

Sebastian Drescher und Christina Schaefer

# Partizipative Finanzierung als Instrument zur Einbindung der Bürger in eine präferenzgerechte und wohlfahrtsorientierte Leistungserbringung – Theoretischer Rahmen und konzeptionelle Ausgestaltung am Beispiel der BürgerEnergie Rhein-Sieg eG

*Bürgerbeteiligung; Kommunale Daseinsvorsorge; Partizipative Finanzierung; Präferenz- und wohlfahrtsorientierte Leistungserbringung; Regionale Wertschöpfung*

*Investitionsstaus in den Bereichen der sozialen und technischen Infrastruktur, Folgen des demografischen Wandels sowie neue Herausforderungen wie die hohe Flüchtlingszuwanderung setzen die ohnehin angespannte Haushaltslage vieler Kommunen zusätzlichen Risiken und Belastungen aus. Aus der daraus resultierenden schwindenden bürgerpräferenzgerechten Leistungserbringung und dem wachsenden Misstrauen der Bürger gegenüber den von ihnen gewählten kommunalpolitischen Vertretern ergibt sich ein zwingender Handlungsbedarf. Überlegungen zielen hierbei im Schwerpunkt auf Möglichkeiten des Einsatzes neuer und innovativer Finanzierungsformen und/oder einer Neuorganisation der Leistungserbringung. Ob und inwieweit die finanzielle Partizipation ein geeignetes Instrument zur Überwindung von Versorgungsengpässen im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge unter gleichzeitiger Steigerung der regionalen Wertschöpfung und des partizipativen Moments darstellt, ist Untersuchungsgegenstand dieses Beitrages. Nach Darstellung des theoretischen Konzepts wird am Beispiel der BürgerEnergie Rhein-Sieg eG veranschaulicht, wie die Umsetzung der partizipativen Finanzierung gestaltet werden kann, um auf diese Weise im Rahmen synergetischer Kooperation das Spannungsfeld zwischen wohlfahrts- und bürgerpräferenzorientierter Leistungserbringung zu überwinden und gleichzeitig einen Beitrag zur Belebung der kommunalen Demokratie zu leisten.*

## I. Problemstellung

Seit Mitte der 1990er Jahre ist es in Deutschland zu einer verschärften räumlichen Polarisierung gekommen (Kersten et al. 2015, S. 6).

Der demografische Wandel und der damit einhergehende Rückgang der Bevölkerungszahlen zieht in vielen Kommunen sinkende Nutzerzahlen in den Bereichen der sozialen und technischen Infrastruktur nach sich und führt für die verbleibenden Nutzer zu höheren Kosten für die Inanspruchnahme entsprechender öffentlicher Leistungen. Viele Kommunen stehen „vor dem Problem, ihre Leistungsangebote trotz rückläufiger oder bestenfalls stagnierender Einnahmen

aufrecht zu erhalten und die Nutzer nicht mit zu hohen Kosten zu belasten.“ (Schneider et al. 2011).

Ein mit diesem Umstand eng verknüpftes Problem stellt hierbei der sogenannte Remanenzefekt dar, der für die Kommunen aufgrund ihrer Finanzierungsverantwortung gravierende fiskalische Konsequenzen nach sich zieht und diese weitaus stärker als beispielsweise die Länder trifft (Seidentop et al. 2015, S. 9).

Neue Herausforderungen wie die hohe Flüchtlingszuwanderung, die den politischen Diskurs und die Arbeit der Kommunen in der jüngeren Vergangenheit geprägt hat [und vielerorts zu einer haushaltspolitischen „Zerreißprobe“ avanciert ist], setzt die ohnehin angespannte Haushaltslage vieler Kommunen zusätzlichen Risiken und Belastungen aus (Deutscher Städetag 2016, S. 4).

Auch in finanzstärkeren Kommunen führten erzielte Einnahmesteigerungen nicht zu einer Verbesserung des Finanzierungssaldos. Der zusätzliche Finanzierungsspielraum wurde vor allem für Sachinvestitionen verwendet. Demnach erfolgte hier der Abbau bzw. die Verringerung des Investitionsstaus in der Kassenstatistik lediglich aufgrund der Investitionssteigerungen (Deutscher Städetag 2016, S. 6). Im Ländervergleich ist festzustellen, dass das Investitionsvolumen von signifikanten und wachsenden Disparitäten gekennzeichnet ist. Insbesondere in den strukturschwachen Kommunen ist der Zustand der öffentlichen Infrastruktur in einem stark verbessungswürdig. Der Deutsche Städetag stellte in seinem Gemeindefinanzbericht 2016 hierzu fest:

*„Zwischen derjenigen Infrastrukturausstattung und -qualität, die aus Sicht der Kommunen notwendig ist, um die Anforderungen zu erfüllen, und der tatsächlich vorhandenen Infrastruktur in ihrem aktuellen Zustand klafft eine Lücke von beständig weit mehr als 100 Milliarden Euro.“ (Deutscher Städetag 2016, S. 7)*

Der aus den soeben aufgezeigten Determinanten resultierende, beschränkte haushaltspolitische Handlungsspielraum vieler Kommunen führt insbesondere im Bereich der öffentlichen Aufgabenerfüllung zunehmend zu einer signifikanten Qualitätsminderung (Papenfuß/Schaefer 2011, S. 315). In vielen Gemeinden bestimmen Um- und/oder Rückbauten sowie Schließungen die kommunale Infrastrukturplanung (Kersten et al. 2015, S. 12).

Die Folge ist eine zunehmende Unzufriedenheit auf Seiten der Bürger, die sich einem beständig wachsenden Sparprozess ausgeliefert sehen (Dyhr 2011).

In der Praxis ergibt sich aus der angespannten kommunalen Haushaltslage, der daraus resultierenden schwindenden bürgerpräferenzgerechten Leistungserbringung und dem wachsenden Misstrauen der Bürger gegenüber den von ihnen gewählten kommunalpolitischen Vertretern ein zwingender Handlungsbedarf.

Im Schwerpunkt stehen hierbei Überlegungen hinsichtlich eines Einsatzes neuer und innovativer Finanzierungsformen und/oder einer Neuorganisation der Leistungserbringung.

Gegenstand dieses Beitrages ist die Betrachtung des Konzeptes der finanziellen Partizipation.

Der wissenschaftliche Interessenschwerpunkt leitet sich dabei aus der folgenden Forschungsfrage ab:

*Die partizipative Finanzierung: Ein geeignetes Instrument zur Überwindung von Versorgungsgängen im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge unter gleichzeitiger Steigerung der regionalen Wertschöpfung und des partizipativen Moments?*

Nach der Darstellung der aktuellen Problemfelder im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge und der darauffolgenden Schaffung eines theoretischen Rahmens, erfolgt im letzten Abschnitt dieser Arbeit die Erörterung einer möglichen konzeptionellen Ausgestaltung der partizipativen Finanzierung. Dies geschieht anhand eines Praxisbeispiels vor dem Hintergrund der zuvor formulierten theoretischen Anforderungen. Zu diesem Zweck wurde ein für geeignet bewertetes Beteiligungsprojekt identifiziert, anhand dessen, nach vorangegangener Erhebung von sowohl qualitativen als auch quantitativen Daten, die Umsetzung der partizipativen Finanzierung erörtert wird.

## II. Problemfelder der Daseinsvorsorge

Für ein besseres Verständnis der zugrundeliegenden Ausgangsproblematik bedarf es zunächst einer Betrachtung der gegenwärtigen Situation im Bereich kommunaler Daseinsvorsorge.

Unter dem auf Forsthoff zurückgehenden Begriff der Daseinsvorsorge versteht man „alles, was von Seiten der Verwaltung geschieht, um die Allgemeinheit oder nach objektiven Merkmalen bestimmte Personenkreise in den Genuss nützlicher Leistungen zu versetzen“ (Forsthoff 1938 in Franz 2005, S. 12). In der praktischen Umsetzung handelt es sich dabei um „die [...] [sogenannte Grundversorgung] der Bevölkerung mit wesentlichen Gütern und Dienstleistungen durch den Staat und/oder von der öffentlichen Hand geförderten Organisationen“ (Papenfuß/Schaefer o. J.). Bei der Daseinsvorsorge handelt es sich um eine verfassungsmäßige Kernaufgabe der Kommunen (Hösch 2000, zitiert in: Schober 2008, S. 180).

Seit den 1980er Jahren ist der Begriff der Daseinsvorsorge in Deutschland als Bestandteil der Gesetzessprache ein fester Rechtsbegriff (Simon 2009, S. 25) und findet häufig synonymen Gebrauch für das Sozialstaatsprinzip in der Rechtsprechung der ordentlichen Gerichtsbarkeit (Rixen 2005, S. 309 FN 547). Dennoch handelt es sich hierbei um keine Sektoren „übergreifende juristische Gesamtkonzeption“ im Sinne einer juristischen Dogmatik (Simon 2009, S. 25). Die gesetzliche Regelung einer flächendeckenden Grundversorgung schlägt sich derzeit lediglich in den Post- und Telekommunikationsgesetzen nieder. Die Regelungen dieser gesetzlich verankerten „Minimalversion“ weichen jedoch wesentlich von den Vorstellungen der Bürger von einer infrastrukturellen Grundversorgung ab, da diese vielmehr auch die Wasser- und Energieversorgung sowie die Abfallentsorgung umfasst (Kersten et al. 2015, S. 12).

