

# Finanzielle Bürgerbeteiligung

Instrument zur Sicherstellung  
kommunaler Leistungserbringung





---

# Finanzielle Bürgerbeteiligung

Instrument zur Sicherstellung  
kommunaler Leistungserbringung

Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft,  
Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. an der  
Universität Leipzig

Prof. Dr. Thomas Lenk

Dr. Oliver Rottmann

Dipl.-Geogr./Dipl.-Ing. André Grüttner

Dipl.-Kffr. Romy Albrecht



# Inhalt



<b>Vorwort der Herausgeber</b>	<b>6</b>
<b>1 Vorbemerkungen</b>	<b>8</b>
1.1 Der Weg zur Bürgergesellschaft: Eigenverantwortung und Mitbestimmung	8
1.2 Studiendesign	9
<b>2 Rahmenbedingungen der öffentlichen Leistungserbringung</b>	<b>10</b>
2.1 Wandel des Staatsverständnisses in der Daseinsvorsorge: vom produzierenden zum gewährleistenden Staat	10
2.2 Fiskalischer Rahmen im Kontext finanzieller Bürgerbeteiligung – Engagement im Fokus leerer Kassen	12
2.3 Finanzielle Bürgerbeteiligung bei der kommunalen Leistungserbringung im Kontext des rechtlichen Rahmens	15
<b>3 Überblick über grundlegende Formen der Bürgerbeteiligung in Deutschland</b>	<b>17</b>
3.1 Der Begriff Bürgerbeteiligung	17
3.2 Formelle Bürgerbeteiligungen	18
3.3 Informelle Bürgerbeteiligungen	19
3.4 Exkurs: Bürgerhaushalt als geeignete Form der Bürgerbeteiligung bei Budgetentscheidungen?	20
<b>4 Finanzielle Bürgerbeteiligung als ein Modell der Bürgerbeteiligung</b>	<b>23</b>
4.1 Definition und Zielstellungen der finanziellen Bürgerbeteiligung	23
4.2 Formen der finanziellen Bürgerbeteiligung	26
4.2.1 Indirekte finanzielle Bürgerbeteiligung – Beteiligung als Engagement	26
4.2.2 Aktive finanzielle Bürgerbeteiligung – Bürger als Anteilseigner	26
4.2.3 Passive finanzielle Bürgerbeteiligung – Bürger als Geldgeber	28
4.3 Verbreitung finanzieller Bürgerbeteiligungen in Deutschland	32
4.3.1 Vorreiter Energieversorgung	32
4.3.2 (Finanzielle) Bürgerbeteiligung in der Daseinsvorsorge	33
<b>5 Ergebnisse der Kommunalbefragung</b>	<b>38</b>
5.1 Befragungsdesign und Rücklauf	38
5.2 Finanzielle und demographische Rahmenbedingungen in den befragten Gemeinden	41
5.3 Verbreitung informeller und finanzieller Bürgerbeteiligung in den befragten Gemeinden	55
5.4 Zusammenfassung der Befragung	69
<b>6 Fazit: Finanzielle Bürgerbeteiligung zur Sicherung von Mindestangeboten in der kommunalen Leistungserbringung?</b>	<b>72</b>
<b>Literatur- und Quellenverzeichnis</b>	<b>74</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>78</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>79</b>

## Vorwort Bertelsmann-Stiftung

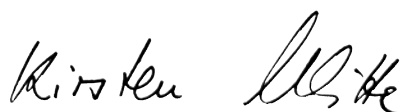
Bürger und Staat - eine immer wieder wechselnde Beziehung in der deutschen Geschichte. Nach dem patriarchischen Staat mit dem Bürger als Untertan und dem Dienstleistungsstaat mit dem Bürger als Kunden sehen sich heute Bürger und Staat im optimalen Falle als Partner.

Während der Staat immer mehr an die Grenzen seiner – insbesondere finanziellen – Leistungsfähigkeit gerät, wird die Bürgergesellschaft selbstbewusster und eigenständiger. Beide Parteien erkennen zunehmend, dass in einer Kooperation auf Augenhöhe Chancen für beide Seiten liegen. Die Kommunen gewinnen auf diese Weise kompetente Partner, die Bürger gewinnen an Gestaltungsspielraum.

So entsteht eine öffentlich-private Partnerschaft neuer Art. Nicht nur Staat und Unternehmen, sondern auch Staat und Bürger können für beide Seiten gewinnbringende Kooperationen eingehen.

Die vorliegende Studie zeigt, dass wir bei dieser Entwicklung durchaus noch am Anfang stehen, dass sowohl Kommunen als auch Bürger lernen müssen, mit den vielfältigen Möglichkeiten umzugehen, und dass neben einer Fülle von Chancen durchaus auch Stolpersteine existieren.

Wir wünschen uns, dass die Studie genutzt wird, der Idee des finanziellen Bürgerengagements neuen Ansporn zu geben, ihre vielfältigen Muster und Möglichkeiten weiterzuentwickeln und Bürger und Kommune enger aneinander zu binden.



Dr. Kirsten Witte  
*Leiterin Programm Kommunen und Regionen*  
*Bertelsmann Stiftung, Gütersloh*



## Vorwort Kanzlei Wolter Hoppenberg Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

Die finanziellen Rahmenbedingungen in den Kommunen erfordern es, immer wieder neue Wege zu suchen, das Leistungsspektrum einer Gemeinde aufrechtzuerhalten und zu finanzieren.

Da liegt es nahe, zu versuchen, die Bürger in Entscheidungsprozesse einzubeziehen, ihnen Verantwortung zu übertragen und sogar eine Mitfinanzierung bestimmter Aufgaben anzustreben.

Die vorliegende Studie belegt, dass die seit vielen Jahren erprobte Bürgerbeteiligung im Bereich des Bauplanungsrechts funktioniert und dort Wünsche, Anregungen und Bedenken engagierter Bürger einfließen können. Die Studie zeigt zudem auf, inwieweit sich Bürger auch fiskalisch einbringen können, und bietet dabei wertvolle Ansätze, in welcher Form und für welche Aufgaben dieser Beteiligungsprozess organisiert werden kann.

Wir sind der festen Überzeugung, dass sich mit diesen in der Studie enthaltenen Ansätzen einerseits Lösungen für die Finanzierung bestimmter Aufgaben darstellen lassen können, es andererseits aber vor allem gelingen kann, die Bürgerschaft mitzunehmen, Akzeptanz zu schaffen und ein kommunales „Wir-Gefühl“ entstehen zu lassen.

A black, handwritten signature, appearing to read 'Michael Hoppenberg', is positioned above the printed name.

Michael Hoppenberg

*Rechtsanwalt | Partner*

*Fachanwalt für Verwaltungsrecht*

*Wolter Hoppenberg Rechtsanwälte Partnerschaft mbB*

# 1. Vorbemerkungen

## 1.1 Der Weg zur Bürgergesellschaft: Eigenverantwortung und Mitbestimmung

Spätestens mit dem Abschlussbericht der Enquête-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“<sup>1</sup> zeigt sich ein verändertes Gesellschaftsverständnis im Rahmen der direkten bürgerschaftlichen Beteiligung. Der Grundgedanke der dort etablierten „Bürgergesellschaft“ lautet:

*„Die Bürgergesellschaft ist das Leitbild des bürgerschaftlichen Engagements. Bürgergesellschaft beschreibt ein Gemeinwesen, in dem die Bürgerinnen und Bürger auf der Basis gesicherter Grundrechte und im Rahmen einer politisch verfassten Demokratie durch das Engagement in selbstorganisierten Vereinigungen und durch die Nutzung von Beteiligungsmöglichkeiten die Geschicke des Gemeinwesens wesentlich prägen können. (...) Zur Bürgergesellschaft gehört das Prinzip der Subsidiarität. Dieses Prinzip beinhaltet den Vorrang der kleinen Einheiten in ihrer Selbstbestimmung und Leistungskraft.“<sup>2</sup>*

