

**Sebastian Drescher und Christina Schaefer**

## **Über das partizipative Moment im Rahmen der Finanzierung öffentlicher Unternehmen**

*Angespannte Haushalts- und Finanzlage; Bürgerbeteiligung; Daseinsvorsorge; Finanzierung; öffentliche Unternehmen*

*In Zeiten angespannter Haushaltslagen werden Kommunen weiterhin und zunehmend gefordert sein, nach innovativen Lösungen zur dauerhaften Sicherstellung der Daseinsvorsorge zu suchen. Welchen Beitrag Formen der finanziellen Bürgerbeteiligung leisten können, um den Spagat zwischen der Förderung bürgerschaftlicher Interessen, regional- und umweltpolitischen Zielen sowie haushaltspolitischen Interessen zu meistern, ist Untersuchungsgegenstand dieses Beitrags. Der Fokus liegt dabei auf der partizipativen Finanzierung, welche die Bürger in den Prozess regionaler Wertschöpfung integriert und diese mit umfangreichen Mitspracherechten ausstattet.*

### **I. Öffentliche Unternehmen und Daseinsvorsorge in Zeiten angespannter Haushaltslagen**

Die Finanzmarktkrise sowie die aus BASEL III resultierenden strengen Regularien bei der Vergabe von Krediten führen zu einem vermehrten Rückzug der Kreditinstitute aus der Kommunalfinanzierung. Höhere Margen, verursacht durch die Verknappung des Kreditangebots, bedeuten für die kommunalen Haushalte zwangsläufig eine Mehrbelastung (Becker und Metzinger 2012, S. 4). Speziell der Einsatz sogenannter Kassenkredite, deren ursprüngliche Aufgabe die kurzfristige Überbrückung von Liquiditätsengpässen war, hat sich in der jüngeren Vergangenheit zunehmend zu einem Finanzierungsinstrument langfristiger, investiver Projekte entwickelt (Papenfuß/Schaefer 2011, S. 315). Im Jahr 2013 erreichten die kommunalen Kassenkredite mit einer Höhe von rund 50 Mrd. €. ein neues Rekordniveau (Abb. 1).

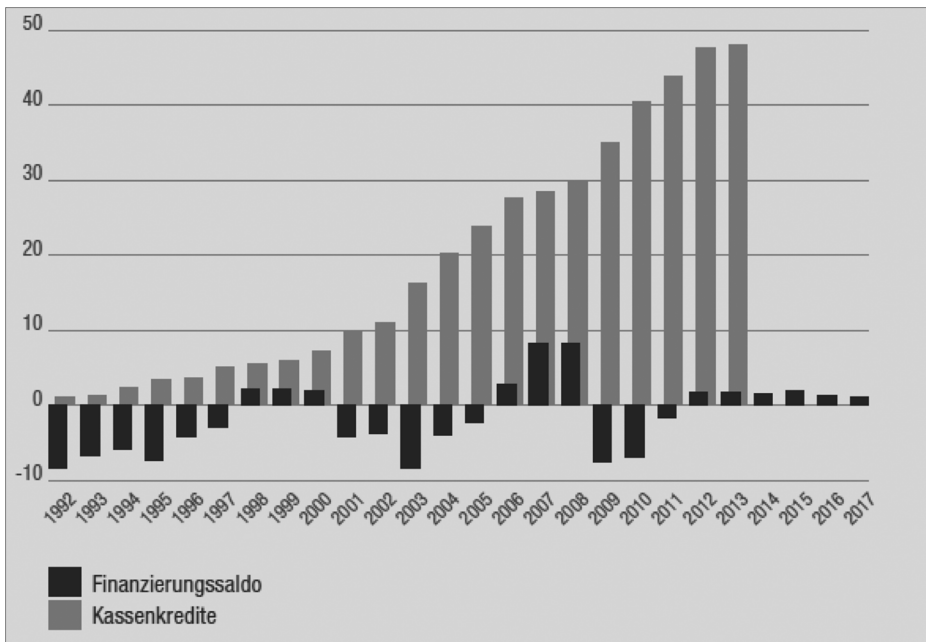


Abbildung 1: Entwicklung kommunaler Kassenkredite und Finanzierungssaldi

Quelle: Deutscher Städtetag 2014, S. 10

Die vergleichsweise hohen Zinsausgaben führen zwangsläufig zu einer Mehrbelastung kommunaler Haushalte und bedeuten häufig eine Qualitätsminderung innerhalb der öffentlichen Aufgabenerfüllung (Papenfuß/Schaefer 2011, S. 315). Insbesondere im Bereich der Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben kann dies vielerorts zu einer Einschränkung bis hin zum vollständigen Wegfall führen. Das Ergebnis ist eine zunehmende Unzufriedenheit innerhalb der Bevölkerung, die sich einem sich unaufhaltsam entwickelnden Sparprozess ausgesetzt fühlt (Dyhr 2011).

Ist man bemüht, auch zukünftig, beispielsweise im Rahmen der Daseinsvorsorge, mittel- und langfristige Investitionen zu tätigen, die auf den Zuspruch breiter Bevölkerungsschichten stoßen, so bedarf es der Implementierung alternativer Finanzierungsmethoden, die neben der Deckung des Kapitalbedarfs auch ein partizipatives Element beinhalten. Ein reger Diskurs innerhalb der Politik, hinsichtlich der Fragestellung nach normativer und finanzieller Aufmerksamkeit der Daseinsvorsorge (Vogel 2009, S. 70), hat hierdurch erneut an Aktualität gewonnen.

Der Einsatz partizipativer Finanzierungsformen birgt eine Vielzahl möglicher Vorteile gegenüber Instrumenten der „klassischen“ Fremdfinanzierung in sich und bedeutet nicht selten eine Win-win-Situation für die Geber- und Nehmerseite. Diese Vorteile sind sowohl aus haushaltspolitischer als auch partizipationstheoretischer Perspektive augenscheinlich.

So ließen sich auf Seiten der Kommune, dem Kapitalnehmer, Kosten beispielsweise durch den Wegfall institutionalisierter Agenten (Kreditinstitute etc.) und/oder ausbleibender Bepreisung etwaiger Risikoelemente aufgrund nicht vorliegender Ausfallrisiken einsparen (Cranshaw 2007, S. 203). Ein weiterer Vorteil ergäbe sich aus der Möglichkeit, auftretende Haushaltskonflikte

direkt innerhalb der Bürgerversammlung und/oder des Gemeinderates auszutragen (Thöne 2010, S. 141), sowie der Förderung des partizipativen Elements, einschließlich der damit verbundenen in der Fachliteratur beschriebenen positiven Effekte,<sup>1</sup> insgesamt.

Die Bürger, in der Rolle des Kapitalgebers, bekämen die Möglichkeit, besonders risikoarme, wenn auch durch einen geringen Ertrag gekennzeichnete, Investitionen tätigen zu können (Cranshaw 2007, S. 203). Die beteiligten Bürger kämen ferner in die Position, ein direktes oder indirektes Mitspracherecht hinsichtlich des Einsatzes der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel zu erlangen und somit Einfluss auf den Umfang der erbrachten öffentlichen Leistungen nehmen zu können. Letztgenannter Vorteil ist insbesondere vor dem Ziel einer präferenzgerechten und den Haushalt entlastenden Aufgabenerfüllung im Rahmen der Daseinsvorsorge ausschlaggebend.

Dieser Beitrag zielt darauf ab, anhand ausgewählter Beispiele Alternativen zur Finanzierung öffentlicher Unternehmen aufzuzeigen, die ihrer Ausgestaltung nach als Instrument der Partizipation eingestuft werden können. Das wissenschaftliche Interesse liegt dabei auf der „Teilhabe am Investitionsprozess“ und der Zusammenfassung zweier politischer Handlungsfelder – der Haushaltskonsolidierung und der Bürgerbeteiligung – in einer Sphäre, der *partizipativen Finanzierung*.<sup>2</sup> Hier grenzt sich der Untersuchungsgegenstand von dem anderer themenverwandter Artikel ab. Um die thematische Relevanz dieses Artikels einordnen zu können, wird im nachfolgenden Abschnitt das Spannungsfeld zwischen einer bürgerpräferenzgerechten und zugleich an die angespannte Haushaltslage angepassten kommunalen Daseinsvorsorge aufgezeigt.