Mit dem Ziel, den öffentlichen Haushalt zu konsolidieren und zeitgleich eine effiziente Aufgabenerfüllung zu gewährleisten (Bauer 2012, S. 12), wurden in den 1980er Jahren insbesondere im Bereich der zentralen Infrastrukturaufgaben Privatunternehmen mit deren Erfüllung beauftragt (Einig 2008, S. 21). „Privatisierung!“ lautete die vielfach ausgegebene Devise.

Die anfängliche, sich auf den augenscheinlichen Modernisierungsbedarf des öffentlichen Sektors gestützte Privatisierungseuphorie ist nach über 25 Jahren praktischer Erfahrung einer breiten Ernüchterung gewichen (Bieling et al. 2008, S. 526).

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Privatisierung kein Allheilmittel gegen eine qualitativ und quantitativ eingeschränkte Daseinsvorsorge darstellt. Vielfach kollidierten die gewinnorientierten Interessen der privaten Anbieter mit den Anforderungen an eine gemeinwohlorientierte Leistungserbringung. Auch ein Eintreten der in den Kommunen erhofften langfristigen und großflächigen Entlastungseffekte lässt sich bisher nicht belegen (Gerstlberger/Siegl 2009, S. 15).

Im Spiel der Marktkräfte haben u. a. Informationsasymmetrie, opportunistisches Verhalten auf Seiten der Privatunternehmen und fehlende Kontrollmechanismen der öffentlichen Hand vielfach zu einem Marktversagen geführt (Böttcher 2003, S. 5). Bedingt durch die wachsende Sorge, die Gefahr einer zu starken Machtkonzentration und politischen Einflussnahme durch den sogenannten Lobbyismus könnte zu einer Unterhöhlung der Demokratie führen, wurde die Kritik an der Privatisierungspolitik zusätzlich bestärkt (Knecht 2013, S. 64).

Diese Entwicklungen haben bei vielen Kommunen zu der ernüchternden Erkenntnis geführt, dass die Liberalisierung und Privatisierung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, insbesondere durch große Infrastrukturunternehmen, weder die erhofften Effizienzgewinne noch eine Verbesserung der ohnehin angespannten Haushaltsslage nach sich gezogen haben. Vielmehr ist der gravierende Anstieg zusätzlicher nicht einkalkulierter sozialer Folgekosten (z. B. durch Lohndumping, Beschäftigungsabbau, steigende Entgelte oder die Verringerung von Versorgungsnetzen) (Gerstlberger/Siegl 2009, S. 4) eine Folge der in der Vergangenheit mit Vehemenz betriebenen Privatisierungspolitik (Bieling et al. 2008, S. 526). Ferner zogen die Privatisierungen im kommunalen Kräftedreieck einen signifikanten Kontrollverlust sämtlicher Akteure nach sich und gipfelten in einer Vielzahl von Kommunen in einer Selbstentmachtung der Räte (Bauer et al. 2012, S. 7).

Aufgrund dieser Entwicklungen kann auf kommunaler Ebene derzeit vielfach ein Trend zur Re-kommunalisierung, d. h. eine Abkehr „von materieller Privatisierung hin zur Eigenwahrnehmung durch öffentlich-rechtliche Einrichtungen“ (Libbe 2011) beobachtet werden. In Anbetracht der eingangs geschilderten Haushaltsslage vieler Kommunen sowie der fehlenden Auslastung des Leistungsangebotes aufgrund der demografischen Entwicklungen, ist eine derartige Form der Rekommunalisierung nach ökonomischen Gesichtspunkten in vielen Bereichen jedoch nicht vertretbar.

### **III. Bürgerbeteiligung**

#### **1. Bürgerbeteiligung: Begriffsdefinition und rechtlicher Rahmen**

Kaum ein in der wirtschafts- und politikwissenschaftlichen Literatur verwendeter Begriff findet derart häufigen und zugleich teilweise widersprüchlichen Gebrauch wie der der Bürgerbeteiligung. Die geläufigste und auch in diesem Artikel gebrauchte synonyme Verwendung lautet:

(politische) Partizipation. Ungeachtet des regen Gebrauchs dieses Terminus oder gerade deshalb erweist es sich als schwierig, eine Legaldefinition hierfür zu finden. Barnes et al. sowie Gabriel beschreiben Partizipation als solche Handlungen, die von Privatpersonen auf freiwilliger Basis und mit einem klar verfolgten Ziel ergriffen werden, und auf diese Weise auf Sach- und Personalentscheidungen des politischen Systems Einfluss zu nehmen (Barnes et al. 1979, S. 42 sowie Gabriel 1983, S. 57). Vilmar indes definiert diese als Teilhabe an Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen sowie an der Umsetzung konkreter sozialer und/oder politischer Aktivitäten (Vilmar 1986, S. 339). Eine Kombination dieser Ansätze bildet nach Auffassung der Autoren jedoch die geeignete Definition. „Partizipation ist demnach zu verstehen als: die freiwillige Beteiligung von Privatakteuren an speziellen politischen und sozialen Aktivitäten, die darauf ausgerichtet ist, meinungsbildend und zielgerichtet an Sach- und Personalentscheidungsprozessen mitzuwirken.“ (Drescher 2014, S. 265)

## 2. Bürgerbeteiligung und Daseinsvorsorge

Den rechtlichen Ausgangspunkt einer Betrachtung sowohl der Daseinsvorsorge als auch der kommunalen Bürgerbeteiligung bildet das Grundgesetz (GG) der Bundesrepublik Deutschland. Das Grundgesetz normiert die Kommunalpolitik auf bundesverfassungsrechtlicher Ebene. Sie ist grundsätzlich gemäß den einschlägigen Art. 28 GG sowie Art. 30 GG Sache der Länder, die ihrerseits den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates als Grundlage ihrer verfassungsmäßigen Ordnung genügen müssen (Art. 28 Abs. 1 GG). Das Grundgesetz gibt Gemeinden und Gemeindeverbänden im Art. 28 Abs. 2 GG die institutionelle Garantie auf kommunale Selbstverwaltung. Kommunen sind Teil der öffentlichen Gebietskörperschaften und bilden die unterste Verwaltungsebene im Dreiklang von Bund, Länder und Kommunen (Bogumil/Jann, 2009: 103-110).

Innerhalb ihrer verfassungsrechtlich zugesicherten Kompetenzen besitzen die Kommunen politischen Handlungsspielraum und sind somit nicht ausschließlich auf den Vollzug von Bundes- oder Landesgesetzen ausgelegt (Bogumil/Holtkamp, 2013: 15-22). Diese Handlungsspielräume bilden das Gestaltungsfeld der Daseinsvorsorge mit unterschiedlich konzeptionierten Beteiligungsverfahren.

Mit Blick auf die im System repräsentativer Demokratie relevanten Akteure<sup>1</sup> ist eine Personengruppe zunehmend in den Handlungsspielraum und somit in das Interessensfeld kommunaler Entscheidungsfindung vorgestoßen – die Bürger.

Insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge fordern diese, aufgrund ihrer persönlichen und finanziellen Betroffenheit, zunehmend mehr Mitsprache- und Mitgestaltungsrechte ein (Moewes 2014, S. 151). Zum einen, weil die in der jüngeren Vergangenheit betriebene Privatisierungspolitik einen erheblichen Verlust an Legitimation unter breiten Teilen der Bürger zu verzeichnen hat (Bieling et al. 2008, S. 256), zum anderen deshalb, weil die stetig wachsende Auslagerung ehemals staatlicher Gestaltungsmöglichkeiten auf Institutionen, wie zum Beispiel

1 Die im System repräsentativer Demokratie relevanten Akteure sind Rat, Bürger und Verwaltung. Ihre Wechselbeziehungen lassen sich anhand des sogenannten Kräftedreiecks nach Herzberg (2006) beschreiben. Hierzu in einer vereinfachten Darstellung: Drescher 2013, S. 274-275.

die Europäische Union, zu einem zunehmenden Entfernen der „politischen Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse aus der Erfahrungswelt der Bürger“ führt (Vetter 2014, S. 29). Vor diesem Hintergrund erscheint es vor allem auf kommunaler Ebene um ein Wesentliches einfacher, der wachsenden Politikverdrossenheit und dem zunehmenden Motivationsstau im politisch-administrativen System entgegenwirken zu können (Herzberg 2006, S. 4). Nicht zuletzt deshalb, weil hier die Überschaubarkeit des eigenen Handelns und der daraus resultierenden Effekte stärker und vor allem verzugsloser zum Tragen kommen, denn auf der Ebene von Bund und Ländern (Drescher 2013, S. 274).

Bei der Umstrukturierung der öffentlichen Leistungserbringung sind diese daher als entscheidende „Stellgröße“ zu berücksichtigen. Wesentlicher als die Erkenntnis hinsichtlich des „Ob“ ist jedoch die Frage nach dem „Wie“, d. h. nach Art und Umfang, in der die Einbindung erfolgen soll. Unterschiedlich konzeptionierte Bürgerbeteiligungsverfahren zielen dabei auf eine Lösung im Interessenkonflikt zwischen wettbewerbsorientierter und wohlfahrtsökonomischer Leistungserbringung ab, die insbesondere dem wachsenden politischen Selbstverständnis der Bürger und dem damit einhergehenden Streben nach mehr Mitbestimmungsrechten im Prozess kommunaler Leistungserbringung Rechnung zu tragen versuchen. Aufgrund der aufgezeigten, eingeschränkten Leistungsfähigkeit vieler kommunaler Haushalte, sind Verfahren der Finanzierungsbeteiligung daher die zu präferierenden.