Den Bürgern soll folglich mehr Eigenverantwortung und Mitsprache bei der Gestaltung von Prozessen vor Ort, und hier maßgeblich im klassischen kommunalen Aufgabenkreis der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ entsprechend Art. 28 GG, eingeräumt werden. In der wissenschaftlichen Debatte sind neue Beteiligungsformen jedoch schon länger Gegenstand.<sup>3</sup> Insbesondere die Planungswissenschaften befassen sich seit Anfang der 1990er Jahre intensiv mit neuen Steuerungsansätzen, welche verstärkt auch veränderte Akteurskonstellationen berücksichtigen.<sup>4</sup> Ursächlich sind mehrere strukturverändernde (globale) Prozesse, welche erhebliche Auswirkungen auf die regionale und lokale Ebene in Deutschland aufweisen.<sup>5</sup> Die Folgen dieser Entwicklungen sind in der Fachliteratur umfänglich beschrieben und sollen hier nicht explizit dargelegt, sondern nur kurz angesprochen werden. Die Globalisierung in Verbindung mit dem technologischen Fortschritt, insbesondere im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie, führen zu einer globalen Standortkonkurrenz von Regionen sowie einer fortschreitenden räumlichen Trennung der Produktionsketten. Der Wandel der staatlichen Steuerung zeigt sich v. a. im Wandel des Staatsverständnisses eines Wohlfahrtsstaates hin zu einem Gewährleistungsstaat, in dem der Staat nicht mehr selbst für die Leistungserbringung verantwortlich ist, sondern lediglich gewährleistet, dass diese entsprechend seiner politischen Zielstellung durch ihn selbst oder andere erbracht wird.<sup>6</sup> Sich ändernde Wertevorstellungen sowie der demographische Wandel wirken auf Fragestellungen zum bürgerlichen Engagement und auf die Debatte um neue Formen der Bürgerbeteiligung. Denn eine abnehmende und alternde Gesellschaft führt neben sich massiv verändernden Nachfragegruppen (öffentlicher) Leistungen auch zu Fragen eines ausreichenden Angebotserhalts, welchen der Staat allein nicht mehr flächendeckend gewährleisten kann. Hierunter fällt auch die Diskussion des Staatsverständnisses eines „aktivierenden Staates“, welcher die Bür-

1 Deutscher Bundestag 2002, BT-Drs. 14/8900.

2 Deutscher Bundestag 2002, S. 24.

3 Vgl. bspw. Albrecht/Grüttner/Lenk/Lück/Rottmann 2012.

4 Vgl. bspw. Wichmann 2008, S. 116 f.

5 Vgl. ebenda, S. 91.

6 Vgl. bspw. Lenk/Grüttner 2011, S. 241 sowie Rottmann 2011, S. 56 f.





ger in die Lage versetzt, die eigenen Bedürfnisse zu formulieren und an deren Befriedigung aktiv mitzuwirken.<sup>7</sup> In diesem Zusammenhang wird auch der „ermöglichende Staat“ diskutiert, welcher Strukturen für Engagement schafft und damit „(...) die Selbstorganisation und die Eigenverantwortlichkeit der Bürgergesellschaft (...)“ ermöglicht.<sup>8</sup>

Dennoch ist festzuhalten, dass nicht zuletzt bei Planungsentscheidungen im Hinblick auf eine Bürgerbeteiligung rechtliche Grenzen bestehen. In Deutschland ist im Rahmen der repräsentativen Demokratie die Exekutive mit entsprechenden Eingriffen befugt. Bürger haben demgegenüber kein Mandat, eine (de jure) Mitentscheidung zu treffen. Allerdings sind öffentliche und private Belange, gerade im regionalen, direkt betroffenen Umfeld, in Einklang zu bringen.<sup>9</sup> Gerade die tätig werdende Behörde hat die durch eine Bürgerbeteiligung gewonnenen Informationen zu berücksichtigen, wenngleich ihre Prüfung eigenständig und unabhängig zu erfolgen hat.<sup>10</sup>

Auch aufgrund der angespannten fiskalischen Lage suchen Gemeinden nach alternativen Lösungen, um auch zukünftig ein hinreichendes Spektrum an Daseinsvorsorgeleistungen anbieten zu können (vgl. Abschnitt 4.3.2). Einen Weg stellt hierbei die Partizipation von Bürgern an der Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen dar. Die Möglichkeiten der finanziellen Bürgerbeteiligung erstrecken sich hierbei von Bürgerfonds über Bürgerhaushalte bis hin zu Anteilseignerschaften an (öffentlichen) Unternehmen (vgl. Abschnitte 3 und 4).

## 1.2 Studiendesign

Die Studie umfasst drei Teile. Der erste, allgemeine Teil der Studie widmet sich den Rahmenbedingungen. Insbesondere werden die kommunale Haushaltslage, der Wandel des Staatsverständnisses vom Wohlfahrtsstaat hin zum Gewährleistungsstaat sowie deren Konsequenzen und Erfordernisse für die kommunale Aufgabenwahrnehmung dargelegt. Ziel ist es herauszustellen, ob und tendenziell wie (neue) Modelle der Partizipation an Entscheidungsprozessen helfen können, durch die Übertragung von Verantwortung auf die Bürgergesellschaft eventuelle Missstände aus den genannten Rahmenbedingungen zu beheben.

Der zweite Teil beinhaltet eine Auswertung des vorhandenen Schrifttums hinsichtlich bisheriger Ansätze und Erfahrungen mit finanziellen Beteiligungsverfahren. Dabei bilden ein theoretischer Teil bezogen auf entwickelte Modelle und Verfahren der Bürgerbeteiligung, mögliche Anwendungsfelder sowie praktische Erfahrungen mit diesen den Hauptpunkt dieses Teils. Schwerpunktmäßig sollen hier finanzielle bzw. kapitalbezogene Beteiligungsmodelle im Mittelpunkt stehen.

Der dritte Teil umfasst eine empirische Untersuchung zu Beteiligungsformen der deutschen Kommunen ab 20.000 Einwohner. Diese wurden mittels standardisiertem Fragebogen zur kommunalen Haushaltssituation, zu demographischen Rahmenbedingungen sowie Erfahrungen mit informellen und finanziellen Bürgerbeteiligungen im Besonderen befragt.

<sup>7</sup> Vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 25.

<sup>8</sup> Vgl. ebenda.

<sup>9</sup> Vgl. Hien 2014.

<sup>10</sup> Vgl. ebenda.

## 2. Rahmenbedingungen der öffentlichen Leistungserbringung

### 2.1 Wandel des Staatsverständnisses in der Daseinsvorsorge: vom produzierenden zum gewährleistenden Staat

Das klassische Verständnis der Daseinsvorsorge im Forsthoff'schen Sinne rechnet dabei „(...) all jene Leistungen der öffentlichen Hand zur Daseinsvorsorge, auf die der einzelne durch den Verlust des selbstbeherrschten Lebensraumes und damit die einhergehende soziale Bedürftigkeit i. w. S. angewiesen ist“.<sup>11</sup> Zwar handelt es sich hier um einen unbestimmten Rechtsbegriff, welcher keinen spezifischen Bedeutungsgehalt hat. Eine abschließende (rechtliche) Definition<sup>12</sup> existiert nicht, sodass er damit keine Rechtsfolge entfaltet. Dies bedeutet zugleich, dass mit der Zuordnung einer Aufgabe zur Daseinsvorsorge keine zwingende Regelung zur Art und Weise der Aufgabenerledigung erfolgt. Grundsätzlich kann folglich eine Leistungserbringung auch durch (private) Dritte erfolgen. Aber für viele der Daseinsvorsorge zugeordneten Bereiche existieren Rechtsnormen, welche ebenfalls zumindest die Gewährleistungsverantwortung dem Staat übertragen.<sup>13</sup>