Im daran anschließenden Kapitel wird die sogenannte finanzielle Bürgerbeteiligung als Lösungsansatz für die aufgezeigte Problematik diskutiert. Auf der Grundlage dieser Betrachtungen erfolgt die Erarbeitung eines Merkmalskataloges, der eine inhaltliche Abgrenzung der partizipativen Finanzierung vom Terminus der finanziellen Bürgerbeteiligung ermöglicht. Die in Kapitel IV aufgeführten Praxisbeispiele dienen einer von der Theorie losgelösten Veranschaulichung partizipativer Finanzierung unter Zugrundelegung unterschiedlicher Rechtsformen und Verfahrenskonzeptionen.

## **II. Die Daseinsvorsorge: Leistungserbringung im Spannungsfeld von angespannten Haushaltslagen und Bürgerpräferenzen**

### **1. Das Konzept der Daseinsvorsorge im Wandel der verwaltungspolitischen Leitbilder**

Zentrales Element ordnungspolitischen Handelns sind die Effekte der sogenannten Daseinsvorsorge (Vogel 2009, S. 67). Der Begriff der Daseinsvorsorge „bezeichnet die grundlegende Versorgung der Bevölkerung mit wesentlichen Gütern und Dienstleistungen durch den Staat und/oder von der öffentlichen Hand geförderten Organisationen“ (Papenfuß/Schaefer o. J.). Hierunter sind u. a. Aufgaben wie die Abfallbeseitigung, Energie- und Wasserversorgung oder auch

---

1 Weiterführend zu den positiven Effekten siehe u. a. Kornelius/Roth (2004) sowie Steinbrecher (2009).

2 Eigener Terminus.

der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) zu verstehen. Die Termini *Existenzsicherung* oder *zivilisatorische Grundversorgung* werden, wenn auch mit zunehmender Seltenheit, synonym für den Begriff der Daseinsvorsorge verwendet (Papenfuß/Schaefer o. J.). Auf Ebene der Europäischen Union spricht man in diesem Zusammenhang von sogenannten *Dienstleistungen von allgemeinem Interesse* (DAI) (Einig 2008, S. 19).

In Deutschland wird die Daseinsvorsorge vielfach als Legitimationsgrundlage staatlichen Handelns und als Rechtfertigung für staatliche Eingriffe verstanden (Storr 2001, S. 109). Für die öffentliche Verwaltung kann daraus abgeleitet werden, dass ihre Existenzberechtigung, neben der Verpflichtung dem Gemeinwohl gegenüber, in der Sicherungsfunktion von Gemeinwohlzielen begründet ist (Braune/Alberternst 2013, S. 16). Dabei ist zwingend zu berücksichtigen, dass weder die Gemeinwohl- noch die Finanzziele zu vernachlässigen sind. Letztgenannte lassen sich unter Wettbewerbsbedingungen jedoch nur realisieren, wenn sie den Kundenzielen, d. h. Gemeinwohlzielen, entsprechen (Braune/Alberternst 2013, S. 17).

De facto entscheiden jedoch meist Instanzen außerhalb der öffentlichen Verwaltung über diese Zielsetzungen. Aus diesem Grund liegt es im Bemühen der Verwaltung, frühzeitig, zum Beispiel durch den Entwurf von Referenten, auf den Prozess der Zielbildung einzuwirken und somit Einfluss auf spätere Zielvorgaben nehmen zu können (Eichhorn 1997, S. 29).

Im traditionellen Konzept der Daseinsvorsorge wurde dem Staat lange Zeit eine Art alleinige Zuständigkeit bei der Bereitstellung von gemeinwohlorientierten Gütern und Leistungen zugesprochen. Dementsprechend erfolgte die Leistungserbringung vorrangig hoheitlich, d. h. durch den Bund, die Länder oder die Kommunen (Einig 2008, S. 17). Öffentliche Unternehmen dienten zu diesem Zweck der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Dabei unterliegt die Vorgabe strategischer Unternehmensziele, wie bereits erwähnt, seit jeher politisch gesteckten, aus den öffentlichen Interessen abgeleiteten Zielen (Machura 1996, zitiert nach Papenfuß 2013, S. 20).

Diese Form der Leistungserstellung sah sich jedoch seit den 1980er Jahren einer zunehmenden Kritik ausgesetzt. Man unterstellte ihr organisatorische und technische Ineffizienz, eine zu geringe Innovationskraft und vor allem fehlende Kundenorientierung, kurzgefasst: *Staatsversagen* (Knecht 2013, S. 63). Um diesem zu begegnen, und aufgrund der Argumentation, dem Staat sei aus ökonomischer Sicht nur in Fällen drohenden Marktversagens eine aktive Rolle zuzusprechen (Mühlenkamp 2007, S. 707), wurden die Forderungen nach sogenannten Marktlösungen zunehmend lauter (Knecht 2013, S. 63).

Einhergehend mit dem Reformkonzept des Neuen Steuerungsmodells (NSM) Anfang der 1990er Jahre und den Überlegungen zum Gewährleistungsstaat wurde in den Kommunalverwaltungen der Leitidee „vom Produzenten der Daseinsvorsorge zum Gewährleister“ folgend ein weitreichender Prozess von (Teil-)Privatisierungs- und Outsourcing-Maßnahmen eingeleitet. Dies führte im Ergebnis zu einer zunehmenden Erfüllung von Gemeinwohlaufgaben durch den privaten Sektor, teilweise arbeitsteilig mit der öffentlichen Hand (Deutscher Städtetag 2004, S. 321-322).

Während sich in Bereichen wie dem Telekommunikationssektor Marktlösungen vollständig durchgesetzt haben, wurde für andere Sektoren lange Zeit die Mischform des *Gewährleistungsstaates* als zukunftsfähiger Lösungsansatz diskutiert (Knecht 2013, S. 64). Beispielfähig hierfür sind zentrale Infrastrukturaufgaben, deren Bereitstellungsprozess vielfach Privatunternehmen übernehmen, während die Funktionsfähigkeit der Infrastrukturen sowie Preis- und Versor-

gungsstandards durch die öffentliche Hand sichergestellt werden sollen (Einig 2008, S. 21). „[...] die Regulierung des Dienstleistungsangebots [als] [...] vordringlichen Staatsaufgabe“ (Majone 1998; Scott 2004, zitiert in: Einig 2008, S. 17). Über Jahre hinweg galt die Privatisierung nicht nur als Allheilmittel für die mehr als angespannte Lage kommunaler Haushalte, sondern versprach vor allem eine effizientere Aufgabenerfüllung (Bauer 2012, S. 12).

## 2. Problemfelder und Lösungsansätze

Die Einbindung privater Unternehmen in die Daseinsvorsorge wirkte sich jedoch nicht ausschließlich positiv auf das Leistungsangebot aus. Sogenanntes *Marktversagen* war vielfach das Ergebnis des freien Spiels der Marktkräfte (Böttcher 2003, S. 5). Die fehlende Möglichkeit der öffentlichen Hand, die Leistungserbringung in ihrer Gesamtheit überblicken zu können, bot tendenziell einen Anreiz, qualitativ minderwertige Leistungen anzubieten. Auch reine Marktlösungen unterlagen vielfach dem klassischen Problem einer qualitäts- und mengenmäßigen Unterversorgung (Gerstlberger/Siegl 2009, S. 18; Knecht 2013, S. 64). Unzureichende Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten, Lohndumping und Arbeitsplatzabbau, steigende Entgelte, das Schrumpfen bestehender Versorgungsnetze (Gerstlberger/Siegl 2009, S. 4) bis hin zu der Gefahr einer Unterhöhlung der Demokratie durch eine zu starke Konzentration von Macht und politischer Einflussnahme (Lobbyismus) (Knecht 2013, S. 64) wurden zunehmend Gegenstand der Privatisierungskritik.

Diese Kritikpunkte und vielfach diskutierten Problemfelder im Hinblick auf eine teil- oder gar vollständige Leistungserbringung durch den privaten Sektor, die eingangs skizzierte Haushaltslage vieler Kommunen sowie die im Vorfeld aufgezeigte aktive Staatsrolle im Falle drohenden Marktversagens haben in der jüngeren Vergangenheit zu einer Art „Renaissance der öffentlichen Leistungserbringung“ geführt. In der Kommunalpolitik, ihrer praktischen Umsetzung und dem Kommunalrecht hat sich die Rekommunalisierung zu einem zentralen Zukunftsthema entwickelt (Bauer 2012, S. 12). Im Zentrum dieser Rekommunalisierungsdebatte steht in Zeiten angespannter Haushaltslagen vor allem die Frage nach langfristigen und nachhaltigen Finanzierungsmöglichkeiten von Rekommunalisierungsmaßnahmen (Bindler 2011, S. 1).