### 3. Bürgerbeteiligung zwischen Sinnkrise und Neugestaltung

In ihrer Ausprägung und dem Ausmaß an tatsächlicher Beteiligung sind die Bürgerbeteiligungsformen und -verfahren derart mannigfaltig und facettenreich wie die regionalspezifischen Rahmenbedingungen und jeweils vorherrschenden Problemstellungen, derer man mit ihnen habhaft zu werden beabsichtigt. Bereits eine grobe Auflistung, wie sie durch van Deth (2009) vorgenommen wurde, umfasst rund 70 Beteiligungsformen und -verfahren.<sup>2</sup>

Die in der Fachliteratur geläufigste Klassifizierung orientiert sich dabei am Grad der Beteiligung,<sup>3</sup> d. h. am Umfang der Möglichkeiten zur Einflussnahme auf Planungs- und Entscheidungsprozesse (Drescher 2014, S. 263).

Die etablierten Beteiligungsverfahren unterliegen jedoch einer zunehmenden zwiegerichteten Kritik.

Diese richtet sich u. a. gegen die durch die Privatisierungen hervorgerufenen, eingeschränkten Handlungsspielräume der Politik. So wird angeführt, dass die zunehmend kleiner werdenden Handlungsspielräume der kommunalpolitischen Entscheidungsträger gleichzeitig zu einer Minimierung jener Einflussmöglichkeiten führen, die für die Bürgerbeteiligung von wesentlicher Bedeutung sind (Bogumil/Jann 2005, S. 182).

2 Hierzu ausführlich van Deth (2003) zitiert in van Deth (2009) S. 146.

3 Für eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten der Klassifizierung von Partizipationsverfahren und -formen entlang des Beteiligungsgrades sei in Anlehnung an Eckl (2008) und Fürst/Scholles (2008) auf Drescher (2013, S. 276) verwiesen.

Vielfach wird in der Fachliteratur jedoch auch das aus der mangelnden Bereitschaft des politischen-administrativen Systems, Bürger aktiv in kommunale Entscheidungsprozesse einzubeziehen, resultierende Fehlen eines tatsächlichen partizipativen Moments kritisiert.

Den Ausführungen von Holtkamp und Bathge folgend, kann entgegen der Local Governance-Hypothese jedoch nicht von einem Trend hin zu einer dialogorientierten Partizipation gesprochen werden. Ressourcenknappheit und die Kosten-Nutzen-Kalkulationen der Akteure haben vielmehr einen Rückgang der Bürgerbeteiligung herbeigeführt (Holtkamp/Bathge 2012, S. 47). Ferner, so Gobert, gibt es ein gesteigertes Interesse von Politik und Verwaltung, die ihnen verbleibenden Handlungsspielräume zu maximieren und den Rechtfertigungsdruck gegenüber den Bürgern zu minimieren, weshalb eine Fülle der praktizierten Beteiligungsformen in ihrer deliberativen Kernfunktion ausgehöhlt wurden und zu einer Art Alibifunktion avanciert sind (Gobert 2013).

So haben sich beispielsweise die lange als effiziente Partizipationsinstrumente propagierten Bürgerhaushaltsverfahren mehrheitlich zu einer im Schwerpunkt elektronisch geführten Empfehlungsplattform entwickelt (Kersting o. J.; Arlanch 2011, S. 50). Mit anderen Worten: Beteiligungsverfahren in Form utopischer Konstrukte, denen das „Qualitätssiegel einer realistischen Bürgerbeteiligung [...] nicht zuerkannt werden kann“ (Klages/Vetter 2013, S. 42).

Aufgrund des als hoch empfundenen Aufwandes bei zeitgleich geringem Nutzen derart ausgestalteter Beteiligungsformen entscheiden sich viele Bürger für die „Exit-Option“ (Holtkamp/Bathge 2012, S. 47). Eine wachsende Politikverdrossenheit unter den Bürgern ist das Ergebnis dieser Entwicklungen.

Im Gegenzug dazu erhoffen sich die Befürworter von Bürgerbeteiligung in ihr „eine Reformierung des Systems repräsentativer Demokratie“ (Drescher 2016, S. 183). Partizipation wird demnach als „zentraler Faktor politischer Steuerung [...]“ verstanden (Pröhl/Osner 2004, S. 7). Bürgerbeteiligung trage ferner durch die gesteigerte Mitsprache und Einflussnahme der Bürger in kommunalpolitischen Entscheidungsfindungsprozessen zu einer „Vitalisierung der Demokratie“ bei (Vetter 2014, S. 46) und legitimiere politische Entscheidungen durch deren Rückbindung an die Bürgerinteressen (Alemann 2011, S. 201-202). Bürgerbeteiligung als zukunftsorientiertes Instrument zur Legitimation „von gesellschaftspolitischen Qualitäten“ (Brangsch/Brangsch 2005, S. 94).

Ein wesentlicher Beitrag zu den positiven Effekten von politischer Partizipation wird in jenen Beteiligungsformen gesehen, die unter dem Begriff der *finanziellen Bürgerbeteiligung* zusammengefasst werden (Lenk et al., 2014; Egg/Poser, 2014; Wunderlich, 2012).

#### 4. Finanzielle Bürgerbeteiligung

Beteiligungsverfahren, die der finanziellen Bürgerbeteiligung zugeordnet werden, finden entlang des Parameters Kapital ihre Klassifizierung und werden dabei der direkten oder der indirekten finanziellen Beteiligung zugeordnet (Drescher 2016, S. 184).

Da es sich bei der finanziellen Bürgerbeteiligung jedoch um eine verhältnismäßig junge Form der Bürgerbeteiligung handelt, hat diese in der Fachliteratur bisher nur in geringem Umfang Beachtung gefunden. Auch fehlt es aufgrund des zu geringen Zeitablaufs seit deren Implemen-

tierung an entsprechend ausgerichteten empirischen Untersuchungen. Einen wesentlichen Beitrag zu dieser Thematik lieferten jedoch Lenk et al. (2014) in ihrem Beitrag *Finanzielle Bürgerbeteiligung: Instrument zur Sicherstellung kommunaler Leistungserbringung*.

Unter der indirekten finanziellen Bürgerbeteiligung werden demnach all jene Formen der Leistungserbringung subsumiert, bei denen ein finanzieller Beitrag in Form kommunaler Kostensparnisse erfolgt (Lenk et al. 2014, S. 23), d. h. indirekt und durch Bereitstellung der jeweiligen Leistungen durch die Bürger selbst. In der Regel geschieht dies aufgrund einer durch die öffentliche Hand unzureichend ausgestalteten Versorgung. Beispielhaft seien private Kindertagesstätten oder Betreuungsangebote im Bereich der Pflege genannt (Lenk et al. 2014, S. 26).

Der Einsatz derartiger Verfahren, der in der Regel aus einem Angebotsmangel resultiert und dem Bottom-up-Prinzip folgt, ist nach Auffassung der Autoren ein eindeutiges Warnsignal, welches mit Blick auf die kommunale Daseinsvorsorge auf ein Versagen des politisch-administrativen Systems hindeutet. Aus einem derartigen Angebotsmangel heraus initiierte Verfahren stehen mit Blick auf die kommunalen Kernaufgaben in einem eklatanten Widerspruch zum Gebot des Gemeinwohlinteresses.

Verfahren, die den Einbezug privaten Kapitals zum Gegenstand haben, werden indes der direkten finanziellen Bürgerbeteiligung zugeordnet und dabei in drei Modellgruppen untergliedert. Man unterscheidet:

1. Fremdkapitalmodelle: Projektfinanzierung durch Finanzanlagen wie Anleihen, Darlehen oder Sparbriefe (Egg/Poser 2014, S. 216 sowie Radtke 2016, S. 193),
2. Eigenkapitalmodelle: Unternehmensbeteiligung, verbunden mit entsprechenden Rechten, Pflichten und Risiken sowie
3. Übertragungsmodelle: Erwerb von Anlagen oder Einrichtungen zur Leistungserbringung durch den Bürger (Egg/Poser 2014, S. 216).

Derartige Beteiligungsformen haben sich insbesondere im Bereich der Energiewende – im Schwerpunkt bei den Erneuerbaren Energien und der Energieeffizienzsteigerung – etabliert (Dürr/Snurawa 2014, S. 5 sowie Schönauer 2016, S. 74). Dies ist insbesondere auf deren wachsende dezentrale Planung und das unmittelbare und räumliche Einwirken auf das „Lebensumfeld der Bürger“ entsprechender Projekte zurückzuführen (Dunker/Mono 2013, S. 6). Nahezu die Hälfte aller Anlagen, die zur Energiegewinnung aus Erneuerbaren Energien installiert sind, befinden sich im Besitz von Privatpersonen (Egg/Poser 2014, zitiert in Schönauer 2016, S. 74). Verschiedene Untersuchungen haben gezeigt, dass die finanzielle Beteiligung von Bürgern auf kommunaler Ebene einen Schlüsselfaktor für die Akzeptanz derartiger Infrastrukturprojekte darstellt (Schweizer-Ries et al. 2009, S. 7).