Die Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge (beispielhaft Energie- und Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung, Verkehr, aber auch Bildung) unterlag in den vergangenen Jahren einem Prozess des Wandels. Ein Grund für diese Entwicklung lag darin, dass der öffentlichen Hand eine gewisse Ineffizienz (Qualität und Quantität) im Rahmen der Leistungserbringung in der Daseinsvorsorge attestiert wurde. Ordnungspolitisch wurde in zunehmendem Maße eine höhere Wettbewerbsintensität gefordert, ebenso wie stärkere Privatisierungs- und Deregulierungsbestrebungen.<sup>14</sup> Damit einhergehend waren öffentliche Einrichtungen, welche aus diversen Gründen keine Privatisierungsfähigkeit aufweisen und damit in der Trägerschaft der öffentlichen Hand blieben, zumindest dem Postulat der Effizienzsteigerung unterworfen. Vor diesem Hintergrund kam es in den letzten Jahren zu einem weitestgehenden Wandel des allgemeinen Staatsverständnisses vom „produzierenden Staat“, der nicht nur im hoheitlichen Bereich, sondern auch in bestimmten Wirtschaftszweigen über Alleinrechte bei der Produktion und Distribution von Dienstleistungen und Sachgütern verfügt, zu einem im Grundsatz wettbewerblich ausgerichteten „Gewährleistungsstaat“.<sup>15</sup> Demnach liegt die Aufgabe der öffentlichen Hand ausschließlich in der Gewährleistung von Leistungen, die unter reinen Marktbedingungen nicht oder in nur unzureichendem Maße und Qualität offeriert werden.

<sup>11</sup> Einig 2008, S. 18.

<sup>12</sup> Als Beispiel kann hier aber die Definition der EU aufgeführt werden, welche wie folgt lautet: „Leistungen der Daseinsvorsorge (oder gemeinwohlorientierte Leistungen) sind marktbezogene oder nichtmarktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden.“ (Europäische Gemeinschaft (Hrsg.): Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa; in: ders.: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 281/03, 1996, S. 3).

<sup>13</sup> So ist der ÖPNV entsprechend § 1 Abs. 1 RegG (Regionalisierungsgesetz) eine Aufgabe der Daseinsvorsorge, die jeweiligen ÖPNV-Gesetze der Länder bekräftigen dies. Auch die Abfallwirtschaft ist nach § 10 Abs. 1 und § 13 KrW-/AbfG (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz) eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. Gleiches gilt entsprechend § 50 Abs. 1 WHG (Wasserhaushaltsgesetz) für die Wasserversorgung. Zudem benennen weiter Fach- und Landesgesetze weitere Bereiche, die der Daseinsvorsorge zuzuordnen sind.

<sup>14</sup> Vgl. Dietrich 2007, S. 31.

<sup>15</sup> Wissenschaftlicher Beirat des BVÖD (vormals GÖW) 2003, S. 93.



Auch die angespannte fiskalische Lage der Kommunen in Deutschland (vgl. Abschnitt 2.2) und die damit korrespondierenden Zins- und Tilgungsbelastungen engten und engen die Handlungsspielräume der Gebietskörperschaften ein. In Phasen konjunkturell schwacher Zyklen wird diese Problematik – bedingt durch die Konjunkturreakibilität kommunaler Einnahmen – weiter verschärft. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, wurden in vielen Bereichen öffentliche Leistungsangebote quantitativ und qualitativ reduziert.<sup>16</sup> Begleitend initiierten die Kommunen umfangreiche Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz ihrer Verwaltungen und Unternehmen durch Verselbstständigung, formelle Privatisierung, Unternehmensbeteiligungen oder Einführung neuer Managementmodelle. Unabhängig davon, ob diese Bestrebungen zielführend waren, führten sie jedoch zu einem zusätzlichen Effizienz- und Qualitätsdruck auf öffentliche Unternehmen und Verwaltungen.<sup>17</sup>

Auch bürgerschaftliches Engagement in Bereichen der Daseinsvorsorge gewinnt seit einiger Zeit an Dynamik. So erhöhte sich die Zahl von Genossenschaftsmodellen in der Energieversorgung in den letzten Jahren deutlich. Auch im kommunalen Haushalt erhöhte sich die Tendenz zum stärkeren Einbezug des Bürgers in kommunalwirtschaftliche Entscheidungsprozesse. Die kommunale Ebene bildet für den Bürger das Zentrum des demokratischen Gemeinwesens. Mögliche Partizipation findet auf dieser Ebene statt. Eine qualitative und quantitativ hinreichende Sicherstellung der Daseinsvorsorge vor Ort entscheidet damit nicht nur über die infrastrukturelle Performance der Kommune, sondern vor allem über die Lebensqualität der Bürger.

In Bereichen der Daseinsvorsorge kann Bürgerbeteiligung durch mehr bürgerschaftliches Engagement den Prozess bereichern, aber auch hemmen oder scheitern lassen. Der verstärkte Rückgriff auf informelle Beteiligungsverfahren ist aus demokratietheoretischer Sicht nicht völlig unproblematisch. Insbesondere Bevölkerungsschichten mit geringem Bildungsstand bleiben dem politischen Beteiligungsprozess häufig fern. Das Bildungsniveau und das zur Verfügung stehende Einkommen korreliert damit negativ mit der Bereitschaft zur Teilnahme an informellen Beteiligungsverfahren. Dies hat zur Folge, dass die demokratischen Prinzipien der gleichen politischen Teilhabe und der Angleichung der sozialen Lebensverhältnisse nicht mehr in gleichem Maße gewährleistet sind. Sie divergieren zunehmend. Partizipative Beteiligungsverfahren können die Grundproblematik nicht durchbrechen. Demzufolge ist postdemokratischen Regimen eine gewisse Ambivalenz inhärent. Sie stärken einerseits die politische Beteiligung der Bürger, besitzen andererseits für die Exekutive meist nur eine beratende Funktion, sodass die intendierten partizipatorischen Hoffnungen zum Teil nicht erfüllt werden.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Vgl. Rottmann 2011, S. 57.

<sup>17</sup> Vgl. ebenda.

<sup>18</sup> Vgl. Jörke 2011, S. 15 – 18.

Vor diesem Hintergrund liegt das Ziel der Studie darin, den Bereich der finanziellen Beteiligungsformen – speziell in den Daseinsvorsorgebereichen – näher zu untersuchen. Dabei werden im Sinne eines Gesamtbilds zunächst Beteiligungsformen formeller und informeller Natur allgemein sowie deren Anwendungsbereiche vorgestellt. Insbesondere informelle Beteiligungsformen gewinnen an Bedeutung. Der wesentliche Fokus liegt dabei auf den Rahmenbedingungen, welche ein verstärktes bürgerliches Engagement erfordern, der Analyse geeigneter Bereiche bürgerlichen Engagements, zielführenden Formen der Beteiligung und schließlich dem Unterbereich Möglichkeiten und Formen finanzieller Beteiligungsformen.