Es ist sowohl dem kommunalpolitischen Zeitgeist als auch dem wachsenden politischen Selbstverständnis vieler Bürger geschuldet, dass bei der Frage nach einer Neu- bzw. „Rückgestaltung“ der Daseinsvorsorge der Ruf nach einer stärkeren Einbindung der Bürger zunehmend lauter wird. Einer Einbindung, bei der neben der Beteiligung an Planungs- und Ausgestaltungsprozessen des Leistungsangebots auch das Element der Finanzierungsbeteiligung vermehrt in den Fokus rückt, kurzgefasst: Bürgerbeteiligung als zukunftsorientierter Schlüssel zur „Sicherung der Legitimation von gesellschaftspolitischen Qualitäten“ (Brangsch/Brangsch 2005, S. 94).

An diesen Punkt knüpft der Zielkonflikt, dem dieser Aufsatz zugrunde liegt, an: das Spannungsverhältnis zwischen kostengünstiger Leistungserbringung und bürgerpräferenzgerechtem Leistungsumfang. Einen vielversprechenden Lösungsansatz, den es in diesem Aufsatz zu untersuchen gilt, bietet die Beteiligung der Leistungsempfänger von Daseinsvorsorge am Prozess der Leistungserbringung selbst, konkret die Partizipation in Form finanzieller Beteiligung. Diese „neue Art“ öffentlich-privater Partnerschaften, d. h. Kooperationen auf Augenhöhe, bedeutet

für die Kommunen den Zugewinn neuer kompetenter Partner und für die Bürger ein Mehr an Beteiligung und Einflussnahme (Witte 2014, S. 1).

### **III. Finanzielle Bürgerbeteiligung als Ansatz zur Sicherstellung eines bürgerpräferenzgerechten Leistungsumfangs in Zeiten der Haushaltskonsolidierung**

#### **1. Die finanzielle Bürgerbeteiligung**

Bundesweit hat sich im vergangenen Jahrzehnt ein Beteiligungsinstrument etabliert, das der Forderung nach mehr Mitsprache der Bürger bei Finanzierungsentscheidungen zu kommunalen Aufgaben Rechnung zu tragen versucht: der Bürgerhaushalt.

Ungeachtet der jeweiligen Konzeption, räumt dieses Instrument informeller<sup>3</sup> Bürgerbeteiligung den Bürgern in der Praxis jedoch nur sehr eingeschränkt eine Mitsprache über die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel ein (Lenk et al. 2014, S. 20). Mehrheitlich hat dieses Verfahren in Deutschland die Form eines, im Schwerpunkt elektronisch durchgeführten, Vorschlagswesens angenommen, bei dem in letzter Instanz der Rat<sup>4</sup> das Budgetrecht innehält (Kersting o. J., S. 1). Eine relativ neue, mit einem weitaus höheren Maß haushaltspolitischer Entscheidungsbefugnisse einhergehende Form der Bürgerbeteiligung ist indes in der *finanziellen Bürgerbeteiligung* zu sehen.

Die Forderungen nach einer „neuen Art“ öffentlich-privater Partnerschaft scheinen, einer aktuellen Studie der Bertelsmann Stiftung (Lenk et al. 2014) zufolge, in diesem Instrument zur kommunalen Leistungserbringung Gehör gefunden zu haben. Den Ausführungen von Lenk et al. folgend, ist die finanzielle Bürgerbeteiligung in eine direkte und eine indirekte Form zu unterscheiden. Erstgenannte ist ferner durch eine aktive und eine passive Ausprägungsform gekennzeichnet (Lenk et al. 2014, S. 23).

Als indirekte finanzielle Bürgerbeteiligung wird die, im Aufgabenspektrum der jeweiligen Kommune befindliche, Leistungserbringung verstanden, die in nur unzureichender Menge erfolgt oder erfolgen kann und deshalb durch die Bürger selbst realisiert wird. Beispielhaft hierfür sind private Betreuungsangebote im Pflegebereich oder private Kindertagesstätten (Lenk et al. 2014, S. 26). Der finanzielle Beitrag erfolgt in diesen Fällen somit nur indirekt in Form kommunaler Kosteneinsparungen, d. h. ohne eine tatsächliche Bereitstellung von Kapital (Lenk et al. 2014, S. 23).

In Abgrenzung zur indirekten Variante beschreibt die direkte finanzielle Bürgerbeteiligung die Leistungserbringung unter Einbezug privaten Kapitals (Lenk et al. 2014, S. 26). Die Bereitstellung eigenen Kapitals erfolgt dabei durch unterschiedliche Arten des Beteiligungserwerbs an

3 Zur Klassifizierung von Beteiligungsformen und -verfahren vgl. Drescher 2014, S. 267.

4 Im System repräsentativer Demokratie lassen sich die Wechselbeziehungen zwischen den Akteuren Rat, Bürger und Verwaltung als Kräfterdreieck beschreiben. Hierzu ausführlich: Drescher 2013, S. 274-275.

(kommunalen) Unternehmen oder durch eine befristete, an bestimmte Konditionen geknüpfte Überlassung (Lenk et al. 2014, S. 23).

Wie bereits aufgezeigt, unterscheidet man innerhalb der direkten finanziellen Bürgerbeteiligung in eine passive und eine aktive Ausrichtung. Dabei orientiert sich die Klassifizierung an der Ausprägung von Mitspracherechten, die dem Kapitalgeber durch seine Beteiligung zuteilwerden. Die Bezeichnung passive finanzielle Bürgerbeteiligung umfasst sämtliche reinen Kapitalanlagen, bei denen dem Bürger die Rolle des Geldgebers zukommt und die Investition der Führung beispielsweise eines Unternehmens, Projektbetreibers oder Kreditinstituts untersteht. Sogenannte Genussrechte, Anleihen und auch Sparbriefe sind beispielhaft (Lenk et al. 2014, S. 23). Das an derartige Finanzgeschäfte geknüpfte Mitspracherecht ist als sehr gering zu beschreiben (Egg/Poser 2015, S. 216). Jene Modelle, die der aktiven finanziellen Bürgerbeteiligung zugeordnet werden, sind dadurch gekennzeichnet, dass der Bürger nicht nur als bloßer Geldgeber, sondern zusätzlich als Miteigentümer, ausgestattet mit entsprechenden Kontroll- und Mitspracherechten, in Erscheinung tritt (Lenk et al. 2014, S. 23). Verbunden mit den unternehmerischen Mitspracherechten, welche diese Beteiligungsmodelle kennzeichnen, sind i.d.R. auch entsprechende Risiken (Egg/Poser 2015, S. 216). Häufig werden die Bürger durch die Gründung von Unternehmen als Betreibergesellschaften dabei selbst zum Produzenten (Lenk et al. 2014, S. 26).

In der Praxis findet die finanzielle Bürgerbeteiligung ihre Umsetzung insbesondere im Zusammenhang mit der Energiewende in den Bereichen der Erneuerbaren Energien und der Energieeffizienzsteigerung (Dürr/Snurawa 2014, S. 5). Den Vorrang scheint dabei jedoch die direkte finanzielle Bürgerbeteiligung zu genießen (Lenk et al. 2014, S. 24). Auf lokaler Ebene werden entsprechende Beteiligungsprojekte „zu unmittelbaren Handlungs- und Gestaltungsfeldern der Bürger“ (Nielsen et al. 2013, S. 5), die mittels finanzieller Beteiligung der Bürger wesentlich zu einer Neubewertung der persönlichen Kosten beitragen und somit die kommunale Wertschöpfung und Projektakzeptanz fördern (Wunderlich 2012, S. 15).

Vor dem Hintergrund, im Rahmen der Daseinsvorsorge eine stärkere Mitsprache der Bürger in Entscheidungsprozessen bei gleichzeitiger Entlastung des kommunalen Haushaltes realisieren zu wollen, ist das Interesse dieses Aufsatzes ebenfalls auf die Formen der direkten finanziellen Bürgerbeteiligung gerichtet.

## 2. Rechtsformen öffentlicher Unternehmen

Mit Blick auf die soeben skizzierte „neue Art“ öffentlich-rechtlicher Partnerschaft bedarf es zunächst eines Überblicks über die Rechtsformen, anhand derer sich öffentliche Unternehmen klassifizieren lassen.