In der Praxis haben sich gleich mehrere Rechtsformen als geeignet erwiesen, entsprechende Projekte adäquat zu realisieren. Schwerpunkt bilden dabei Übertragungsmodelle wie Genossenschaftsmodelle und Aktiengesellschaften, Gesellschaften des bürgerlichen Rechts (GbR) oder auch Hybridmodelle (z. B. UG & Co.KG, GmbH & Co. KG). Bei der Wahl der entsprechenden Rechtsform sind das angestrebte Ausmaß der Bürgerbeteiligung, die Anzahl und das Investitionsvolumen der beteiligten Akteure, die Projektart (Einzelprojekt oder Projektportfolio) und die entsprechende Risikobewertung die wesentlichen Entscheidungsparameter (Dürr/Snurawa 2014, S. 41ff.)

Vor dem Hintergrund der stetig wachsenden Partizipationsbestrebungen, vor allem unter den Bürgern, und mit dem Ziel, eine markt- und präferenzgerechte Daseinsvorsorge zu realisieren, erweist sich die Einbindung von privatem Kapital sowohl für die Kapitalgeber als auch -nehmer als vorteilhaft, insbesondere gegenüber der Beschaffung von Fremdkapital über institutionalisierte Geldgeber (Drescher 2016, S. 185). So profitieren die Bürger neben den aus der Beteiligung hervorgehenden Mitsprache- und Entscheidungsrechten zusätzlich von den aus den prognostizierten Zinssätzen hervorgehenden Kapitalerträgen (o. V. 2015). Der daraus resultierende Anstieg des verfügbaren Einkommens kann auf diese Weise einen positiven Effekt auf die regionale Kaufkraft und somit die regionale Wirtschaft nach sich ziehen (Hoppenbrock/Albrecht 2009, S. 56). Des Weiteren fördert diese Form der Beteiligung die regionale Wertschöpfung und kann somit zur Stärkung der Region beitragen (o. V. 2015). Durch den Hinzugewinn neuer Beteiligungsfelder erfahren die Bürger einen Ausgleich zu den möglichen Änderungen innerhalb ihres Lebensumfeldes (Dunker/Mono 2013, S. 15). Dies zieht eine Neubewertung ihrer individuellen Kosten nach sich (Wunderlich 2012, S. 15) und fördert sowohl die Fähigkeit der Bürger, eigene Sichtweisen in einen kommunalen Gesamtkontext einordnen zu können, als auch die Akzeptanz kommunalpolitischer Entscheidungen. Dies stärkt das Gemeinwesen, dient dem regionalen Zusammenhalt und trägt zu einer Verbesserung der oftmals angespannten Beziehungen zwischen Bürgern und dem politisch-administrativen System bei (Krause et al. 2013, S. 7; Thöne 2010, S. 14).

Der hieraus abzuleitende Mehrwert beschreibt eine Win-win-Situation für alle Akteure im kommunalen Kräftedreieck (Klages/Vetter 2013, S. 42).

## IV. Partizipative Finanzierung

### 1. Klassifizierung der partizipativen Finanzierung

Im Interessenkonflikt zwischen einer wohlfahrtsorientierten und präferenzgerechten Leistungserbringung bedarf es nach Auffassung der Autoren einer Klasse von Beteiligungsverfahren, die die beteiligten Akteure in die Lage versetzen, ihre unterschiedlichen Interessen aufeinander abzustimmen, und die Bürger, ausgestattet mit umfangreichen Mitspracherechten, in den Prozess regionaler Wertschöpfung einbinden. Der Klassifizierung adäquater und effizienter Beteiligungsverfahren entsprechend muss einer präziseren begrifflichen Ausdifferenzierung folgen, als sie der Begriff der finanziellen Bürgerbeteiligung liefert.

Eine Erweiterung zum Begriff der finanziellen Bürgerbeteiligung stellt dabei die sogenannte *partizipative Finanzierung* dar.

Notwendige Bedingung für die Zugehörigkeit zu Verfahren der partizipativen Finanzierung ist dabei das Zusammenspiel zwischen gemeinwohlorientierter Leistungserbringung, unter Einbindung privaten Kapitals, und der Aktivierung sowie Steigerung des partizipativen Moments. Partizipative Finanzierung ist demnach als Partizipationsinstrument und nicht als Finanzierungsform zu sehen. Hierin ist auch die Abgrenzung zur finanziellen Bürgerbeteiligung zu sehen, deren Fokus hauptsächlich „auf der Beschaffung privaten Kapitals zur Finanzierung von z. B.

Projekten der Daseinsvorsorge liegt. Dies führt in der Regel zu einer vergleichsweise geringeren Beteiligung der Bürger und kommunalen Wertschöpfung“ (Drescher/Schaefer 2015, S. 12). Ferner zielt die partizipative Finanzierung, unter Ausbau und Einbindung kommunalen Know-hows, auf die Freisetzung kommunaler Problemlösungskompetenzen und lokaler Synergiepotenziale ab. Hierbei stellt die Erschließung neuer bedürfnisorientierter Geschäftsfelder unter Aufbau und Einbindung regionalen Know-hows eines der Kernelemente dar (Berlo/Wagner 2013, S. 5), denn hieraus leitet sich ein für die Kommunen unschätzbarer Mehrwert ab (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2012).

Somit können die wesentlichen Verfahrensmerkmale und verfolgten Ziele unter den Terminen kooperative Beteiligung (finanziellen Bürgerbeteiligung) und synergetisch kooperative Beteiligung (partizipativen Finanzierung) zusammengefasst werden.

In Anlehnung an die Ausführungen von Kaim (2013) und das von Herzberg (2006) beschriebene kommunale Kräftedreieck, lässt sich der soeben dargestellte Sachverhalt anhand der sogenannten *kooperativen Akteurs-Trias* vereinfacht grafisch darstellen.

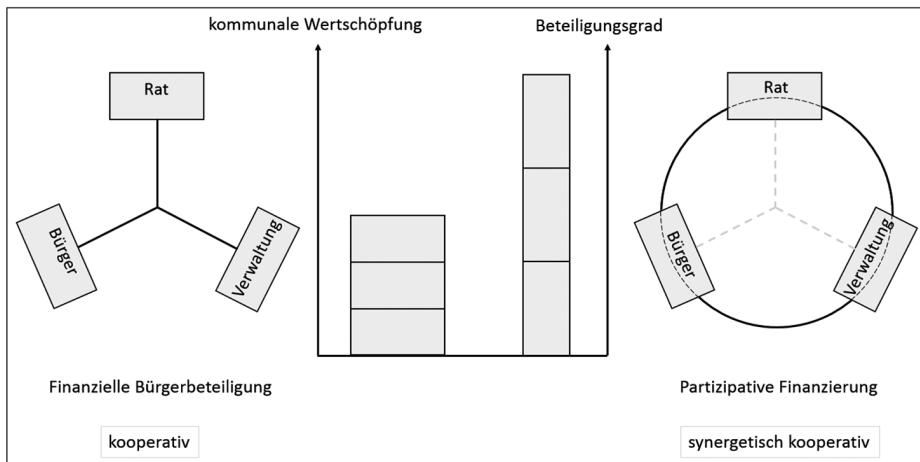


Abbildung 1: Kooperative Akteurs-Trias

Quelle: Drescher 2016, S. 187

Ungeachtet der klaren intentionsbezogenen Trennung beschreibt die partizipative Finanzierung keine neue Klasse von Beteiligungsformen, sondern einen „Teilbereich der direkten finanziellen Bürgerbeteiligung.“ (Drescher 2016, S. 186)

Eine verfahrensbezogene Zuordnung erfolgt dabei anhand des nachfolgenden Merkmalskataloges:

- „1) Einbindung der Bürger in den Prozess der Planung und Erstellung eines Leistungsangebots,
- 2) unter Einbezug privaten Kapitals und
- 3) Ausstattung der Bürger mit umfangreichen Mitspracherechten,
- 4) bei Ausschluss der persönlichen Haftung und
- 5) gleichzeitiger Entlastung des kommunalen Haushaltes.“ (Ebd., S. 186)

## 2. Ausgestaltungsformen der partizipativen Finanzierung

In ihrer Umsetzung unterliegt der Einsatz der partizipativen Finanzierung einer Vielzahl von Determinanten. Hierunter fallen beispielsweise die beabsichtigte Laufzeit und das Volumen des geplanten Beteiligungsprojektes, die Verfügbarkeit regionaler Ressourcen, das gewünschte Ausmaß an Beteiligung, die vorherrschenden rechtlichen Rahmenbedingungen und die Wahl einer adäquaten Rechtsform (Drescher 2016, S. 188).

Wie unter Absatz III.3 aufgezeigt wurde, hat sich im Bereich der finanziellen Bürgerbeteiligung eine Vielzahl von Rechtsformen etabliert. Mit Blick auf die Anforderungen an ein Instrument partizipativer Finanzierung erweisen sich hiervon jedoch nur die Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) und die eingetragene Genossenschaft (eG) als zweckmäßig (Drescher/Schaefer 2015, S. 13).