## 2.2 Fiskalischer Rahmen im Kontext finanzieller Bürgerbeteiligung – Engagement im Fokus leerer Kassen

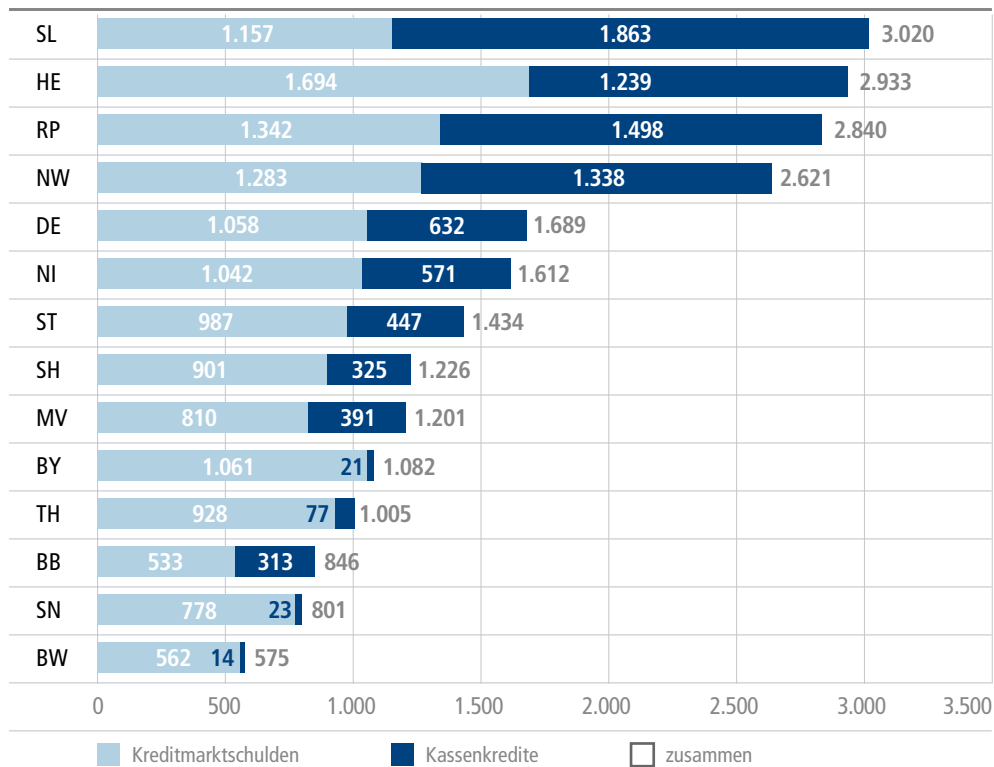
Die zunehmende Fülle kommunaler Aufgaben bei gleichzeitig immer angespannterer Haushaltslage, aber auch die gesellschaftlichen Veränderungen im Rahmen der demographischen Entwicklung bringen die Kommunen vielfach an den Rand ihrer Handlungsfähigkeit, auch in Bezug auf die Leistungserbringung für ihre Bürger. Besonders die finanzielle Situation vieler Gemeinden ist dramatisch: So erhöhten sich die Kassenverstärkungskredite der Gemeinden und Gemeindeverbände von 1992 von insgesamt ca. 1,4 Milliarden Euro auf 47,4 Milliarden Euro Ende 2012, was einer Steigerung von nahezu 3.400 Prozent entspricht.<sup>19</sup> *Abbildung 1* illustriert den Stand der kommunalen Investitions- und Kassenkredite und verdeutlicht, dass gerade kurzfristig für Liquiditätsengpässe aufgenommene Kredite in einigen Bundesländern bereits höher ausfallen als die fundierte Verschuldung. In der Praxis dienen sie jedoch derzeit in erster Linie der Bedienung laufender Leistungen. Aus der Abbildung heraus wird deutlich, dass sich die Problematik der Kassenkredite v. a. in Westdeutschland (Nordrhein-Westfalen, Saarland, Rheinland-Pfalz, Hessen) manifestiert.

---

19 Daten des Statistischen Bundesamtes 2014.



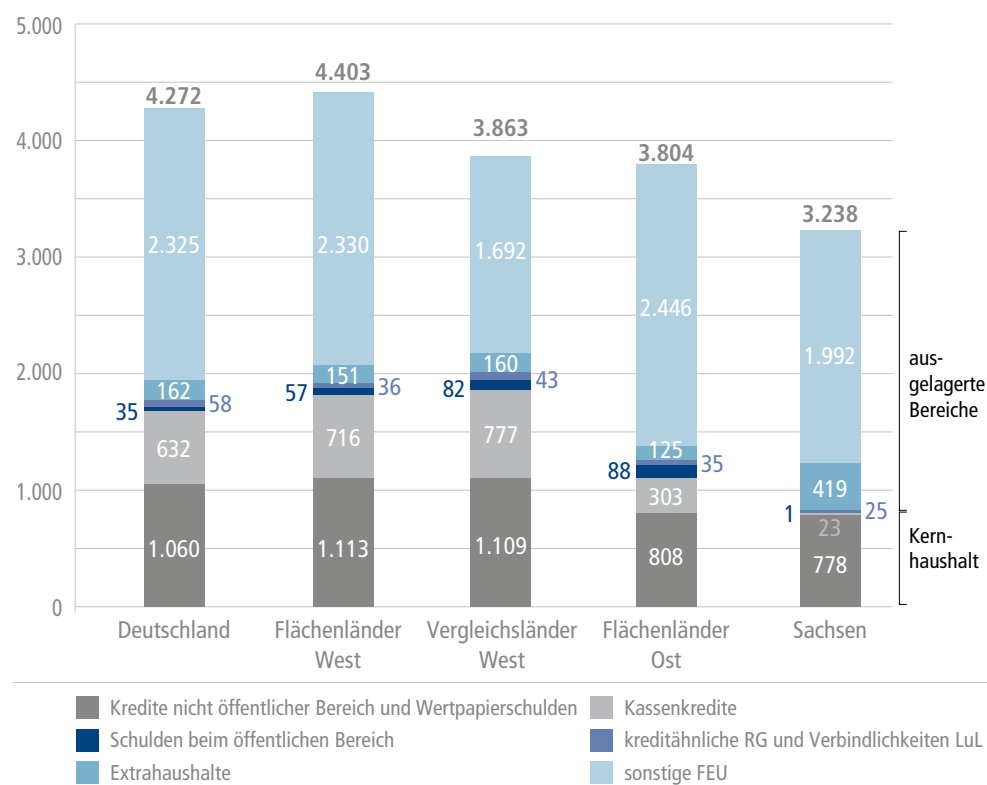
**Abbildung 1: Stand der kommunalen Investitions- und Kassenkredite zum 31.12.2012 in €/Einw.**



Quelle: Hesse/Lenk/Lück 2012, S. 102.

BertelsmannStiftung

Auch im Hinblick auf die Struktur kommunaler Verschuldung inklusive der Nebenhaushalte wird die Problematik deutlich, da den Städten und Gemeinden über die Verschuldung über ordentliche Kredite oder Kassenkredite die Möglichkeit obliegt, die Kreditaufnahme auf ausgelagerte öffentliche Institutionen zu verschieben (sog. „off-budget borrowing“). (Abbildung 2)

**Abbildung 2: Struktur der kommunalen Verschuldung 2012**

Quelle: Hesse/Lenk/Lück 2012, S. 99.

BertelsmannStiftung

Die Belastung des kommunalen Haushalts resultiert auch durch einen Mangel an Nutzung verschiedener Finanzierungsmöglichkeiten.<sup>20</sup> Neben der daraus resultierenden Notwendigkeit zur sparsamen Haushaltsführung erfordern diese aktuellen Entwicklungen einen immer stärker werdenden Fokus auf das kommunale Finanz- und Schuldenmanagement sowie auf die Aufwands- und Ertragsseite.<sup>21</sup> Auch die indirekten (Überwälzungs-)Effekte aus den schuldenbegrenzenden Regeln von Bund und Ländern lassen eine zusätzliche Belastung der kommunalen Ebene erwarten.<sup>22</sup> Fraglich ist, wie die Kommunen bei eigenen angespannten Haushalten mit der zunehmenden Ausgabelast und geringeren laufenden Einnahmen umgehen werden. Reine Einnahmenerhöhung wird insofern unzureichend, da den Kommunen nur wenige selbst bestimmbare Einnahmequellen obliegen. Zwar stellt insbesondere die Gewerbesteuer die wichtigste Einnahmequelle der Kommunen auch für die Finanzierung der kommunalen Aufgaben dar, diese ist jedoch volatil und im Aufkommen nur mittelbar im Rahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung durch die Kommunen beeinflussbar. Wenngleich das Gewerbesteueraufkommen kontinuierlich wächst und bereits 2012 mit gut 42,3 Milliarden Euro deutlich über dem Wert des Boom-

<sup>20</sup> Vgl. Lenk/Rottmann/Reichardt 2013, S. 6.

<sup>21</sup> Vgl. ebenda.

<sup>22</sup> Vgl. u. a. Lenk/Rottmann/Kuntze 2012; Lenk/Kuntze 2012.