Dieser Klassifizierung soll sich deshalb angeschlossen werden, da mit der Rechtsform ein operationales Abgrenzungsmerkmal beschrieben wird (Hesse 1984, S. 145) und die jeweilige Rechtsform aus betriebswirtschaftlicher Sicht u. a. ausschlaggebend für zulässige Finanzierungsmöglichkeiten, Mitbestimmungsrechte und das Ausmaß der Einflussnahme ist (Hain 2008, S. 17). D. h. die Rechtsform eines Unternehmens bildet die Grundlage für dessen interne



und externe Rechtsbeziehungen (Kolbeck 1980, S. 71). Öffentliche Unternehmen können sowohl in privater als auch öffentlicher Rechtsform in Erscheinung treten (Hain 2008, S. 19). Die formale Abgrenzung zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen erfolgt dabei primär anhand der Person des Unternehmers, d. h. des Trägers des jeweiligen Unternehmens. Öffentliche Unternehmen sind dadurch gekennzeichnet, dass eine juristische Person des öffentlichen Rechts „[...] die Unternehmerstellung einnimmt, [...] das wirtschaftliche Risiko trägt und die Direktionsgewalt ausübt“ (Mann 2002, S. 11). Ferner unterscheidet man öffentliche Unternehmen in solche mit und ohne öffentlich rechtliche Rechtspersönlichkeit. Über keine entsprechende Rechtspersönlichkeit verfügen z. B. Eigen- und Regiebetriebe. Anstalten und Stiftungen sind indes mit einer solchen ausgestattet (Hesse 1984, S. 145). Abbildung 2 soll hierbei zur Veranschaulichung dienen.

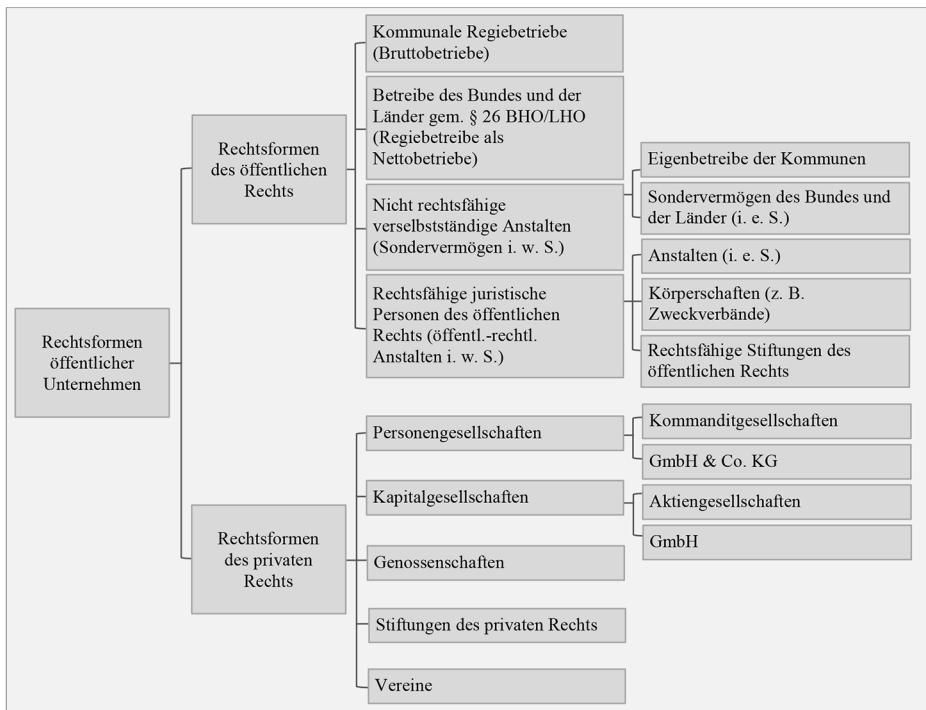


Abbildung 2: Rechtsformen öffentlicher Unternehmen

Quelle: Mühlenkamp 1994, zitiert in: Hain 2008, S. 18

Nicht jede dieser Rechtsformen ist in der Lage, die für eine finanzielle Bürgerbeteiligung notwendigen rechtlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen in gleichem Umfang zu schaffen. Bei der Auswahl einer geeigneten Rechtsform sind ferner der Umfang des jeweils geplanten Projektes und die einer Kommune zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel wesentliche Entscheidungsparameter.



Ferner sind die gewünschte Flexibilität der Organisation, Haftungs- und Finanzierungsfragen, Steuerungsmöglichkeiten der Kommune (MWKEL RLP 2013, S. 44) sowie das Ausmaß der Bürgerbeteiligung zu berücksichtigende Entscheidungsparameter.

### **3. Ausgestaltungsmöglichkeiten der finanziellen Bürgerbeteiligung in der Praxis**

Wie bereits skizziert, weisen insbesondere Verfahren, die der direkten finanziellen Bürgerbeteiligung zuzuordnen sind, ein hohes partizipatives Moment auf. Folgende Rechtsformen haben sich dabei in der Praxis etabliert: Genossenschaftsmodelle, Gesellschaften bürgerlichen Rechts (GbR), Aktiengesellschaften und Hybridmodelle wie z. B. GmbH & Co. KG (Lenk et al. 2014, S. 26-28).

#### **a) Genossenschaften e. G.**

Die eingetragene Genossenschaft (e G) gilt als einer der „demokratischsten“ Rechtsformen. In der Generalversammlung hat jedes Mitglied, unabhängig von der Höhe der Kapitaleinlage, i. d. R. eine Stimme (EnergieAgentur.NRW 2014, S. 11).

Genossenschaftsmodelle haben insbesondere im Bereich der Erneuerbaren Energien, im Schwerpunkt der Betrieb von Anlagen zur Energieerzeugung, eine dominante Rolle inne (Deegenhart/Nestle 2014, S. 34). Einen besonderen Anstieg erfuhr die Anzahl der in Deutschland eingetragenen Genossenschaften nach der 2006 durchgeführten Änderung des Genossenschaftsgesetz (GenG). Diese führte u. a. zu einer Vereinfachung des Verfahrens der Genossenschaftsneugründung (Holtkamp/Ulbrich 2010, S. 38).

#### **b) Gesellschaft bürgerlichen Rechts GbR**

Bei der GbR, für deren Gründung bereits zwei Personen ausreichend sind, handelt es sich um die einfachste und vor allem kostengünstigste Rechtsform. Eine GbR eignet sich insbesondere für kleine Vorhaben mit einem geringen Finanzvolumen. Häufige Umsetzung finden GbR-Lösungen bei der Errichtung von Gemeinschaftsanlagen im Bereich der Fotovoltaik (Dürr/Snurawa 2014, S. 17). Die Vertretung einer GbR erfolgt grundsätzlich durch alle Gesellschafter, wobei in der Praxis für gewöhnlich einzelnen Gesellschaftern die Geschäftsführung übertragen wird (EnergieAgentur.NRW 2014, S. 7).

#### **c) GmbH & Co. KG**

Projekte von hoher Komplexität, einer großen Investitionssumme und steigenden unternehmerischen Risiken geprägt, machen eine Gesellschaftsform erforderlich, welche die Haftung der Beteiligten einschränkt und dennoch die Einbindung von möglichst vielen Kapitalgebern ermög-

licht. Die GmbH & Co. KG, eine Mischform aus KG und GmbH, genügt diesen Anforderungen (Dürr/Snurawa 2014, S. 23). Diese Rechtsform beinhaltet eine Zweiteilung der Gesellschafterrolle. Sogenannte Komplementäre üben die Geschäftsführung aus und tragen persönlich Haftung für das unternehmerische Handeln. Diesen gegenüber stehen die sogenannten Kommanditisten. Ohne Mitwirkungsrechte an der Leitung des Unternehmens ausgestattet, tragen diese lediglich das Risiko des Verlusts des bereitgestellten Kapitals (EnergieAgentur.NRW 2014, S. 9).

#### **d) Aktiengesellschaft AG**

Aktiengesellschaften sind durchaus geeignete Rechtsformen für die Realisierung von Projekten unter Bürgerbeteiligung (Dürr/Snurawa 2014, S. 29). Die vergleichsweise einfache Kapitalbeschaffung durch Aktienausgaben ist einer der großen Vorteile dieser Rechtsform (EnergieAgentur.NRW 2014, S. 14). Anders als bei z. B. Genossenschaften bestimmt jedoch die Höhe der Kapitalanlage der Anteilseigner deren Mitspracherecht (Lenk et al. 2014, S. 27). Da Aktiengesellschaften durch einen hohen Gründungs- und Verwaltungsaufwand charakterisiert werden und strengen gesetzlichen Publizitäts- und Prüfungsvorschriften unterliegen, erscheint diese Rechtsform jedoch nur dann zweckmäßig, wenn mehrere oder besonders großvolumige Projekte realisiert werden sollen (EnergieAgentur.NRW 2014, S. 14).