## V. BürgerEnergie Rhein-Sieg eG

In Ermangelung entsprechender Studien zur partizipativen Finanzierung durch das aktuell geringe Aufkommen eben solcher, wurde zum Zweck dieses Beitrages nach einem Beteiligungsverfahren gesucht, das sich für eine Untersuchung der zuvor aufgezeigten theoretischen Annahmen als geeignet erwies. Der Fokus der geplanten Untersuchung sollte mit Blick auf die Ziele partizipativer Finanzierung auf der Interessenlage der beteiligten Akteure, dem generierten Beitrag zur regionalen Wertschöpfung sowie dem Beteiligungsprojekt an sich liegen und einem explorativen Untersuchungsaufbau folgen.

Im Fokus der Recherche stand neben dem Grad der Beteiligung und dem Beitrag zur regionalen Wertschöpfung insbesondere das Spektrum der beteiligten Akteure. Aus diesem Grund wurde die BürgerEnergie Rhein-Sieg eG als Untersuchungsobjekt identifiziert.

### 1. Verfahrensgang

Um eine Antwort auf die eingangs formulierte Forschungsfrage liefern zu können, wurde ein qualitativ-quantitativer Verfahrenszugang gewählt. Die Untersuchung erfolgte dabei in zwei aufeinander abgestimmten Arbeitsschritten.

In einem ersten Schritt wurde der Vorstand der BürgerEnergie Rhein-Sieg eG kontaktiert, über das Forschungsziel aufgeklärt und dessen Bereitschaft zur Mitwirkung erfragt. Nach signalisierter Bereitschaft und einem ersten persönlichen Koordinierungsgespräch mit dem Vorstandsvorsitzenden, wurde dieser zunächst einem schriftlichen Interview unterzogen. Dies diente dem Zweck, spezifische Verfahrenscharakteristika zu identifizieren, erste Erkenntnisse zum möglichen Untersuchungsgegenstand zu gewinnen und das Beteiligungsprojekt auf seine weitere Geeignetheit hin zu überprüfen. Darauf aufbauend wurde ein Leitfaden für ein anschließendes offenes Experteninterview mit dem Vorstand entwickelt.

Diese Interviewform wurde insbesondere aufgrund der organisatorischen und operativen Komplexität des Beteiligungsprojektes und des breiten Akteursspektrums gewählt.

Der Vorteil dieser Interviewform ergibt sich aus der Möglichkeit des freien Antwortverhaltens, der Schaffung von Zusammenhängen und der Entwicklung kognitiver Strukturen sowie der Erfassung von aus Sicht der befragten Person relevanten Sachzusammenhängen und beidseitigen Präzisierungen (Reinhoffer 2000, S. 210).

In Arbeitsschritt zwei wurden die an der Genossenschaft beteiligten Bürger zur Teilnahme an einer online Befragung aufgerufen. Aus Gründen des Datenschutzes erfolgte die Ansprache der beteiligten Bürger über den Vorstand.

Die Ergebnisse dieser Befragung bildeten wiederum die Grundlage für die Erstellung akteurspezifischer Fragebögen, die den Bürgermeistern der beteiligten Kommunen sowie weiteren an der Genossenschaft beteiligten regionalen Akteuren vorgelegt wurden.

## 2. Gründungsphase

Die Initiative zur Gründung der BürgerEnergie Rhein-Sieg eG erging aus einem 16-Punkte-Energiekatalog der Kreisstadt Siegburg (Schmitz 2016 a, zu 1.). Erklärtes Ziel war dabei die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung Erneuerbarer Energien unter gleichzeitiger Beteiligung der Bürger (Schmitz 2016 a, zu 2.). Folglich handelt es sich um ein nach dem Top-down-Prinzip realisiertes Bürgerbeteiligungsprojekt.

In Vorbereitung zur Gründung wurden erste Koordinierungsveranstaltungen im Rahmen von drei sogenannte Runden Tischen durchgeführt (Schmitz 2016 a, zu 1.). Aufgrund der frühzeitigen Erkenntnis, dass die eingetragene Genossenschaft die anzustrebende Rechtsform sein würde, waren neben Vertretern aus Politik, Verwaltung, Bürgerschaft und dem regionalen Unternehmertum auch Vertreter des Genossenschaftsverbandes an diesen Veranstaltungen beteiligt (Schmitz 2016 b, RN 9-14). Am 20.1.2011 erfolgte die Firmierung der BürgerEnergie Rhein-Sieg eG<sup>4</sup> mit insgesamt 17 Gründungsmitgliedern (BürgerEnergie Rhein-Sieg eG o.J.). Neben Bürgern und Vertretern der Politik waren ferner die Wasserkraft Mühlengraben GmbH und die Stadtbetriebe Siegburg AöR unter den Gründungsmitgliedern (Schmitz 2016 b, RN 20-23).

---

4 Die Firmierung erfolgte zunächst unter BürgerEnergie Siegburg eG. Nach Änderung der Satzung im Mai 2012 erfolgte die Umfirmierung in BürgerEnergie Rhein-Sieg eG (BürgerEnergie Rhein-Sieg eG o. J.).

### 3. Betätigungsfelder

Anfänglich wurden von der Genossenschaft Photovoltaikanlagen realisiert. Mit dieser Entscheidung folgte der Vorstand einer Entwicklung, die die meisten Energiegenossenschaften zum damaligen Zeitpunkt umgesetzt hatten. „Ab 2014 wurden die Geschäftsziele ausgeweitet: auch Nahwärmeprojekte, Energieeffizienz- und Energieeinsparprojekte sowie die Vermarktung von Strom konnten durch Erweiterung der Satzung zukünftig realisiert werden.“ (Schmitz 2016 a, zu 5).

### 4. Akteursspektrum

Wie bereits zu Beginn dieses Kapitels erörtert, fand die BürgerEnergie Rhein-Sieg eG insbesondere aufgrund ihres breiten Akteursspektrums Einzug in die Untersuchung. Die Genossenschaft zeichnet sich dabei durch die Heterogenität ihrer Mitglieder aus. Aktuell halten 102 Bürger (1), acht Kommunen (2), zwei politische Parteien (3), zwei Energieversorgungsunternehmen (EVU) (4) sowie eine Stiftung (5), ein Verein (6), und drei sonstige Unternehmen (7) Genossenschaftsanteile (Schmitz 2016 c). Letztgenannte (5 – 7) werden unter dem Begriff „sonstige kommunale Akteure“ zusammengefasst.

### 5. Motivlage<sup>5</sup> der Genossenschaftsmitglieder

Die durchgeführten Befragungen bilden die Grundlage für die Erfassung der Motivlage innerhalb der jeweiligen Akteursgruppe.

Nach Aufruf zur Teilnahme an den jeweiligen Befragungen ergaben sich für die einzelnen Akteursgruppen<sup>6</sup> folgende Rücklaufquoten (gerundet auf 1/10):

- Bürger: 29,6 %,
- Kommunen: 62,5 %,
- EVU: 50 % und
- sonstige kommunale Akteure: 0 %.<sup>7</sup>

5 Es sei darauf hingewiesen, dass die Motivlage der beteiligten Akteure aufgrund der für kommunale Beteiligungsprojekte kennzeichnenden, regionalspezifischen Einzelfallmerkmale lediglich eine explorative Betrachtung erlaubt.

6 Auf eine Befragung der politischen Parteien wurde mit Blick auf die Beteiligung der Kommunen bewusst verzichtet, da hier davon auszugehen gewesen ist, dass deren Antwortverhalten stark am politischen Programm der jeweiligen Partei ausgerichtet ist. Eine Befragung der Bürgermeister bzw. der mit der Genossenschaftsmitgliedschaft betrauten Vertreter der Verwaltung wurde als zweckmäßiger und für das Beantworten der Forschungsfrage als ausreichend erachtet. Nicht zuletzt deshalb, weil die Entscheidung über eine Beteiligung i.d.R. im Rahmen parteiübergreifender Abstimmungen erfolgt und somit ein konkreteres Bild von der Motivlage des jeweiligen politisch-administrativen Systems gewonnen werden kann.

7 Aufgrund des fehlenden Rücklaufs wurden die „sonstigen kommunalen Akteure“ aus der weiteren Betrachtung herausgenommen.

### **a) Motivlage der Bürger**

Hauptmotive<sup>8</sup> für die Beteiligung an der Genossenschaft stellt aus Bürgersicht die Möglichkeit dar, einen Beitrag zur Energiewende leisten zu können (89,7 %), die generelle Überzeugung vom Konzept der Energiebereitstellung durch die Bürgerhand (62,1 %) sowie die Absicht, einen wertvollen Beitrag zur regionalen Wertschöpfung zu leisten (58,6 %). Die als tendenziell eher (41,7 %) sowie zutreffend (33,3 %) für intransparent befundenen politischen Entscheidungsprozesse sind hierbei als steuernde Einflussfaktoren dieser intrinsischen Motivlage nicht zu vernachlässigen.

Als weitere Triebfeder dieses bürgerschaftlichen Engagements wird die Einstellung der Beteiligten hinsichtlich des Erfordernisses einer präferenzgerechten Leistungserbringung durch die Kommunen bewertet. Insgesamt 86,2 % erachten diesen Punkt für eher wichtig (44,8 %) oder gar wichtig (41,4 %). In diesem Antwortverhalten spiegelt sich das Interesse der Bürger an einer gemeinsam mit der Kommune realisierten Leistungserbringung wieder.