Jahres 2008 lag<sup>23</sup>, profitieren nicht alle Gemeinden gleichermaßen hiervon. Besonders in den ostdeutschen Kommunen ist das Aufkommen an der Gewerbesteuer deutlich unterdurchschnittlich.<sup>24</sup> Auch Gemeinden in strukturschwachen Regionen werden hiervon deutlich weniger profitieren. Bleiben innerstaatliche Ausgleichs unberücksichtigt, besteht ein (erster) Ansatz in der stärkeren Beteiligung privater Unternehmen oder der Bürger bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Insofern würden die Kommunen die Strategie der Aufgaben- und Ausgabenverlagerung um den privaten Sektor erweitern.<sup>25</sup>

Unter diesem Aspekt und in Verbindung mit den o. g. Entwicklungen erscheinen seit jüngerer Zeit immer öfter auch finanzielle Bürgerbeteiligungen als adäquates Mittel, einerseits die kommunale Mitbestimmung der Bürger zu fördern, aber andererseits auch finanzielle Mittel für die Gemeinden zu akquirieren, um eine bürgernahe Aufgabenwahrnehmung zu initiieren.

### 2.3 Finanzielle Bürgerbeteiligung bei der kommunalen Leistungserbringung im Kontext des rechtlichen Rahmens

Wenn diskutiert werden soll, ob die Bürger im Rahmen einer finanziellen Bürgerbeteiligung an der Erbringung insbesondere pflichtiger kommunaler Aufgaben beteiligt werden können, ist zunächst zu klären, ob es hier ggf. rechtliche Restriktionen gibt. Dafür soll zunächst kurz auf die Aufgabenstruktur der Kommunen eingegangen und sollen anschließend einige weitere Anforderungen an die Aufgabenerledigung dargelegt werden.

Werden kommunale Aufgaben betrachtet, so ist zunächst zu erwähnen, dass die kommunale Ebene neben den kreisangehörigen Gemeinden auch die Landkreise umfasst. Beide administrative Verwaltungseinheiten erfüllen dabei verschiedene kommunale Aufgaben. Grundsätzlich lassen sich kommunale Aufgaben in zwei Kategorien unterteilen: freiwillige und pflichtige Aufgaben. Der erstgenannten Kategorie sind alle Aufgaben zuzuordnen, welche die Gemeinden „freiwillig“, demnach nicht infolge rechtlicher Verpflichtungen erbringen. Typische Beispiele sind die Errichtung und der Betrieb kultureller Einrichtungen (Theater, Oper etc.), die Unterhaltung von Sportanlagen oder die Wirtschaftsförderung. Hier entscheidet die Gemeinde entsprechend Art. 28 Abs. 2 GG selbst, ob und wie sie diese Aufgaben erfüllt. Die Finanzierungsverantwortung obliegt dabei vollständig der kommunalen Ebene. Die Erbringung entsprechender Leistungen muss rechtskonform erfolgen, d. h. das Angebot bzw. die Erbringung der Leistung darf nicht gegen geltendes Recht verstoßen. In diesem Aufgabenkreis können zur Finanzierung und Erbringung von Angeboten ohne Einschränkungen finanzielle Bürgerbeteiligungen bzw. bürgerschaftliches Engagement genutzt werden.

<sup>23</sup> Vgl. BMF 2013, S. 31.

<sup>24</sup> Vgl. ebenda.

<sup>25</sup> Vgl. Lenk/Rottmann/Kuntze 2012, S. 9.

Die pflichtigen Aufgaben lassen sich unterteilen in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben und Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bzw. Auftragsangelegenheiten. Zu den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben ist die Kommune aufgrund Bundes- oder Landesrechts bzw. durch Rechtsverordnungen zur Erfüllung verpflichtet. Es liegt folglich kein Ermessen bzgl. des „Ob“ der Aufgabenerfüllung vor. Jedoch hat die Kommune einen Ermessensspielraum, wie sie die Aufgabe erledigt. Typische Beispiele wären die Bauleitplanung, die Abwasserentsorgung, der Betrieb/Unterhalt von Kindertageseinrichtungen oder der ÖPNV. Sofern keine rechtlichen oder technischen Vorschriften entgegenstehen bzw. diese auch durch Private erfüllt werden können, sind folglich finanzielle Bürgerbeteiligungen hier grundsätzlich denkbar, mindestens in Form der Ergänzung des Angebots.

Bezogen auf Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bzw. Auftragsangelegenheiten obliegt der Kommune weder die Entscheidung über das „Ob“ noch das „Wie“ der Aufgabenerfüllung. Entsprechende Aufgaben werden der Bundes- oder Landesebene zugeordnet, diese bedienen sich zur Auftragserledigung jedoch der Kommune. Entsprechende Beispiele wären die Bauaufsicht, die Ordnungsverwaltung oder der Naturschutz. Da auch die Durchführung entsprechender Aufgaben vorgegeben ist, scheinen hier finanzielle Bürgerbeteiligungen nicht anwendbar.

Neben diesen eher rechtlichen Aspekten der Einbindung von Bürgern in die kommunale Aufgabenerbringung müssen in vielen Aufgabenbereichen zudem technische Normen sowie fachliche und Qualitätsstandards bezogen auf Bau und Betrieb von Anlagen berücksichtigt werden. Zudem müssen bestimmte Leistungen in einer gewissen Kontinuität erbracht werden. Auch vor dem Hintergrund des Haftungsrechts scheinen daher viele Pflichtaufgaben nicht originär durch Bürger erbringbar, zumindest wenn es um an technische Infrastrukturen gebundene oder der Fachaufsicht unterstellte kommunale Leistungen geht. Pflichtige „nichtphysische“ Leistungen, wie Aufgaben aus dem sozialen oder Bildungsbereich, können durch Bürgerbeteiligungen zumindest ergänzt werden.

Soll die Bürgerbeteiligung hingegen nur der Kapitalbeschaffung für eine Leistungserbringung über das gesetzliche Mindestmaß hinaus oder zur Sicherung eines Mindestangebots dienen, so scheinen zumindest Modelle der indirekten finanziellen Bürgerbeteiligung (Modelle, bei welchen die Bürger kein Mitspracherecht zum „Wie“ der Leistungserbringung haben) möglich.





## 3. Überblick über grundlegende Formen der Bürgerbeteiligung in Deutschland<sup>26</sup>

### 3.1 Der Begriff Bürgerbeteiligung

Die politische Partizipation in Deutschland unterlag seit der Gründung der Bundesrepublik einem stetigen Wandel. In den Anfangsjahren konnten die Bürger ihre politischen Ansichten und Interessen nur über den in einer Demokratie klassischen Weg der Beteiligung an Wahlen zum Ausdruck bringen. In den 1970er Jahren erfolgte ein erster qualitativer Sprung der Bürgerbeteiligung. Auf der kommunalen Ebene wurden die Informations- und die Anhörungsrechte der Bürger gestärkt. Dies geschah vorrangig durch die Einführung von Bürgerversammlungen und die formelle Beteiligung der Bürger an Planungsverfahren der öffentlichen Hand. Zudem entwickelten sich erste Verfahren informeller Bürgerbeteiligung. Ferner wurden in den 1990er Jahren auf der kommunalen Ebene bundesweit direktdemokratische Beteiligungsverfahren wie Bürgerentscheide und Bürgerbegehren eingeführt. Zeitgleich begannen diskursive Partizipationsverfahren, die vorrangig auf die Beeinflussung des öffentlichen Meinungsbilds abzielen, die bisherigen institutionalisierten Beteiligungsformen zu ergänzen.<sup>27</sup> Somit präsentieren sich die Formen politischer Partizipation heute in einer Vielfalt, die insbesondere auf der kommunal lokalen Ebene genutzt werden. So sind gerade in den letzten Jahren die finanzielle Beteiligung der Bürger an kommunalen Infrastrukturvorhaben und die E-Partizipation als neue Formen der Bürgerbeteiligung in den Fokus des gesellschaftlichen Interesses gerückt und erfreuen sich wachsender Beliebtheit.<sup>28</sup>

Die Ausdifferenzierung der Partizipationsformen fügt sich dabei in den Trend der Individualisierung der Gesellschaft ein. Während früher die klassische politische Beteiligung durch das dauerhafte, oft langjährige Mitwirken in Parteien oder Bürgerinitiativen gekennzeichnet war, charakterisiert sich politische Partizipation heute eher vermehrt durch das zeitlich befristete Engagement an einem bestimmten Projekt und erfolgt meist auf freiwilliger Basis in einem losen institutionellen Rahmen.<sup>29</sup> Im Zuge dieser Individualisierung der Bürgerbeteiligung gewinnen diskursive und informelle Verfahren immens an Bedeutung.

