, Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Dr. Gerd Landsberg.

Vergünstigungen durch neue Verbilligungsrichtlinie

In dem Informationsschreiben werden die wesentlichen Verbesserungen der neuen Verbilligungsrichtlinie (VerbR 2018) beim Verkauf von bundeseigenen Flächen an Kommunen vorgestellt. Hierzu zählt zum Beispiel ein Preisnachlass in Höhe von 25.000 Euro je neu geschaffener Sozialwohnung im Geschosswohnungsbau. Zudem gibt es für die Städte, Landkreise und Gemeinden jetzt auch die Möglichkeit, verbilligt erworbene Liegenschaften ohne Rückzahlung des Preisnachlasses an private Dritte weiter zu veräußern, wenn diese sich verpflichten, den Verbilligungszweck zu erfüllen.

In dem Informationsschreiben wird darüber hinaus erläutert, wie die BImA den Wert von Liegenschaften ermittelt. Auch das angewendete Wertermittlungsverfahren, das den üblichen Gepflogenheiten auf dem Immobilienmarkt entspricht, wird genauer dargestellt.

Mehrere Millionen Euro Preisnachlass möglich

Werden die Voraussetzungen gemäß der Verbilligungsrichtlinie erfüllt, kann die BImA den Kommunen bei einem direkten Erwerb von entbehrlichen Grundstücken des Bundes Vergünstigungen auf den Kaufpreis gewähren. Diese können im Einzelfall mehrere Millionen Euro ausmachen. Zudem existiert mit der neuen Verbilligungsrichtlinie keine Kappungsgrenze mehr. Der Abschlag beim Kaufpreis eines Grundstückes von 25.000 Euro pro neu geplanter Sozialwohnung kann sich bis zur Höhe des Gesamtkaufpreises addieren.

Das 7-seitige gemeinsame Informationspapier beinhaltet folgende Punkte

- (1) Wohnraumoffensive
- (2) Beitrag der BImA
- (3) Verkaufsverfahren
- (4) Verkehrswertermittlung
- (5) Wertanpassungsklausel und kann abgerufen werden unter:

www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Aktuelles/2018%20-%202019/Wohnraumoffensive/gemeinsames_Informationsschreiben_final.pdf

Nachhaltig Wohnraum schaffen

Der Ruf, in Deutschland schnell zusätzlichen bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, wird aktuell immer lauter. Dies sollte möglichst verantwortungsvoll und im Sinne der nachfolgenden Generationen geschehen, denn nachhaltig Bauen heißt immer auch, Stadt- und Lebensraum für viele Jahrzehnte schaffen.

Welche entscheidende Rolle hierbei die Beibehaltung und Beachtung energetischer Standards spielt, zeigt das aktuelle Impulspapier „Nachhaltig Wohnraum schaffen: Energetische Standards und Klimaanpassung in Neubau und Bestand konsequent umsetzen“ des Arbeitskreises Kommunaler Klimaschutz unter Regie des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIFU).¹

In vielen energetisch relevanten Bereichen haben Kommunen eher geringe Einflussmöglichkeiten. Hier greifen Gesetze und Verordnungen, die nur durch den Bund und die Länder beeinflusst werden können. Dennoch gibt es für Kommunen eine Reihe von Handlungsoptionen.

In dem Papier werden u.a. konkrete Vorschläge für ein erfolgreiches Handeln auf kommunaler Ebene unterbreitet, darunter technische Maßnahmen zu ökologischen Standards an Gebäuden:

- Energetische Standards sowie Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels sollten beim Verkauf von kommunalen Flächen festgelegt werden. Dies sind Möglichkeiten des direkten Handelns einer Kommune und unterstreichen ihre Vorbildfunktion. Beispiele dafür gibt es bereits vielerorts. Um jedoch Standards vorgeben zu können, müssen Kommunen über entsprechende Bauflächen verfügen. Daher ist es vorteilhaft, im Sinne eines strategischen kommunalen Flächenmanagements frühzeitig potenzielle Flächen zu erwerben, sofern die hierfür notwendigen Mittel zur Verfügung stehen.
- Die Einführung einer energetischen Qualitätssicherung bei Planung, Realisierung und nach Baufertigstellung ist überaus sinnvoll. Hierbei ist systematisches Energiemanagement ein wesentlicher Bestandteil für ein erfolgreiches Gebäudemonitoring und Controlling. Viele Kommunen nutzen dies bereits und zeigen erhebliche Fortschritte bei der konsequenten Optimierung vor allem bestehender (Nichtwohn-)Gebäude.
- Hohe energetische Standards dürfen nicht „kompliziert“ sein oder wirken. Hier ist ein besonderes Augenmerk auf nachvollziehbare bedienerfreundliche Bau- und Gebäudetechnik zu legen. Die Bedienerfreundlichkeit steht darüber hinaus häufig in direktem Zusammenhang mit dem tatsächlichen Verbrauch in der Nutzungsphase der Gebäude.
- Lebenszyklus-Betrachtungen, sowohl in der Analyse der Ressource Energie als auch der baulichen Ressourcen insgesamt, müssen stärker in Konzepte und Entscheidungswege einfließen. Hierzu gehört auch der Einsatz von erneuerbaren Energien sowie die Verwendung nachhaltiger Baustoffe, wie z.B. Holz oder Dämmmaterialien aus nachwachsenden Rohstoffen.
- Primär ist das lokal vorhandene Energiepotenzial aus Abwärme, Abluft-, Abwasser- oder Prozesswärme auszuschöpfen. Die Fernwärme nimmt insbesondere in urbanen Gebieten eine wichtige Rolle ein. Hier ist der Anteil an regenerativen Energien (wie z.B. Solarenergie, Holz oder Geothermie) sukzessive und konsequent zu erhöhen. Auch industrielle Abwärme kann in die Fernwärme eingespeist werden.
- Bei Gebäuden im Denkmalschutz gibt es Möglichkeiten einer hochwertigen energetischen Sanierung, ohne deren Identität zu beeinträchtigen. Den Energieverbrauch zu senken, ist auch hier wichtig und bei guter Planung wirtschaftlich. Die Ziele der Denkmalpflege, der Erhalt und die Sicherung der geschützten Bausubstanz, können nur erreicht werden, wenn das Gebäude nachhaltig genutzt wird.
- Auch die Berücksichtigung von Klimaveränderungen und damit verbundene Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel müssen fester Bestandteil bei der Planung von zukünftigen Baumaßnahmen werden. Hierbei muss die Anfälligkeit von Materialien und Konstruktionen im Hinblick auf die zukünftigen Klimaveränderungen geprüft werden.
- Um den Hitzeinsel-Effekt in städtischen Wohnquartieren zu reduzieren, ist die sorgfältige Auswahl und Verwendung von Materialien, Oberflächen und Farben von großer Bedeutung und entsprechend zu fordern und zu fördern (siehe Deutsche Anpassungsstrategie [12]).
- Maßnahmen zur Dach- und Fassadenbegrünung sowie Flächenentsiegelung im Bestand und Neubau sollten z.B. durch kommunale Satzungen verbindlich vorgeschrieben oder durch Förderprogramme auch bei Bestandsgebieten unterstützt werden (siehe Deutsche Anpassungsstrategie [12] oder Beispiele: Ratsvorlage Dachbegrünung der Stadt Dortmund [13] und Förderprogramm der Stadt Hannover [14]).

Nutzerorientierte Ansätze: konkrete Informationen und Hilfestellung anbieten


- Haus- und Wohnungsbesitzenden sollten aktuelle Informationen über relevante Förderprogramme für die energetische Sanierung zur Verfügung stehen. Darüber hinaus können

Kommunen im Rahmen ihrer Möglichkeiten eigene Beratungs- und Förderprogramme entwickeln.

- Die Bereitstellung personeller Ressourcen zur Unterstützung von eigenen Projekten oder Projekten Dritter ist wichtig. Dazu zählen beispielsweise: der Ausbau von Mietermodellen (z.B. Modell der Warmmiete oder Mieterstromgesetz), der Aufbau von genossenschaftlichen Modellen oder die Förderung von alternativen Wohnprojekten, neuzeitlichen Wohnformen und Modellprojekten unter Berücksichtigung des demografischen Wandels.
- Eine kontinuierliche Einbeziehung und Sensibilisierung von Mieterinnen und Mietern zu energierelevanten Themenstellungen sollte ebenfalls fest etablierter Baustein bei allen Vorhaben sein, insbesondere um Rebound-Effekte zu minimieren. Hier braucht es geschultes Personal sowie zielgruppenspezifische Materialien wie mehrsprachige, einfach verständliche Nutzerunterlagen zu allen relevanten Themenstellungen. Hierbei ist die Kooperation mit Wohnungsbaugesellschaften und Mieterverbänden von großer Bedeutung.
- Eine Energieberatung durch Kommunen, teilweise in Kooperation mit Institutionen und Verbänden wie z.B. Verbraucherzentrale oder Caritasverband, ist wichtig für die Aktivierung von Mieterinnen und Mietern und Gebäudeeigentümern. Kommunen können aufsuchende Energieberatung in Quartieren anbieten oder organisieren und relevante Akteure einbeziehen.

¹ Das Impulspapier kann abgerufen werden unter:

<https://difu.de/publikationen/2019/impulspapier-nachhaltig-wohnraum-schaffen-energetische.html>

<p>Impressum: Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V. 01127 Dresden Großenhainer Straße 99 Tel.: 0351-4827944 oder 4827945 Fax: 0351-7952453 info@kommunalforum-sachsen.de www.kommunalforum-sachsen.de Redaktion: A. Grunke V.i.S.d.P.: P. Pritscha</p>	<p><i>Die Kommunal-Info dient der kommunalpolitischen Bildung und Information und wird durch Steuermittel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts finanziert.</i></p>	<p>SACHSEN</p> 
--	---	--