### **b) Energieversorgungsunternehmen**

Wie bereits aufgezeigt, halten auch zwei regional ansässige Energieversorgungsunternehmen Anteile an der Genossenschaft. Eine derartige Beteiligung mag zunächst widersprüchlich erscheinen, agiert die BürgerEnergie Rhein-Sieg eG doch ebenfalls im Bereich der Energiegewinnung. Für das an der Befragung teilgenommene Unternehmen lässt sich folgende Motivlage identifizieren:

Durch die Beteiligung zielt das Unternehmen darauf ab, einen Beitrag zur regionalen Energiewende leisten zu können. Zum anderen bedeutet die Beteiligung das Erschließen eines neuen Kooperations- und Dienstleistungspartners und fördert somit die operativen Geschäftstätigkeiten des Unternehmens. Folglich bildet diese sowohl von operativen als auch regionalen ökologischen Interessen geleitete Motivlage den Ausgangspunkt für die Genossenschaftsbeteiligung des Energieversorgungsunternehmens.

### **c) Kommunen**

Im Rahmen der partizipativen Finanzierung kommt den Kommunen eine entscheidende Rolle zu. Nicht nur aufgrund der Entscheidungshoheit im Hinblick auf den Einsatz entsprechender Beteiligungsverfahren, sondern vielmehr deshalb, weil diese über die entsprechenden Ressourcen und infrastrukturellen Zugänge verfügen, die für die Umsetzung derartiger Projekte mit einer gezielten Ausrichtung auf eine gesteigerte kommunale Wertschöpfung von wesentlicher Bedeutung sind. Als Motiv lassen sich eine Vielzahl von Gründen anführen, als da wären der Abbau von Politikverdrossenheit, die Legitimation kommunalpolitischer Entscheidungen und Investitionsvorhaben, die Einbindung regionalen Know-hows und nicht zuletzt die Freisetzung

---

<sup>8</sup> Das Untersuchungsdesign ließ zum Bereich „Motivlage“ Mehrfachnennungen zu.

privaten Kapitals zur Projektrealisierung und damit einhergehend die Entlastung des kommunalen Haushalts.

Im vorliegenden Fall wurden die kommunalpolitischen Vertreter dazu aufgerufen, die Motivation zur Beteiligung aus politischer und verwaltungsorientierter Sicht zu benennen. Ferner sollte anhand des für die Kommunen anvisierten und generierten Benefits ein weiterer Aspekt der Motivation hinter der Beteiligung<sup>9</sup> erfasst werden, da dieser als Entscheidungsfaktor (auch für Folgeprojekte oder eine Erweiterung der bestehenden Beteiligung) in der Kosten-Nutzen-Analyse der politischen Entscheidungsträger mit einbezogen wird.

Mit folgendem Ergebnis:

Als Hauptmotivation für die Anteilszeichnung wurde der Beitrag zur Energiewende bzw. die Förderung von Anlagen zur Erzeugung Erneuerbarer Energien in der Region benannt (83,3 %). Des Weiteren wurden mit jeweils einer Einfachnennung (16,7 %) die Stärkung der Bürgerbeteiligung, die Förderung der regionalen Wirtschaft, die Nutzung einer zentralen Organisationseinheit (hier die eG) für Errichtung und Betrieb der Anlagen und die Möglichkeit der interkommunalen Projektarbeit aufgeführt. Ebenfalls einfach benannt wurde die mit der Beteiligung verbundene Imagepflege.

Aus Sicht der an der Umfrage beteiligten Kommunen hat die Beteiligung folgende Benefits generiert:

Den bereits als Hauptmotiv identifizierten Beitrag zur Energiewende führten 50 % der befragten Kommunen als wesentlichen Mehrwert an. Mit ebenfalls 50 % wurde der Imagegewinn (z. B. aus einer Vorbildfunktion resultierend) benannt. Die aus der Überschussbeteiligung resultierenden zusätzlichen Einnahmen für den kommunalen Haushalt führten 33,3 % der Befragten an. In der Steigerung des partizipativen Moments, der interkommunalen Zusammenarbeit sowie dem Wissenstransfer im Bereich Erneuerbarer Energien sahen jeweils 16,7 %, d. h. eine Kommune, einen aus der Beteiligung resultierenden Vorteil.

## 6. Beitrag zur kommunalen Wertschöpfung

Der Beitrag zur kommunalen Wertschöpfung ist ein wesentliches Charakteristikum der partizipativen Finanzierung. Aus diesem Grund erfolgt im nachfolgenden Abschnitt eine entsprechende fallbezogene Betrachtung.

Der Begriff der Wertschöpfung, insbesondere der kommunalen Wertschöpfung, ist in der Fachliteratur unterschiedlich belegt. Der vorliegenden Betrachtung liegt dabei die Definition nach Hirschl et al. (2010) zugrunde. Demnach setzt sich die kommunale Wertschöpfung aus den folgenden drei Ebenen zusammen:

- 1) „[...] den erzielten Gewinnen (nach Steuern) beteiligter Unternehmen,
- 2) den Nettoeinkommen der beteiligten Beschäftigten und
- 3) den auf Basis der betrachteten Wertschöpfungsschritte gezahlten Steuern.“ (Hirschl et al. 2010, S. 1)

9 Die Befragung der kommunalen Vertreter erfolgte anhand eines schriftlichen standardisierten Fragebogens mit sowohl offenen als auch geschlossenen Fragen. Im Zuge der Auswertung wurde festgestellt, dass es teilweise zu Dopplungen bei der Beantwortung verschiedener Fragen gekommen ist.

Im Fall der betrachteten Energiegenossenschaft werden unter Zugrundelegung dieser Definition folgende Ebenen der kommunalen Wertschöpfung abgedeckt:

Die Projektrealisierung sowie der Betrieb der erforderlichen Anlagen erfolgt primär durch regional ansässige Unternehmen. Die in der Region installierten Anlagen versorgen die Kommunen und Stromkunden mit regenerativ erzeugtem Strom, der über Bürgerwerke eG als Dachgenossenschaft vermarktet wird. Die Vermarktung erfolgt dabei ohne Gewinnabsicht und unter Rückfluss des Überschussgewinns an die Mitgliedsgenossenschaften, wovon ein Teil an die Mitglieder in Form einer Dividende an die Genossenschaftsmitglieder ausgezahlt wird (Schmitz 2016 a, zu 8.) und somit deren zur Verfügung stehendes Einkommen steigert.

Aktuell betreibt die BürgerEnergie Rhein-Sieg eG neun Photovoltaikanlagen und beteiligt sich an sechs weiteren. Die eigenen und regional betriebenen Anlagen der Genossenschaft haben eine installierte Leistung von rund 850 kWp und eine Stromproduktion von 670 MWh. Mit der zusätzlichen Beteiligung an anderen Anlagen ergibt sich eine installierte Leistung von insgesamt 1,1 MWp. Die daraus resultierende Stromproduktion von 1 MWh deckt dabei den Energiebedarf von insgesamt 333 Haushalten. Ferner profitiert die kommunale Wertschöpfung von den auf Basis der dargestellten unternehmerischen Betätigung der BürgerEnergie Rhein-Sieg eG generierten Einnahmen aus Einkommens-, Körperschafts- und Umsatzsteuer (ebd., zu 12.).

## 7. Betrachtung des partizipativen Moments

Wie bereits umfassend erörtert, beschreibt die Steigerung des partizipativen Moments neben dem Beitrag zur kommunalen Wertschöpfung ein weiteres Kernelement der partizipativen Finanzierung. Im Fokus stehen dabei die Mitsprache bei der Leistungserbringung und die Transparenz der Entscheidungsfindung und Projektarbeit. Dabei ist das subjektive Beteiligungsempfinden der Mitglieder von wesentlicher Bedeutung, da dieses entscheidend auf die intrinsische Motivation ausstrahlt und in einem Großteil der Fälle den Ursprung jedweder Beteiligungsbestrebungen markiert. Für die betrachtete Energiegenossenschaft ergibt sich diesbezüglich folgendes Bild:

Mit der Entscheidung zur Gründung einer überkommunal aktiven Genossenschaft wurde sich auf Seiten der Initiatoren der Kreisstadt Siegburg bereits im Vorfeld für eine Rechtsform entschieden, die ihrem Kern nach allen Mitgliedern, ungeachtet der Anzahl an gezeichneten Anteilen, ein höchstmögliches Maß an demokratischer Mitsprache ermöglicht. Durch das regelmäßige Auskunftsrecht im Rahmen der Generalversammlungen sowie den Anspruch auf das Befristwesen des Aufsichtsrates wird dem erforderlichen Maß an Transparenz Rechnung getragen. Bei der Realisierung der verschiedenen Einzelprojekte erfolgt wann immer möglich die Einbindung regionaler Unternehmen und Projektpartner. Dies wird aufgrund des stetigen Branchenausstieges entsprechender Unternehmen in der Region jedoch zunehmend schwieriger (Schmitz 2016 a, zu 7.). Zusätzlich erfolgt die Einbindung regionalen Know-hows bei der Projektarbeit durch den regelmäßigen fachlichen Austausch mit den Genossenschaftsmitgliedern (ebd., zu 9.) und durch eine enge Zusammenarbeit mit verschiedenen Verwaltungsfachressorts und Ausschüssen der beteiligten Kommunen.