Dennoch gilt es zu berücksichtigen, dass mit dieser Rechtsform ein großer Verwaltungsaufwand verbunden ist und Aktiengesellschaften aufgrund ihrer komplexen Strukturen nur dann zweckmäßig erscheinen, wenn mehrere, großvolumige Projekte realisiert werden sollen (Dürr/Snurawa 2014, S. 29). Dem Kontext regionaler, kleinerer Projekte werden AGs i. d. R. nicht gerecht (Lenk et al. 2014, S. 27).

Wie eingangs aufgezeigt, handelt es sich bei den soeben vorgestellten Rechtsformen um jene, die der direkten finanziellen Bürgerbeteiligung zuzurechnen sind und somit ein hohes Maß an Bürgerbeteiligung versprechen. Bei der Bewertung einer Rechtsform hinsichtlich deren Eignung zum Instrument partizipativer Finanzierung sind aus Autorensicht jedoch folgende Merkmale zwingend erforderlich:

Um im Rahmen der Daseinsvorsorge Bürgerbeteiligungsprojekte zu realisieren, bedarf es des Einsatzes solcher Rechtsformen, die eine persönliche Haftung der Bürger mit ihrem Privatvermögen ausschließen (MWKEL RLP 2013, S. 46).

Eine Rekommunalisierung oder Neugestaltung kommunaler Daseinsvorsorge muss darauf ausgerichtet sein, eine stärkere Mitsprache der Bürger in Entscheidungsprozessen bei gleichzeitiger Entlastung des kommunalen Haushaltes zu bewirken.

Anhand dieses Merkmalskataloges wird die inhaltliche Differenzierung zwischen partizipativer Finanzierung und finanzieller Bürgerbeteiligung deutlich. Während der Fokus finanzieller Bürgerbeteiligung insbesondere auf der Beschaffung privaten Kapitals zur Finanzierung von z. B. Projekten der Daseinsvorsorge liegt, ist die partizipative Finanzierung vor allem als Partizipationsinstrument zu verstehen. Ein Partizipationsinstrument, welches die Bürger in den Prozess regionaler Wertschöpfung integriert und mit umfangreichen Mitspracherechten ausstattet.

Unter Zugrundelegung dieses Anforderungsprofils erfüllen unter den beschriebenen Gesellschaftsformen lediglich die eingetragene Genossenschaft (eG) sowie die Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR)<sup>5</sup> die Anforderungen an ein Instrument partizipativer Finanzierung.

## IV. Partizipative Finanzierung in der Praxis

Es steht außer Frage, dass ein jedes Beteiligungs- und Investitionsprojekt unterschiedlichen rechtlichen und regionalen Rahmenbedingungen unterliegt und deshalb die Ausgestaltung von Faktoren wie beispielsweise dem Projektgegenstand, der geplanten Laufzeit, der Höhe des benötigten Kapitals oder der jeweils geltenden Gemeindeordnung abhängt. Die im Folgenden vorgestellten Praxisbeispiele sollen Möglichkeiten einer erfolgreichen Projektumsetzung im Rahmen partizipativer Finanzierung aufzeigen.

### 1. Weissacher Tal – Energieoffensive in Bürgerhand

Circa 30 km nordöstlich der baden-württembergischen Landeshauptstadt Stuttgart liegt die Gemeinde Weissach im Tal. Diese entschied sich im Jahr 2008 die Region eigenständig mit Energie versorgen zu wollen (Agentur f. EE e. V. o. J.). Zu diesem Zweck beschloss der Weissacher Gemeinderat am 26.6.2008 einstimmig, die Gemeindeverwaltung mit der Gründung einer lokalen Energiegenossenschaft zu beauftragen (Schölzel 2014, S. 61). Die Wahl der Rechtsform erfolgte vor dem Hintergrund, ein Höchstmaß an Bürgerbeteiligung bei gleichzeitiger Transparenz und Rechtssicherheit generieren zu können (Schölzel 2014, S. 60). Das Erstellen des Finanzplans sowie der Satzung erfolgte in enger Zusammenarbeit mit dem Genossenschaftsverband und dem Vorstand eines ortsansässigen Kreditinstituts. Aufgrund der vorherrschenden Rechtslage war es der Gemeinde jedoch nicht möglich, sich in dem beabsichtigten Umfang finanziell zu beteiligen. Ein Einspruch der Kommunalaufsicht hatte zur Folge, dass sich die Gemeinde lediglich mit 5000 € an der Genossenschaft beteiligen konnte. Aufgrund des zügigen Verlaufs der Gründungsphase und nach Einigung mit der Kommunalaufsicht (Agentur f. EE e. V. o. J.), konnte bereits im November selben Jahres die Gründungsversammlung der Energiegemeinschaft Weissacher Tal eG tagen (Energiegemeinschaft Weissacher Tal eG 2008). Insgesamt 79 Personen beteiligten sich bereits am Tag der Gründung. Das anfängliche Genossenschaftskapital belief sich auf insgesamt 107.000 €, einen Monat später wurden bereits 394.000 € gezeichnet. Mittels dieses zur Verfügung stehenden Kapitals, konnten die ersten drei Fotovoltaikanlagen auf dafür von der Gemeinde mietfrei bereitgestellten Dächern im Dezember 2008 in Betrieb genommen werden (Agentur f. EE e. V. o. J.).

Die Zahl der Mitglieder und mit dieser das zur Verfügung stehende Kapital stiegen seit der Gründung stetig an. Im Jahr 2014 hielten insgesamt 241 Mitglieder rund 15.000 Geschäftsan-

5 Es gilt zu beachten, dass die Haftung bei der Rechtsform der GbR uneingeschränkt durch die Gesellschafter und somit deren Privatvermögen getragen wird. Eine Möglichkeit, dieses Risiko zu umgehen, zeigt das in Abschnitt IV aufgeführte Praxisbeispiel auf.

teile und generierten ein Geschäftskapital von 762.000 €. Weitere 48 Personen stehen derzeit mit einem Investitionsvolumen von insgesamt 250.000 € auf der Warteliste, da mangels geeigneter Dachflächen seit 2011 keine weiteren Fotovoltaikanlagen mehr installiert werden konnten. Die zehn von der Genossenschaft betriebenen Fotovoltaikanlagen, mit einem Investitionsvolumen von einer Million Euro, generieren mit einer Kapazität von 350 kW Strom für den Bedarf von über 600 Haushalten.

Ferner ist es gelungen, mit dem Beitritt der Gemeinden Allmersbach im Tal und Auenwald im Jahr 2009 die Energiegemeinschaft auf die gesamte Raumschaft des Weissacher Tals auszuweiten (Schölzel 2014, S. 63).

### **a) Kapitalentwicklung und Haushalt**

Mit Eigenkapital in Höhe von 860.000 € belief sich im Jahr 2014 die Bilanzsumme der Genossenschaft auf insgesamt 895.000 €. Mit jährlich 4% Dividende für die Anteilseigner profitieren sowohl die Bürger als auch die Gemeinde vom Wachstumstrend der Genossenschaft. Zusätzlich generieren diese Kapitalerträge der öffentlichen Hand Steuereinnahmen in Höhe von rund 20.000 € (Schölzel 2014, S. 63).

### **b) Einbindung der Akteure**

Die Energiegemeinschaft Weissacher Tal ist in ihrem Entstehen als Top-down Verfahren zu klassifizieren. Die Gründungsinitiative erfolgte durch den Gemeinderat und die Verwaltung von Weissach im Tal. Erklärtes Ziel war es, die regionale Energieversorgung, unter Einbezug der Bürger, in eigener Zuständigkeit zu realisieren. Die Akzeptanz für das Projekt innerhalb der Bevölkerung und die Einbindung bürgerschaftlichen Know-hows standen dabei im Fokus (Schölzel 2014, S. 60).

Neben der Beteiligung durch das Halten von Genossenschaftsanteilen sind die drei Gemeinden durch die unentgeltliche Bereitstellung von öffentlichen Dachflächen, die Sitze ihrer Bürgermeister im Aufsichtsrat und die Leitung der Geschäftsstelle in die Organisationsstrukturen der Genossenschaft eingebunden (Schölzel 2014, S. 66).