Die wachsende Relevanz der Bürgerbeteiligung ist primär im Wandel des Demokratie- und Staatsverständnisses zu sehen. Das zentrale Ziel von Bürgerbeteiligung liegt in der Schaffung von Legitimation von politischen Entscheidungen, insbesondere angesichts der Krise bisheriger institutioneller Legitimationsorgane wie Wahlen und Parteien. Daneben ermöglicht sie jedoch auch eine Rückkopplung zwischen Regierenden und Regierten. Für den komplexen politischen Entscheidungsprozess ist diese Rückkopplung unabdingbar und schafft das notwendige Vertrauen in die

<sup>26</sup> Die zahlreichen Arten der Bürgerbeteiligungen sollen hier nicht explizit vorgestellt werden. Hierfür soll auf die einschlägige Literatur zur Thematik verwiesen werden. Einen guten Überblick zu Beteiligungsverfahren geben bspw. Storl 2009 oder Nanz/Fritzsche 2012.

<sup>27</sup> Siehe Vetter 2008, S. 11 f.

<sup>28</sup> Siehe dazu Krcmar/Wolf/Zimmers 2012, S. 16; Einhaus 2012, S. 8.

<sup>29</sup> Vgl. Pfenning/Benighaus 2008, S. 197.

handelnden Akteure des Entscheidungsprozesses und in die Demokratie als politisches System insgesamt.<sup>30</sup>

Soll der eher nicht scharf abgegrenzte Begriff „Bürgerbeteiligung“ folglich definiert werden, so kann er zunächst als „Beteiligung der Bürgerschaft an politischen Entscheidungen“<sup>31</sup> außerhalb der Bürgerbeteiligung durch Abstimmungen und Wahlen im Rahmen des allgemeinen Wahlrechts bezeichnet werden.<sup>32</sup> Abstimmungen und Wahlen stellen dabei wesentliche Instrumente der Demokratie dar. Da hier jedoch zwischen der direkten Demokratie und der repräsentativen Demokratie unterschieden werden muss,<sup>33</sup> können in der Bundesrepublik Deutschland Bürgerbeteiligungen folglich als „systemimmanente Ergänzungen der repräsentativen Demokratie“<sup>34</sup> bezeichnet werden. Im klassischen Verständnis wird dabei zumeist zwischen formeller und informeller Bürgerbeteiligung unterschieden.

### 3.2 Formelle Bürgerbeteiligungen

Formelle Bürgerbeteiligung wird dabei definiert als gesetzlich vorgeschriebene Beteiligungen der Öffentlichkeit bei bestimmten Entscheidungsverfahren der öffentlichen Hand. Das bekannteste Beispiel ist wohl die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Bauplanungsrechts.

Formale Beteiligungen finden dabei bei Planungsverfahren auf allen staatlichen Ebenen sowie auf Ebenen von Mittelbehörden statt. So wird die Öffentlichkeit sowohl auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene als auch auf der regionalen Ebene beteiligt. In der Regel findet dabei eine mehrstufige Öffentlichkeitsbeteiligung statt. Meist ist diese zweistufig in der Form, dass eine erste Beteiligung im Rahmen der Planauslegung stattfindet, wo Einwendungen und Stellungnahmen zu den Planungen abgegeben werden können. Die zweite Stufe der Beteiligung ist dann der Erörterungstermin über die eingegangenen Einwendungen und Stellungnahmen. Je nach Planungsvorhaben gestaltet sich die Öffentlichkeitsbeteiligung jedoch unterschiedlich komplex. Im Falle des Netzausbaus im Energiebereich findet beispielsweise eine Kaskade von Planungsverfahren auf unterschiedlichen Ebenen mit unterschiedlichsten Beteiligungsformen Anwendung, für welche zudem diverse Gesetze zu beachten sind.

Das Ergebnis dieser Beteiligung ist ambivalent zu beurteilen, da bei diesen Beteiligungen die Bürger zwar Einwände und Bedenken äußern können, die Berücksichtigung dieser jedoch im Rahmen der Abwägung dem Ermessen der durchführenden öffentlichen Stelle obliegt. Verbindliche Einflussnahme ist hier i. d. R. nur außerhalb des eigentlichen Verfahrens auf dem Klageweg möglich.

30 Basierend auf Vetter 2008, S. 9.

31 Heinrich-Böll-Stiftung 2014.

32 Vgl. GAR NRW 2013, S. 6.

33 In der direkten Demokratie stellen neben Wahlen direkte Abstimmungen wie Volksentscheide, Bürgerbegehren, Bürgerentscheide oder Direktwahlen ein wesentliches Beteiligungsinstrument dar. In repräsentativen Demokratien werden diese i. d. R. sehr restriktiv gehandhabt, wie bspw. in Deutschland.

34 GAR NRW 2013, S. 6, zitiert nach Kuhlmann 2010.



### 3.3 Informelle Bürgerbeteiligungen

Der Rückgriff auf Beteiligungsverfahren informeller Art kann als Versuch klassifiziert werden, die von den Bürgern gewünschte stärkere Einbindung in politische Prozesse zu berücksichtigen. Zugleich soll die durch unzureichende Vermittlung politischer Entscheidungen entstandene Akzeptanzlücke durch diese Verfahren geschlossen werden. Der Begriff informell bezieht sich dabei in erster Linie auf die Tatsache, dass diese Partizipationsformen nicht gesetzlich vorgeschrieben sind. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist der meist diskursive Charakter dieser Verfahren.

Die theoretische Grundlage für solche Diskursverfahren liefern die Arbeiten zum kommunikativen Handeln nach Habermas. In einer vereinfachten Definition können Diskurse als „wissenschaftlich moderierte Aushandlungsverfahren verschiedener, jeweils rational legitimer Interessenlagen mit dem normativen Ziel gemeinsame Rationalität und Konsens herzustellen“ beschrieben werden.<sup>35</sup> Die maßgeblichen Unterschiede der diskursiven Verfahren im Vergleich zu den formellen Partizipationsformen liegen u. a. in

- der zeitlichen Befristung und der intrinsischen Motivation der Teilnehmer;
- der thematischen Fokussierung auf lokale und regionale Problemstellungen;
- dem wissenschaftlich objektiven Partizipationsstil unter Berücksichtigung subjektiver Interessen;
- der Ergebnisoffenheit des Verfahrens und
- der Möglichkeit der Bürger, sich nicht nur punktuell, sondern kontinuierlich zu beteiligen.<sup>36</sup>

Die Formen informeller Beteiligungsverfahren wurden fortlaufend weiterentwickelt, sodass mittlerweile ein breites Spektrum existiert. Für die Bewertung der Güte und Qualität diskursiver Verfahren haben sich in der wissenschaftlichen Literatur vier Leitkriterien etabliert. Dabei handelt es sich um die Kriterien der **Fairness**, der **Kompetenz**, der **Effizienz** und der **Legitimation**.<sup>37</sup>