Dem subjektiven Beteiligungsempfinden der Privatpersonen nach, zeichnet sich hinsichtlich des Umfangs der durch die Genossenschaft betriebenen Informationsarbeit ein positives Stimmungsbild ab. Auf die Frage nach der Zufriedenheit mit der Informationsarbeit entfielen 25,9 % der Antworten auf „eher zufrieden“ und 70,4 % auf „zufrieden“. Die Frage nach einem ausreichenden Umfang von zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, sich mittels eigener Projektvorschläge in die Genossenschaftsarbeit einzubringen, wurde von insgesamt 95,8 % bejaht.

## VI. Bewertung

Grundlage der Betrachtung des Praxisbeispiels war es, die Frage danach zu beantworten, welche Art der Ausgestaltung ein Beteiligungsprojekt aufweisen müsse, um den Anforderungen an ein Instrument der partizipativen Finanzierung zu genügen. Im Fokus standen dabei eine präferenzgerechte Leistungserbringung unter gleichzeitiger Steigerung der regionalen Wertschöpfung und des partizipativen Moments.

Bei der BürgerEnergie Rhein-Sieg eG handelt es sich um ein nach dem Top-down-Prinzip initiiertes Bürgerbeteiligungsprojekt. Den Ansprüchen der Bürger nach einem möglichst hohen Maß an Mitsprache und Mitbestimmung wurde durch die Wahl der Rechtsform einer eingetragenen Genossenschaft organisatorisch Rechnung getragen. Unerheblich ist dabei, dass das Hauptmotiv der beteiligten Kommunen in der Förderung der Energiewende in der Region zu sehen ist.

Im Rahmen der Einbindung der Genossenschaftsmitglieder in die Projektplanung und -realisierung, beispielsweise durch das Einbeziehen regionalen Know-hows oder das Einbringen eigener Projektvorschläge, erfahren sowohl das partizipatorische Moment sowie die präferenzgerechte Leistungserbringung einen weiteren Anstieg. Getragen wird dieses durch ein umfangreiches Auskunfts- und Berichtswesen der Genossenschaftsorgane und der daraus resultierenden Transparenz der operativen Geschäftstätigkeiten.

Das Praxisbeispiel verdeutlicht, dass die Investition in regionale Erneuerbare Energien Projekte unter Einbezug privaten Kapitals Kapitalabflüssen entgegenwirken kann. Die Nutzung des produzierten Stroms durch regionale Haushalte senkt den Bedarf, über externe Bezugsquellen Energie zu beziehen und reduziert den Kapitalabfluss um ein Weiteres.

Ferner kann die Beauftragung regionaler Unternehmen, sofern möglich, positive Effekte für den Arbeitsmarkt nach sich ziehen und zusätzlich eine Steigerung der regionalen Kaufkraft herbeiführen. Der vorliegende Fall zeigt, dass durch die interkommunale Zusammenarbeit, unter Einsatz eines zentralen Organisationselements (der Genossenschaft), zum einen verwaltungsseitig Ressourcen, zum anderen kommunale Haushaltsmittel eingespart werden können.

Durch die über die Dachgenossenschaft ohne Gewinnerzielungsabsichten betriebene Vermarktung der erzeugten Energie wird die Beauftragung externer Dritter zu diesem Zwecke entbehrlich und verhindert hier das Entstehen von sowohl ex-ante als auch ex-post Transaktionskosten. Dies sowie die generierten Einnahmen aus der Einkommens-, Körperschafts- und der Umsatzsteuer können einen essentiellen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten.

Am Beispiel der BürgerEnergie Rhein-Sieg eG konnte ferner veranschaulicht werden, dass ein top-down initiiertes Beteiligungsverfahren durchaus in der Lage ist, die Interessen aller beteiligten

ligneten Akteure gleichermaßen zu berücksichtigen. Trotz Zeichnung von jeweils nur einem An teil je beteiligter Kommune, leisten diese durch die fachliche Unterstützung und das Bereitstellen von Ressourcen einen nicht zu vernachlässigenden Beitrag für den Erfolg dieses Beteiligungsprojektes. Ein Erfolg sowohl aus partizipatorischer als auch aus wertschöpferischer Sicht. Auf Seiten der kommunalen Entscheidungsträger wurde erkannt und umgesetzt, dass „echte Bürgerbeteiligung [voraussetzt], dass politische Mandatsträgerinnen und -träger sich von einer reinen Top-down-Politik verabschieden und die Bereitschaft für einen souveränen Umgang mit offenen Austausch- und Mitwirkungsprozessen aufbringen“ (Nanz/Fritzsche 2012, S. 12). Mit Blick auf die Forschungsfrage konnte anhand des Beispiels der BürgerEnergie Rhein-Sieg eG veranschaulicht werden, auf welche Art die Umsetzung der partizipativen Finanzierung angelegt sein kann, um auf diese Weise im Rahmen synergetischer Kooperation das Spannungsfeld zwischen wohlfahrts- und bürgerpräferenzorientierter Leistungserbringung zu überwinden und gleichzeitig einen Beitrag zur Belebung der kommunalen Demokratie zu leisten.

## Abstract

*Sebastian Drescher and Christina Schaefer; Participative Funding as a Way to Involve Citizens in a Public Service Provision that Meets Citizens' as well as Social Welfare Preferences – Theoretical Framework and Practical Implementation*

*Local Services for the Public; Participative Funding; Public Participation; Public Service Provision Meeting Citizen's and Social Welfare Preferences; Regional Value Creation*

*Investment backlogs in social and technical infrastructure sectors, consequences of the demographic change as well as new challenges such as the growing immigration expose the already tense budgetary situation if many municipalities to additional risks and liabilities. Difficulties to maintain the performance of public service provision on a level that meets citizens' preferences and a loss of trust in local politicians, both as results of these developments, call for need for action. Considerations involve alternative forms of financing and/or restructuring of public service provision. This article explores if and to what extent financial participation is an appropriate instrument to overcome supply shortfalls in the context of public service provision and simultaneously increase regional value creation and the participatory momentum. Following the theoretical framework, the case of the BürgerEnergie Rhein-Sieg eG is used as an example to demonstrate a way how to put participative financing into action and to overcome conflicts of interest between citizen's and social welfare preferences in public service provision and simultaneously contribute to reactivate municipal democracy.*

## Literaturverzeichnis

- Aleemann, Ulrich von (2011), 40 Jahre Bürgerbeteiligung – Demokratie als Wagnis, in: Mehr Bürgerbeteiligung wagen: Wege zur Vitalisierung der Demokratie, hrsg. von Kurt Beck und Jan Ziekow, Wiesbaden, S. 201–212.
- Arlanch, Stefan (2011,) BürgerInnenrat – Leitbildprozess in der Perspektive von Gemeinwesenarbeit und Governance, München.
- Barnes, Samuel H., Max Kaase, Klaus R. Allerbeck, Barbara Farah, Felix Heunks, Ronald Inglehart, M. Kent Jennings, Hans D. Klingemann, Allan Marsh und Leopold Rosenmayr (1979), Political Action: Mass Participation in five Western Democracies, Beverly Hills.
- Bauer, Hartmut, Christiane Büchner und Lydia Hajasch (Hrsg.) (2012), Editorial, in: Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge, KWI-Schriften 6, hrsg. von Hartmut Bauer, Christiane Büchner und Lydia Hajasch, Potsdam, S. 7-10.
- Berlo, Kurt und Oliver Wagner (2013), Stadtwerke-Neugründungen und Rekommunalisierungen, Energieversorgung in kommunaler Verantwortung, hrsg. von Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH, Wuppertal.
- Bieling, Hans-Jürgen; Torsten Brandt und Thorsten Schulten (2008), Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen (Editorial), in WSI-Mitteilungen Ausgabe 10/2008, hrsg. von Hans-Böckler-Stiftung.
- Bogumil, Jan und Lars Holtkamp (2013), Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung, hrsg. von Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Bogumil, Jan und Werner Jann (2009) Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2. völlig überarbeitete Auflage, Wiesbaden.
- Brangsch, Petra und Lutz Brangsch (2005), Haushalt, Haushaltspolitik und Demokratie – Bedingungen und Strategien einer partizipativen Haushaltspolitik, Berlin.
- BürgerEnergie Rhein-Sieg eG (o.J.), Chronik, URL: <http://www.be-rhein-sieg.de/chronik.html> (Zugriff: 26.11.2016).
- Deth, Jan van (2003), Vergleichende Politische Partizipationsforschung, in: Vergleichende Politikwissenschaft – Ein einführendes Studienhandbuch, 4. Aufl., hrsg. von Dirk Berg-Schlosser und Ferdinand Müller-Rommel, Wiesbaden, S. 167-188.
- Deth, Jan van (2009), Politische Partizipation, in: Politische Soziologie, 1. Aufl., hrsg. von Viktoria Kaina und Andrea Römmele (Hrsg.), Wiesbaden, S. 141-161.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2012), Leitlinien zur Bürgerbeteiligung bei Planungsvorhaben, URL: <http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Schwerpunkte/Verkehrspolitik/Infrastruktur/Leitlinien%20zur%20B%C3%BCrgerbeteiligung%20bei%20Planungsvorhaben/> (Zugriff: 25.11.2016).
- Deutscher Städetag (2016), Gemeindefinanzbericht 2016.
- Drescher, Sebastian (2013), "Die Befragung – ein geeignetes Element kommunaler Partizipation?", in: Verwaltung und Management Heft 5/2013, S. 274-280.
- Drescher, Sebastian (2014), Instrumente politischer Partizipation: Über den Stellenwert von Bürgerbefragungen, in: Die Verwaltung Band 47, Heft 2, S. 263-270.
- Drescher, Sebastian und Christina Schaefer (2015), Über das partizipative Moment im Rahmen der Finanzierung öffentlicher Unternehmen, in: ZögU – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik Band 65, Heft 2, S. 177-194.
- Dürr, Sebastian und Ralf Snurawa (2014), Bürgerfinanzierungsmodelle für Erneuerbare Energien und Energieeffizienz.
- Dunker, Ralf und René Mono (2013), Bürgerbeteiligung und erneuerbare Energien, hrsg. von 100 Prozent Erneuerbar Stiftung.
- 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> (Zugriff: 17.11.2014).
- Egg, Felix ab und Hans Poser (2014), Finanzielle Bürgerbeteiligung am Beispiel der Energieversorgung, in: Akzeptanz in der Medien- und Protestgesellschaft, hrsg. von Günter Bentele Reinhard Bohse, Uwe Hitschfeld und Felix Krebber, Wiesbaden, S. 215-226.
- Einig, Klaus (2008), Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2.2008, S. 17-40.
- Gabriel, Oscar (1983), Gesellschaftliche Modernisierung, politische Beteiligung und kommunale Demokratie. Strukturen, Bedingungen und Folgen bürgerschaftlicher Beteiligung an der kommunalen und nationalen Politik, in: Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, hrsg. von Oscar Gabriel, München, S. 57-104.
- Gerstlberger, Wolfgang und Michael Siegl (2009), Öffentliche Dienstleistungen: unverzichtbarer Baustein der Daseinsvorsorge! Zwei Jahrzehnte Privatisierung: Bilanz und Ausblick in: WISO Diskurs Juni 2009.