Durch die Organisationsform einer Genossenschaft wird dem Element der Partizipation in besonderem Maße Rechnung getragen. Jeder Gesellschafter, ungeachtet der Höhe seiner Beteiligung, verfügt über eine Stimme und hat somit denselben Einfluss auf Entscheidungsprozesse der Energiegemeinschaft Weissacher Tal. Dies gilt beispielsweise für die Wahl des Aufsichtsrats und des Vorstandes. Beide Gremien werden aus dem Kreis der Mitglieder gewählt und haben diesen gegenüber eine Informationspflicht. Auf diese Weise werden selbst Kleininvestoren am Energiegeschehen im Weissacher Tal beteiligt (Agenturf. EE e. V. o. J.). Zukünftig wird sich die Energiegemeinschaft Weissacher Tal weiteren Geschäftsfeldern widmen und weiter anwachsen. Derzeit laufen die Planungen für die Inbetriebnahme eines Windkraftstandortes im Raum Zollstock-Springstein. Die Weissacher Energiegenossenschaft wird als Mitglied einer Bietergemeinschaft aus Energiegenossenschaften von Anrainergemeinden und benachbarten

Stadtwerken eines der geplanten sechs Windkraftträder übernehmen (Schölzel 2014, S. 65). Für dieses Projekt, dessen Gesamtkosten sich auf ca. 25 Millionen € belaufen werden (Energiegemeinschaft Weissacher Tal eG 2014), beabsichtigt die Energiegemeinschaft Weissacher Tal rund 1,4 Millionen € Eigenkapital einzuwerben (Schölzel 2014, S. 65). Erklärte Absicht ist es, mit dem Windpark bereits zum Jahreswechsel 2015/2016 ausreichend Strom für bis zu 10.000 Haushalte produzieren zu können (Energiegemeinschaft Weissacher Tal eG 2014).

## 2. Recklinghausen – Die Initiative BürgerSolar

Im November 2009 wurde auf den Dächern der Kommunalen Servicestelle Recklinghausen (KSR) die erste Bürgersolaranlage der Stadt in Betrieb genommen. Die Initiative zu diesem Projekt entstand aus der Lokalen Agenda 21 heraus (EnergieAgentur.NRW 2014, S. 8). Bereits im Dezember des Vorjahres entschied der Rat der Stadt Recklinghausen einstimmig, städtische Dächer für die Inbetriebnahme von Fotovoltaikanlagen an interessierte Bürger zu verpachten. Den Grundstein der künftigen Bürgersolaranlage bildete die im April 2009 vollzogene Gründung der 1. BürgerSolar Recklinghausen GbR. Bereits wenige Wochen nach Gründung der GbR stieg die Zahl ihrer Gesellschafter von anfänglich sechs auf mittlerweile 81. Mit der Klärung offener Fragen zum Steuer- und Versicherungsrecht sowie zur technischen Umsetzung wird eine eigens gegründete Arbeitsgruppe betraut (Sola RE e. V. o. J.). Um das Haftungsrisiko der Gesellschafter zu beschränken, beschließt diese einen Verein, den Sola RE e. V., zu gründen und diesen mit der Errichtung und dem Betrieb der geplanten Anlage zu beauftragen. Dabei erfolgen die Finanzierung und Nutzung der Anlage durch die GbR (Agentur f. EE e. V. 2012, S. 50). Die hierfür notwendigen Betreiberverträge werden von der Geschäftsführung der GbR und dem Vereinsvorstand gezeichnet (Euler 2015 b). Der Vorteil dieser Vorgehensweise ist in der Möglichkeit, das Haftungsrisiko von der GbR auf den Verein zu verlagern, begründet. Auf diese Weise stehen nicht mehr die Gesellschafter der GbR uneingeschränkt mit ihrem Privatvermögen in der Verantwortung, sondern der Verein mit dessen Vermögen (Agentur f. EE e. V. 2012, S. 50). Ferner organisiert der Verein im Interesse der Initiative unterschiedlichste Aufgaben im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit (Euler 2015 b). Die Koordinierung verwaltungsinterner Abläufe erfolgte in enger Abstimmung mit dem Energiebeauftragten der Stadt Recklinghausen, der als zentrale Ansprechstelle fungierte (EnergieAgentur.NRW 2014, S. 8). Ferner wurde die Initiative durch die jeweils zuständigen Verwaltungsangehörigen aus dem Bauwesen und dem Elektrofachbereich sowie die technischen Verantwortlichen für die städtischen Immobilien, auf denen die Anlagen installiert wurden, unterstützt (Euler 2015 a).

Aufgrund der steigenden Popularität und der hohen Nachfrage wuchs die Initiative BürgerSolar in den Jahren 2010 und 2011 durch die Gründung zweier weiterer GbR stetig an (Sola RE e. V. o. J.). Aktuell halten etwa 150 Personen Anteile an den Gesellschaften, deren Anlagen eine Jahresproduktion von rund 190.000 kWh erzielen, die in ein privatwirtschaftliches Betreibernetz eingespeist werden (Euler 2015 a). Für die Inbetriebnahme der drei Anlagen wurden durch die Gesellschafter rund 720.000 € aufgebracht. Da die Beteiligung möglichst vieler Bürger eines der Hauptanliegen der Initiatoren darstellt, wurde aufgrund der hohen Nachfrage die Summe für eine Beteiligung an der 3. BürgerSolar RE GbR auf 5000 € je Gesellschafter begrenzt.

Die Gründung weiterer GbRs oder etwaige Erweiterungen einzelner Anlagen sind aktuell nicht geplant (Euler 2015 b).

### **a) Kapitalentwicklung und Haushalt**

Bei einem Mindestbeitrag von 500 € liegt die durchschnittliche Beteiligung der Gesellschafter bei ca. 3300 € (EnergieAgentur.NRW 2014, S. 8). Nach Abschluss des Geschäftsjahres 2014 wurden die Gesellschafter abzüglich aller Kosten und einer Sicherheitseinlage mit rund 40 € je 500 €-Gesellschaftsanteil bedient. Der Haushalt der Stadt Recklinghausen profitiert direkt, jedoch nur geringfügig mit rund 13.000 € am Geschäftsergebnis der Gesellschaften. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Stadt, zur Förderung der Privatinitiative, lediglich 1% des Einspeiseergebnisses aus 20 Jahren Laufzeit als Pacht für die Dachflächen bezieht (Euler 2015 a). Indirekt bedeutet die Förderung der Bürgerinitiative jedoch langfristige Einsparungen im Rahmen der Energiewende – einem, an der Lokalen Agenda 21 orientierten, Zukunftsthema kommunalen Haushalten.

### **b) Einbindung der Akteure**

Die aus der Initiative BürgerSolar hervorgegangenen, Gesellschaften bürgerlichen Rechts (1.-3. BürgerSolar Recklinghausen GbR) lassen sich in ihrem Entstehungsprozess dem Bottom-up-Prinzip zuordnen. Wenngleich der Agenda 21 eine Art Initiativwirkung zugeschrieben werden kann, entstand das Projekt BürgerSolar aus bürgerschaftlichem Antrieb heraus. Die Einbindung der Bürger erfolgt dabei nicht nur über das Bereitstellen von Kapital, sondern durch aktive Einbindung in die Organisationsstrukturen der drei GbRs und des dazugehörigen Vereins. So werden aus den Reihen der Gesellschafter die Geschäftsführer und der Vereinsvorstand bestellt. Ferner bieten unterschiedliche Arbeitsgruppen den Bürgern die Möglichkeit, sich über ihr finanzielles Engagement hinaus in die Arbeit von BürgerSolar einzubringen und somit entscheidend Einfluss auf die Entwicklung der Gesellschaften nehmen können.

Die Stadt Recklinghausen beteiligt sich lediglich indirekt durch die Bereitstellung öffentlicher Dachflächen und die Unterstützung durch entsprechendes Fachpersonal unterschiedlicher Ressorts an der Initiative BürgerSolar. Gesellschaftsanteile hält die Stadt indes keine (Euler 2015 a).