#### Fairness

Das Kriterium der Fairness ist sehr eng an die Beteiligung der betroffenen Bürger an der Entscheidungsfindung gebunden. Eine weitere Kategorisierung erfolgt in die strukturelle und die prozessuale Fairness. Im Falle der strukturellen Fairness steht die angemessene Repräsentanz aller betroffenen Bürger im Vordergrund, wobei die Grenzen zwischen ihnen und den Nichtbetroffenen oft fließend sind. Ein weiteres Element der strukturellen Fairness ist die Festsetzung struktureller Rahmenbedingungen und Regeln des diskursiven Verfahrens. Darunter fallen u. a. die Auswahl der Themen oder die Auswahl der Form zur Entscheidungsfindung. Die prozessuale Fairness gewährleistet allen Teilnehmern, ihren Anregungen und Forderungen im Diskursverfahren Ausdruck zu verleihen.<sup>38</sup>

35 Pfenning/Benighaus 2008, S. 199.

36 Vgl. Pfenning/Benighaus 2008, S. 200.

37 Vgl. Renn/Webler 1998, S. 36 – 43; Hettich 2002, S. 9 – 11; Renn 2011, S. 35.

38 Vgl. Renn/Webler 1998, S. 36 – 39.

### Kompetenz

Zur Beurteilung diskursiver Verfahren bezieht sich die Kompetenz nicht allein auf das Vorhandensein von Sachwissen oder objektivem Wissen. Vielmehr zielt es auf die Fähigkeit des Verfahrens ab, alle Beteiligten in die Lage zu versetzen, die gesamten geäußerten Aussagen und Meinungen nachvollziehbar beurteilen und selektieren zu können. Das Kriterium der Kompetenz stellt aber auch den Anspruch an die Teilnehmer, ihre Normen und Einschätzungen in einer Art und Weise zu formulieren, die einen kommunikativen Austausch über die innere Logik der vorgebrachten Argumente erlaubt.<sup>39</sup>

### Effizienz

Natürlich unterliegen auch Diskursverfahren ökonomischen Kosten-Nutzen-Überlegungen. Demnach sollten die Ergebnisse und Vorteile in einer angemessenen Relation zum Aufwand und den Kosten (zeitlich und monetär) stehen. Ferner bezieht sich das Effizienzkriterium auch auf die Verhandlungsführung der Organisatoren. Der Ablauf des Verfahrens sollte sich an einer kostenminimierenden, entscheidungsanalytischen Schrittfolge orientieren.<sup>40</sup>

### Legitimation

Legitimation ist das zentrale Bewertungskriterium für diskursive Verfahren. Die Ergebnisse müssen demnach für Außenstehende ebenso klar verständlich, fair und nachvollziehbar sein. Dies begünstigt die Reichweite der Verbindlichkeit der getroffenen Entscheidungen. Das Kriterium wird in die formale, argumentative und die integrative Legitimation weiter unterteilt. Die Einhaltung der formalen Legitimation fordert die Einbindung des Verfahrens in einen legalen Entscheidungsprozess sowie die Bereitschaft der Entscheidungsträger, die getroffenen Entscheidungen ergebnisoffen zu prüfen. Die argumentative Legitimation fordert die legitime Anerkennung der Ergebnisse und der Struktur des Diskurses durch am Prozess Nichtbeteiligte. Ist die Anschlussfähigkeit der Verfahrensergebnisse an die Institutionen der politischen Arena gewährleistet, ist das Kriterium der integrativen Legitimation erfüllt. Die Ergebnisse müssen dabei so aufbereitet werden, dass sie in die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung überführt werden können.<sup>41</sup>

## 3.4 Exkurs: Bürgerhaushalt als geeignete Form der Bürgerbeteiligung bei Budgetentscheidungen?

Im Regelfall erfolgt die Beteiligung der Bürger zu Entscheidungen der Finanzierung bestimmter kommunaler Aufgaben im Rahmen sogenannter „Bürgerhaushalte“, was als eine indirekte „finanzielle“ Bürgerbeteiligung in Form der Ausübung eines sehr eingeschränkten Mitspracherechts über finanzielle Mittel bezeichnet werden kann. Der Bürgerhaushalt ist dabei als ein Instrument der informellen Bürgerbeteiligung einzuordnen.

<sup>39</sup> Basierend auf Renn/Webler 1998, S. 39 f.

<sup>40</sup> Vgl. Renn/Webler 1998, S. 40 f.

<sup>41</sup> Vgl. Renn/Webler 1998, S. 41 – 43.



Bürgerhaushalte wurden in den 1990er Jahren im Rahmen der „Lokalen Agenda 21“ als ein probates Mittel konsensorientierter Beteiligungen gesehen, bei welchen auch unter ökonomischen Gesichtspunkten effizientere Lösungen erarbeitet werden könnten.<sup>42</sup> Dabei sollten die Bürger über die Verwendung zumindest bestimmter Teile des Budgets mitentscheiden können. Ziel war dabei auch eine verbesserte Berücksichtigung von Bürgerwünschen in der kommunalen Leistungserbringung. Ohne weiter auf die Ausgestaltung dieses Instruments eingehen zu wollen, haben Bürgerhaushalte jedoch einen eher informativen Charakter, da die Bürger hier zwar ihre Anregungen zur Verwendung der finanziellen Mittel des Gesamthaushalts oder von Teilhaushalten äußern können, das Letztentscheidungsrecht liegt allerdings weiterhin in den Händen der politischen Gremien.<sup>43</sup> Jedoch zeigen Praxisbeispiele, dass entsprechende Budgetvorschläge durchaus in Kommunalhaushalten berücksichtigt werden, auch im internationalen Kontext.<sup>44</sup>

In den 1990er Jahren wurden besonders im Rahmen der „Local Governance“-Debatte Bürgerhaushalte vielfach etabliert, dieser Trend ist unter den Rahmenbedingungen finanziell angespannter kommunaler Haushalte seit den 2000er Jahren jedoch nicht mehr erkennbar.<sup>45</sup> Fraglich ist daher, ob solche Bürgerbeteiligungen unter genannten finanziellen Rahmenbedingungen überhaupt einen Beitrag zur effizienteren Leistungserbringung leisten können, da diese sowohl bezogen auf die Durchführung als auch die Umsetzung der Ergebnisse u. a. finanzielle Ressourcen benötigen. Finanzielle kommunale Zwänge stimmen eher skeptisch. Waren Beteiligungsformen anfangs als dialogorientierte Verfahren konzipiert, welche zu effektiveren und problemgerechteren Lösungen zwischen Bürgern, Politik und Verwaltungen führen sollten, so sind sie unter den gegenwärtigen Haushaltslagen zumeist als „(...) hierarchisch koordinierte, eng zugeschnittene und nicht-dialogorientierte Beteiligungsverfahren (...)“<sup>46</sup> zu definieren. Für Bürgerbeteiligungen bzw. kommunale, dialogorientierte Partizipationsmöglichkeiten ergeben sich aus genannten finanziellen Rahmenbedingungen demnach eher schlechte Voraussetzungen. Am Beispiel der nordrhein-westfälischen Kommunen lässt sich dies verdeutlichen. Die in den letzten Jahren zu beobachtende zunehmende Haushaltskrise der Kommunen in Nordrhein-Westfalen führte dazu, dass immer öfter das Nothaushaltsrecht greift und es vermehrt zu Eingriffen der Haushaltsaufsicht kommt. „Unter den Bedingungen des Nothaushaltsrechts dürfen die Kommunen auch im Verwaltungshaushalt nur noch Aufgaben wahrnehmen, zu denen sie rechtlich verpflichtet sind (...). Insbesondere neue freiwillige Aufgaben und kostenintensive Beteiligungsangebote dürfen die Kommunen unter diesen Bedingungen eigentlich nicht mehr wahrnehmen.“<sup>47</sup> Da dialogorientierte Verfahren viele Ressourcen binden (sowohl in der Verwaltung, aber mitunter auch finanzielle Ressourcen) und bei diesen keine harten Themen wie Mittelkürzungen oder finanzielle Prioritätensetzung zulasten anderer Aufgabenbereiche diskutiert werden können, wurden sie meist nur so lange praktiziert, wie es hierfür Fördermittel seitens des Bundes oder der Länder gab. Hinzu kommt beschriebene Situation, dass in extremen Haushalts(not)lagen hierfür auch keine Mittel eingesetzt werden dürfen. Infolgedessen besteht kaum ein Anreiz seitens der Kommunen, entsprechende Verfahren durchzuführen. Ebenso ist dies für Bürger wenig attraktiv, wenn zum einen kaum über Budgets entschieden werden kann und zum anderen die