- Gobert, Jonas (2013): Beteiligungsverfahren – Das uneingelöste Versprechen der Deliberation, URL: <https://www.juwiss.de/2013-88/> (Zugriff: 3.10.2015).
- Herzberg, Carsten (2006), Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre: Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann, 3. Aufl., Münster.
- Hirschl, Bernd, Astrid Aretz, Andreas Prahl, Timo Böther, Katharina Heinbach, Daniel Pick und Simone Funcke (2010), Kommunale Wertschöpfung durch Erneuerbare Energien, in: Schriftenreihe des IÖW 196/10, Berlin.
- Holtkamp, Lars und Thomas Bathge (2012), Lokale Bürgerbeteiligung in der Haushaltsskrise, in: Der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 5. Jg., Heft 1/2012, S. 47-64.
- Hoppenbrock, Cord und Anne-Kathrin Albrecht (2009), Diskussionspapier zur Erfassung regionaler Wertschöpfung in 100%-EE-Regionen, Kassel.
- Kaim, Reinhold (2013), Managementmethoden, in: Prosys, Juni 2013, S. 4-5.
- Kersten, Jens; Claudia Neu und Berthold Vogel (2015), Regionale Daseinsvorsorge. Begriffe, Indikatoren, Gemeinschaftsausgabe, hrsg. von Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Kersting, Norbert (o. J.), Bürgerhaushalte in Deutschland, URL: <http://www.landtag.rlp.de/Glossar/binarywriter-servlet?imgUid=40a342c0-f89f-c313-ad6f-812086d35f8f&uBasVari-ant=11111111-1111-1111-111111111111> (Zugriff: 8.2.2015).
- Klages, Helmut und Angelika Vetter (2013), Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Perspektiven für eine systematische und versteigerte Gestaltung, Berlin.
- 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.
- Krause, Johannes, Dominique Pannke und David Wagner (2013), Praxisleitfaden Bürgerbeteiligung. Die Energiewende gemeinsam gestalten, Berlin.
- Lenk, Thomas, Oliver Rottmann, André Grüttner und Romy Albrecht (2014), Finanzielle Bürgerbeteiligung: Instrument zur Sicherstellung kommunaler Leistungserbringung, hrsg. von Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Libbe, Jens (2011), Rekommunalisierung als Trend oder Chance für Kommunen?, in: Difu-Berichte 3/2011, URL: <https://difu.de/publikationen/difu-berichte-32011/rekommunalisierung-als-trend-und-chance-fuer-kommunen.html> (Zugriff: 22.11.2016).
- Moewes, Malte (2014), Bürgerbeteiligung durch nachhaltige Rekommunalisierung von Aufgaben der Daseinsvorsorge, in: Moderne Formen der Bürgerbeteiligung in Kommunen. Konzepte und Praxis, hrsg. von Jürgen Hartwig und Dirk Willent Kroneberg, Berlin, S. 149–160.
- Nanz, Patrizia; Fritsche, Miriam (2012), Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, in: Schriftenreihe Band 1200, hrsg. von Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 12.
- Ohne Verfasser (2015), Bürgerbeteiligung steigert die regionale Wertschöpfung und Akzeptanz, URL: <https://wind-turbine.com/magazin/ratgeber/beratung-consulting/40117/buergerbeteiligung-steigert-die-regionale-wertschoepfung-und-akzeptanz.html> (Zugriff: 25.11.2016).
- Popenfuß, Ulf und Christina Schaefer (o. J.), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Daseinsvorsorge, URL: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/2120/daseinsvorsorge-v-7.html> (Zugriff: 12.11.2014).
- Popenfuß, Ulf und Christina Schaefer (2011), "Innovatives Schulden- und Finanzmanagement in öffentlichen Unternehmen", in: ZöG U – Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 34(3): S. 313-324.
- Pröhl, Marga und Andreas Osner (2004). Vorwort, in: Politische Partizipation in Deutschland – Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, hrsg. von Bernhard Kornelius und Dieter Roth, Gütersloh, S. 7-9.
- Radtke, Jörg (2016), Bürgerenergie in Deutschland: Partizipation zwischen Gemeinwohl und Rendite, Siegen.
- Reinhoffer, Bernd (2010), Heimatkunde und Sachunterricht im Anfangsunterricht. Entwicklungen, Stellenwert, Tendenzen, Bad Heilbrunn.
- Rixen, Stephan (2005), Sozialrecht als öffentliches Wirtschaftsrecht: am Beispiel des Leistungserbringerrechts der gesetzlichen Krankenversicherung, Tübingen.
- Schönauer, Anna-Lena (2015), Industriefeindlichkeit in Deutschland: Eine empirische Analyse aus sozialwissenschaftlicher Perspektive, Bochum.
- Schneider, Stefan, Busso Grabow, Beate Hollbach-Gröming, Jens Libbe (2011), Finanzierung neu denken – Kommunale Daseinsvorsorge unter dem Einfluss von Haushaltsgängen und demografischem Wandel, URL: <https://difu.de/node/7486> (Zugriff: 18.11.2016).
- Schweizer-Ries, Petra, Irina Rau und Jan Zoellner (2009): Akzeptanz Erneuerbarer Energien und sozialwissenschaftliche Fragen, Projektabschlussbericht, Universität Magdeburg.
- Siedentop, Stefan; Moritz Hans und Martin Schulwitz (2015), Kommunale Infrastrukturkosten und Demographie, URL: <https://www.wegweiser-kommune.de/documents/10184/16915/Infrastrukturkosten+und+Demographie/03a26f08-b007-4c5c-9c59-7691e326271b> (Zugriff: 18.11.2016).
- Simon, Sven (2009), Liberalisierung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge im WTO- und EU-Recht, Tübingen.
- Stober, Rolf (2008), Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht: Grundlagen des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts, des Weltwirtschafts- und Binnenmarktrechts, 16., völlig neu bearbeitete Auflage, Stuttgart.

## Partizipative Finanzierung als Instrument zur Einbindung der Bürger

- Vetter, Angelika (2014), Kann die Demokratie durch kommunale Bürgerbeteiligung vitalisiert werden?, in: Moderne Formen der Bürgerbeteiligung in Kommunen. Konzepte und Praxis, hrsg. von Jürgen Hartwig und Dirk Willem Kroneberg, Berlin, S. 29–51.
- Vilmar, Fritz (1986), Partizipation, in: Handlexikon zur Politikwissenschaft, hrsg. von Wolfgang Mickel, Bonn, S. 339-334.
- Wunderlich, Clemens (2012), Akzeptanz und Bürgerbeteiligung für Erneuerbare Energien – Erkenntnisse aus Akzeptanz- und Partizipationsforschung, in: Renews Spezial 60 (2012).

## Experteninterviews

Schmitz, Thomas (2016 a), schriftliches Interview, 11.7.2016.

Schmitz, Thomas (2016 b), Interview, im Gespräch mit Sebastian Drescher, Siegburg, 12.7.2016.

Schmitz, Thomas (2016 c), E-Mail-Korrespondenz Betreff: Online Umfrage, gesendet am 13.10.2016.