## **3. Bewertung**

Die vorgestellten Praxisbeispiele zeigen, inwieweit bürgerschaftliches Engagement dazu in der Lage ist, einen Beitrag zur Gewährleistung der kommunalen Daseinsvorsorge zu leisten. Die gewählten Rechtsformen ermöglichten es, die Bürger, ungeachtet der Höhe ihrer Beteiligung, aktiv in die regionale Wertschöpfung einzubinden und gleichzeitig das Haftungsrisiko für die einzelnen Gesellschafter so gering wie möglich zu halten. Somit genügen beide Verfahren den

Anforderungen an ein Instrument partizipativer Finanzierung. Die Beispiele verdeutlichen jedoch auch, in welchem Umfang sich Kommunen an entsprechenden Initiativen beteiligen können. Sei es aktiv, durch eine direkte Beteiligung als Gesellschafter oder indirekt durch die Bereitstellung entsprechender Infrastrukturen und fachlicher Expertise und Unterstützung. Der Fall Weissacher Tal hat zusätzlich aufgezeigt, inwieweit eine Genossenschaft dazu beitragen kann, in kleineren Kommunen entsprechend aufwendige Projekte zu realisieren und auf diese Weise einen Beitrag zur Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung und zur Stärkung der regionalen Identität zu leisten. Ein weiterer Vorteil ist in der Generierung zusätzlicher Einnahmen für den kommunalen Haushalt zu sehen. Hier ist insbesondere im Weissacher Tal ein mustergültiger Spagat zwischen der Förderung bürgerschaftlicher Interessen, regional- und umweltpolitischen Zielen sowie haushaltspolitischen Interessen gelungen. Dies liegt vor allem in dem Verhältnis aus Projektumfang und Haushaltsvolumen begründet.

Die Recklinghäuser Initiative, ein vollständig in Bürgerhand liegendes Betreibermodell, ist beispielhaft für die Nutzung bürgerschaftlichen Engagements im Bereich der Bereitstellung von Leistungen, die sich der Daseinsvorsorge zurechnen lassen. Die Stadt Recklinghausen hat es verstanden, eigene politische Zielsetzungen mit den Interessen ihrer Bürger durch entsprechenden Hilfestellungen zu fördern und somit einen Mehrwert für alle Akteure zu generieren.

## V. Fazit und Ausblick

Vor dem Hintergrund angespannter kommunaler Haushaltslagen und der daraus resultierenden negativen Auswirkungen auf die finanziellen und gestalterischen Handlungsspielräume von Kommunen, zielte dieser Beitrag darauf ab, Alternativen zur Finanzierung öffentlicher Unternehmen aufzuzeigen, die ihrer Ausgestaltung nach als Instrument der Partizipation eingestuft werden können, und Lösungsansätze für eine bürgerpräferenzgerechte und zugleich an die angespannte Haushaltslage angepasste kommunale Daseinsvorsorge zu diskutieren. Das wissenschaftliche Interesse lag dabei auf der „Teilhabe am Investitionsprozess“ und der Zusammenfassung zweier politischer Handlungsfelder – der Haushaltskonsolidierung und der Bürgerbeteiligung – in einer Sphäre, der partizipativen Finanzierung. In Abgrenzung zu Finanzierungsalternativen, bei denen der Fokus finanzieller Bürgerbeteiligung insbesondere auf der Beschaffung privaten Kapitals zur Finanzierung von z. B. Projekten der Daseinsvorsorge liegt, wurde hier auf die partizipative Finanzierung öffentlicher Unternehmen abgestellt, welche vor allem als Partizipationsinstrument zu verstehen ist: ein Partizipationsinstrument, welches die Bürger in den Prozess regionaler Wertschöpfung integriert und diese mit umfangreichen Mitspracherechten ausstattet. Geleitet von den Kriterien „Kapitalentwicklung und Haushalt“ und „Einbindung der Akteure“ wurde an zwei Fällen untersucht, inwieweit bürgerschaftliches Engagement dazu in der Lage ist, einen Beitrag zur Gewährleistung der kommunalen Daseinsvorsorge zu leisten. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die gewählten Rechtsformen es ermöglichten, die Bürger, ungeachtet der Höhe ihrer Beteiligung, aktiv in die regionale Wertschöpfung einzubinden und gleichzeitig das Haftungsrisiko für die einzelnen Gesellschafter so gering wie möglich zu halten. Zudem wurde aufgezeigt, in welchem Umfang sich Kommunen, sei es aktiv, durch eine direkte Beteiligung als Gesellschafter oder indirekt durch die Bereitstellung entsprechender In-



frastrukturen und fachlicher Expertise und Unterstützung, an entsprechenden Initiativen beteiligen können. Freilich sind die Ergebnisse nicht repräsentativ, zugleich zeigen diese Initiativen aber, wie ein Spagat zwischen der Förderung bürgerschaftlicher Interessen, regional- und umweltpolitischen Zielen sowie haushaltspolitischen Interessen gelingen und ein Mehrwert für alle Akteure generiert werden kann. In Zeiten angespannter Haushaltslagen werden Kommunen weiterhin und zunehmend gefordert sein, nach innovativen Lösungen zur dauerhaften Sicherstellung der Daseinsvorsorge zu suchen – die partizipative Finanzierung zeigt einen Lösungsansatz auf, der situativ auf seine Eignung und hinsichtlich seiner direkten und indirekten Auswirkungen über einen längeren Analysezeitraum zu prüfen sein wird.

## Abstract

*Sebastian Drescher and Christina Schaefer; The Participative Momentum in the Context of Financing Public Enterprise Investments*

*Finance; Public Enterprises; Public Participation; Services for the Public; Strained Financial and Budget Situation*

*In times of a strained financial and budget situation on local level municipalities will be continuously and increasingly challenged to search for innovative solutions to ensure the public service provision. This article analyses whether alternatives of financial public participation may contribute to solve this problem by stimulating civic engagement, supporting regional and environmental policy goals, and budgetary challenges at the same time. Particular attention is paid to forms of financial participation, which involve the citizens in the process of regional value creation and give them an extensive right to a say.*

## Literaturverzeichnis

- Egg, Felix und Hans Poser (2014), Finanzielle Bürgerbeteiligung am Beispiel der Energieversorgung, in: Bentle, Günter; Reinhold Bohse, Uwe Hitschfeld und Felix Krebber (Hrsg.) (2014), Akzeptanz in der Medien- und Protestgesellschaft, Springer Verlag, Wiesbaden, S. 215-226.
- Agentur f. EE e. V. (Agentur für Erneuerbare Energie e. V.) (Hrsg.) (o. J.), Erfolgsfaktor Kommune: Eine baden-württembergische Gemeinde initiiert eine Energiegenossenschaft, URL: <http://www.kommunal-erneuerbar.de/de/206/energiegenossenschaften/erfolgreiche-beispiele/energiegemeinschaft-weissacher-tal-eg.html> (abgerufen am 24.1.2015).
- Agentur f. EE e. V. (Agentur für Erneuerbare Energie e. V.) (Hrsg.) (2012), Energie in guter Gesellschaft – Organisations- und Beteiligungsformen, in: KOMM:MAG, Jahresmagazin zu Erneuerbaren Energien in Kommunen 1/2012, S. 46-51.
- Bauer, Hartmut (2012), Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung: Einführende Problemskizze, in: Bauer, Hartmut, Christine Büchner und Lydia Hajasch (Hrsg.) (2012), Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge, Universitätsverlag Potsdam, Potsdam, S. 11-32.
- Becker, Roman und Uwe Metzinger (2012), Bürgerdarlehen stärken Unabhängigkeit – Finanzierungsalternativen für Kommunen und öffentliche Unternehmen, in: Publicus Heft 5/2012, Boorberg Verlag, Stuttgart, S. 4-6.
- Bindler, Sandra (2011), Anschreiben, in: Lenk, Thomas, Oliver Rottmann und Romy Albrecht (2011), Public Sektor: Eine intersektorale Studie, Universität Leipzig.
- Böttcher, Barbara (2003), Daseinsvorsorge – Alibi für staatliche Wirtschaftlichkeit? in: EU-Monitor, Deutsche Bank Research (Hrsg.), URL: [https://www.dbresearch.de/PROD/DBR\\_INTERNET\\_DE-PROD/PROD00000](https://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD00000)

- 00000064864/Daseinsvorsorge+-+Alibi+f%C3%BCr+staatliche+Wirtschaftst%C3%A4tigkeit%3F.PDF (abgerufen am 7.11.2014).
- Brangsch, Petra und Lutz Brangsch (2005), Haushalt, Haushaltspolitik und Demokratie – Bedingungen und Strategien einer partizipativen Haushaltspolitik, Dietz Verlag, Berlin.
- Braune, Paul und Christiane Albernerst (2013), Führen im öffentlichen Bereich und in Non-Profit-Organisationen: Handeln zwischen Politik und Verwaltung – Instrumente und Arbeitsfelder, Springer Verlag, Wiesbaden.
- Cranshaw, Friedrich L. (2007), Insolvenz- und finanzrechtliche Perspektiven der Insolvenz von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, insbesondere Kommunen, in: Schriften zum Deutschen, europäischen und internationalen Insolvenzrecht Band 7, S. 203, De Gruyter Verlag, Berlin.
- Degenhart, Heinrich und Uwe Nestle (2014), Marktrealität von Bürgerenergie und mögliche Auswirkungen von regulatorischen Eingriffen, Studie für das Bündnis Bürgerenergie e. V. (BBEn) und dem Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND), Leuphana Universität Lüneburg.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2004), Positionspapier des Deutschen Städtetages zum II. Nationalen Städtebaukongress, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/2010, S. 321-323.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2014), Gemeindefinanzbericht 2014, in: Beiträge des Deutschen Städtetages zur Stadtpolitik – Band 101, Berlin.
- Drescher, Sebastian (2013), Die Befragung – ein geeignetes Element kommunaler Partizipation?, in: Verwaltung und Management 5/2013, S. 274-280.
- Drescher, Sebastian (2014), Instrumente politischer Partizipation: Über den Stellenwert von Bürgerbefragungen, in: Die Verwaltung 47(2), S. 263-270.
- Dürr, Sebastian und Ralf Snurawa (2014), Bürgerfinanzierungsmodelle für Erneuerbare Energien und Energieeffizienz.
- Dyhr, Thomas (2011), Kommune selber machen – Die Entdeckung der Gemeingüter als neue kommunale Gestaltungschance (Informationsschreiben z. Diskussionsveranstaltung), URL: <http://www.thomas-dyhr.de/wp-content/uploads/Cottbus.pdf> (abgerufen am 17.11.2014).
- Eichhorn, Peter (1997), Öffentliche Betriebswirtschaftslehre – Beiträge zur BWL der öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft Bd. 150, Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Einig, Klaus (2008), Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2(2008).
- EnergieAgentur.NRW (Hrsg.) (2014), Klimaschutz mit Bürgerenergieanlagen, Düsseldorf.
- Energiegemeinschaft Weissacher Tal eG (2008), Pressemitteilung v. 19.12.2008, URL: <http://www.energie-wt.de/68-0-Archiv-2008.html#Solarwerke> (abgerufen am 21.1.2015).
- Energiegemeinschaft Weissacher Tal eG (2014), Pressemitteilung v. 16.11.2014, URL: <http://www.energie-wt.de/122-0-Zollstock-Springstein-120-Interessenten-bei-Standort-Erkundung-.html> (abgerufen am 24.1.2015).
- Euler, Rolf (2015 a), schriftliche Befragung v. Rolf Euler (Geschäftsführer 1. BürgerSolar RE GbR) durch Autor am 31.1.2015.
- Euler, Rolf (2015 b), telefonische Befragung v. Rolf Euler (Geschäftsführer 1. BürgerSolar RE GbR) durch Autor am 12.2.2015.
- Gerstlberger, Wolfgang und Michael Siegl (2009), Öffentliche Dienstleistungen: unverzichtbarer Baustein der Daseinsvorsorge! Zwei Jahrzehnte Privatisierung: Bilanz und Ausblick in: WISO Diskurs Juni 2009.
- Hain, Mathias (2008), Die Performance von öffentlichen Unternehmen am Beispiel von Wohnungsunternehmen in Deutschland, GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.
- Hesse, Jürgen (1984), Einzel- und gesamtwirtschaftliche Begründung einer Marketingverwirklichung in öffentlichen Unternehmen, in: Dierckmann, Arnold und Anton Meyer (Hrsg.) (1984), Zukunftsorientiertes Marketing für Theorie und Praxis, Hunkner und Humblot, Berlin, S. 145-158.
- Holtkamp, Lars und Stefanie Ulbrich (2010), Bürgerbeteiligung mittels Fotovoltaikgenossenschaften: Marktüberblick und Analyse der Finanzierungsstruktur, in: Arbeitspapierreihe Wirtschaft & Recht, Nr. 8, Leuphana Universität Lüneburg.
- Kersting, Norbert (o. J.), Bürgerhaushalte in Deutschland, URL: <http://www.landtag.rlp.de/Glossar/binarywriterservlet?imgUid=40a342c0-f89f-c313-ad6f-812086d35f8f&uBasVariant=11111111-1111-1111-1111-111111111111> (abgerufen am 8.2.2015).
- Knecht, Alban (2013), Daseinsvorsorge als gemeinschaftliche Aufgabe, in: Die Armutskonferenz (Hrsg.) (2013), Was allen Gehört: Commons – Neue Perspektiven in der Armutsbekämpfung, Wien, S. 61-71.
- Kolbeck, Rosemarie (1980), Unternehmen. II: Wahl der Rechtsformen, in: Albers, Willi und Anton Zottmann (1980) (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Fischer, Stuttgart, New York; Mohr Siebeck Verlag, Tübingen; Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, S. 71-82.
- Kornelius, Bernhard und Dieter Roth (2004), Politische Partizipation in Deutschland: Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Lenk, Thomas, Oliver Rottmann, André Grüttner und Romy Albrecht (2014), Finanzielle Bürgerbeteiligung: Instrument zur Sicherstellung kommunaler Leistungserbringung, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh.
- Mann, Thomas (2002), Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft: Zur Fortentwicklung des Rechtsformenspektrums für öffentliche Unternehmen, 1. Auflage, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen.

- Mühlenkamp, Holger (2007), Daseinsvorsorge durch staatliche oder private Unternehmen? in: Wirtschaftsdienst 11(2007), S. 707-716.
- MWKEL RLP (Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung RLP) (Hrsg.) (2013), Windenergie und Kommunen, Mainz.
- Nielsen, Lea, Tobias Hentschel und Lars Velser (2013), Windenergie in Bürgerhand, Berlin.
- Papenfuß, Ulf und Christina Schaefer (2011), Innovatives Schulden- und Finanzmanagement in öffentlichen Unternehmen, S. 315, in: ZöGU – Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 34(3), S. 313-324.
- Papenfuß, Ulf (2013), Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance, Springer Gabler, Wiesbaden.
- Papenfuß, Ulf und Christina Schaefer (o. J.), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Daseinsvorsorge, URL: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/2120/daseinsvorsorge-v.7.html> (abgerufen am 12.11.2014).
- Schölzel, Ian V. (2014), Energiegemeinschaft Weissacher Tal e. G. – ein „Kind“ der Gemeinde, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2015), Klimaschutz & Partizipation. Akteure in der Kommune informieren und beteiligen, Berlin, S. 58-67, in *Vorbereitung*.
- Sola RE e. V. (o. J.), Chronik der 1. BürgerSolar Initiative, URL: <http://sola-re.de/index.php/solaranlageksr/chronik> (abgerufen am 1.2.2015).
- Storr, Stefan (2001), Der Staat als Unternehmer: Öffentliche Unternehmen in der Freiheits- und Gleichheitsdogmatik des nationalen Rechts und Gemeinschaftsrechts, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen.
- Steinbrecher, Markus (2009), Politische Partizipation in Deutschland, in: Studien zur Wahl- und Einstellungsforschung (11), Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Thöne, Michael (2010), Gemeindefinanzreform: Der kreative Kommunalkredit, in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik Vol. 90(3), S. 140-142, Springer-Verlag, Hamburg.
- Vogel, Berthold (2009), Wohlfahrtsstaatliche Daseinsvorsorge und soziale Ungleichheit, in: Neu, Claudia (Hrsg.) (2009), Daseinsvorsorge: Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung (Demografischer Wandel – Hintergründe und Herausforderungen), VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 67-79.
- Witte, Kirsten (2014), Vorwort in: Lenk, Thomas, Oliver Rottmann, André Grüttner und Romy Albrecht (2014), Finanzielle Bürgerbeteiligung: Instrument zur Sicherstellung kommunaler Leistungserbringung, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh.
- Wunderlich, Clemens (2012), Akzeptanz und Bürgerbeteiligung für Erneuerbare Energien – Erkenntnisse aus Akzeptanz- und Partizipationsforschung, in: Renew Spezial, Ausgabe 60 (2012), Berlin.