42 Vgl. Holtkamp/Bathge 2012, S. 48.

43 Vgl. bspw. Bertelsmann Stiftung 2010, S. 13 ff.

44 Vgl. ebenda, S. 15.

45 Vgl. ebenda, S. 47.

46 Ebenda, S. 47.

47 Holtkamp/Bathge 2012, S. 48.

Umsetzung eventueller Ergebnisse dann an fehlenden Mitteln scheitert. Dennoch nehmen bezogen auf die kommunale Ebene in Deutschland insgesamt Beteiligungen in Form von Bürgerhaushalten tendenziell zu.<sup>48</sup> Ein Grund wird darin vermutet, dass Bürgerbeteiligung unterdessen verstärkt die finanziellen Rahmenbedingungen und damit die begrenzten finanziellen Ressourcen der Kommunen berücksichtigt und es verstärkt um eine Mitwirkung an der Konsolidierung von kommunalen Haushalten geht, wenngleich oftmals nur um Abstimmungen über Einsparungen.<sup>49</sup> In Kommunen ohne (größere) Haushaltsdefizite hingegen wird durchaus über zusätzliche Mittelverteilungen entschieden. Unter dem Fokus der Untersuchung – Bürgerbeteiligung als Option zur Sicherung eines kommunalen Mindestangebots – scheinen diese Beteiligungsformen wenig zielführend, zumal belastbare empirische Befunde für viele Bundesländer fehlen.

---

<sup>48</sup> Vgl. ebenda, S. 52.  
<sup>49</sup> Vgl. ebenda, S. 52 f.



## 4. Finanzielle Bürgerbeteiligung als ein Modell der Bürgerbeteiligung

### 4.1 Definition und Zielstellungen der finanziellen Bürgerbeteiligung

Finanzielle Bürgerbeteiligungen stellen ein relativ neues Beteiligungsinstrument dar. Im Rahmen der Studie sollen zwei Grundformen unterschieden werden: Die indirekte und die direkte finanzielle Bürgerbeteiligung. Die direkte finanzielle Bürgerbeteiligung ist dabei nochmals zu unterteilen in die aktive und passive finanzielle Bürgerbeteiligung.

Unter *indirekter finanzieller Bürgerbeteiligung* soll dabei die Mitwirkung der Bürger an kommunalen Fragestellungen bzw. der öffentlichen Aufgabenerfüllung verstanden werden, bei welcher die Bürger der Kommune bzw. für eine Leistungserbringung kein Kapital zur Verfügung stellen, durch die Mitwirkung an bzw. Erbringung von bestimmten Angeboten aus dem Bereich der kommunalen Aufgaben jedoch indirekt einen finanziellen Beitrag in Form von Kosteneinsparungen bei der Kommune leisten. Dabei können für entsprechende (private) Angebote von den Nutzern durchaus finanzielle Beiträge erhoben werden bzw. Bürger für entsprechende Tätigkeiten materielle Gegenleistungen erhalten.<sup>50</sup>

Die *direkte finanzielle Bürgerbeteiligung* hingegen wird definiert als freiwillige Beteiligung der Bürger an kommunalen bzw. öffentlichen Aufgaben durch die Bereitstellung eigener finanzieller Mittel zur Aufgabenerledigung. Bereitstellung meint dabei entweder eine zeitliche Befristung der Mittelüberlassung zu bestimmten Konditionen oder den Erwerb von Beteiligungen in unterschiedlicher Form an mit der Leistungserbringung beauftragten (kommunalen) Unternehmen. Zudem soll hierunter die Sonderform von Stiftungen gefasst werden, sofern diese ergänzend zu kommunalen Aufgaben tätig wird.

Wie bereits erwähnt, können die direkten finanziellen Bürgerbeteiligungen in aktive und passive Beteiligungen untergliedert werden. Bei der *aktiven finanziellen Bürgerbeteiligung* agieren die Bürger sowohl als Geldgeber als auch stärker als Miteigentümer. Neben der Finanzierung der Anlage gründen sie eine Betreibergesellschaft, wodurch sie selbst zum Produzenten von bestimmten Leistungen werden. Aufgrund der Miteigentümerschaft stehen den sich beteiligenden Bürgern umfangreiche Kontroll- und Mitspracherechte zu. In der Praxis hat sich bislang noch kein bestimmtes Modell zur finanziellen Beteiligung durchgesetzt, sodass der öffentlichen Hand eine große Auswahl an Beteiligungsformen zur Verfügung steht.<sup>51</sup> Der öffentlichen Hand stehen daher mehrere Optionen offen, ihre Bürger finanziell an Investitionsvorhaben zu beteiligen.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Dabei ist diese Definition nicht unkritisch, da sich eine gewisse Nähe zum bzw. eine Überschneidung mit dem Bereich des bürgerschaftlichen Engagements ergibt. Im nachstehenden Text wird diese Problematik nochmals aufgegriffen.

<sup>51</sup> In Anlehnung an Institut für den öffentlichen Sektor e. V. 2011, S. 10.

<sup>52</sup> Vgl. ebenda.

Im Gegensatz dazu tritt der Bürger bei der *passiven finanziellen Bürgerbeteiligung* als reiner Geldgeber auf – er tätigt folglich eine reine Finanzanlage unter der Führung eines Unternehmens bzw. Projektbetreibers bzw. über Angebote (öffentlicher bzw. genossenschaftlicher) Kreditinstitute. Dabei ist der Umfang von Mitspracherechten nur sehr gering. Ein Beispiel hierfür sind Sparbriefe, Anleihen oder Genussrechte. Zudem sollen hierunter Modelle gefasst werden, bei welchen der Bürger der Kommune Kapital für vorrangig gemeinnützige Zwecke zur Verfügung stellt.

Finanzielle Bürgerbeteiligungen als relativ neues Beteiligungsinstrument können in verschiedenen Bereichen und in unterschiedlichen Formen zum Einsatz kommen und verfolgen somit mehrere Ziele. In der Regel steht dabei die Erhöhung der Akzeptanz von bestimmten Maßnahmen/Entscheidungen im Vordergrund. Weitere Zielstellungen sind u. a. eine verbesserte Berücksichtigung von Bürgerwünschen, die Beteiligung der Bürger an Kosten und Erträgen bestimmter Aufgaben oder die Beschaffung von Kapital für die Erhaltung bestimmter kommunaler Angebote. Das erstgenannte Ziel wird dabei regelmäßig in Publikationen insbesondere zur finanziellen Bürgerbeteiligung im Rahmen der Energiewende benannt, die anderen genannten möglichen Zielstellungen sollten insbesondere durch die Befragung überprüft werden.

Demnach sind die mit einer finanziellen Bürgerbeteiligung verfolgten Ziele abhängig von der Art der Beteiligung. Aktive und passive direkte und finanzielle Bürgerbeteiligungen sind nach aktuellem Kenntnisstand der internetbasierten Recherche dieser Studie vorrangig im Kontext der Energiewende verbreitet, wobei diese größtenteils bei der Erzeugung von Energie Anwendung finden. Primäres Ziel ist dabei die bereits benannte Akzeptanzförderung des Ausbaus erneuerbarer Energien und hier speziell der projektbezogenen Akzeptanz bei den lokal Betroffenen<sup>53</sup>, indem die Bürger hier selbst als Akteure auftreten können und/oder am wirtschaftlichen Erfolg einer Maßnahme beteiligt werden. Errichtet zudem eine Gemeinde unter finanzieller Beteiligung ihrer Bürger beispielsweise einen kommunalen Windpark, so führt dies auch zur Erhöhung der Einnahmen der Gemeinde. Kommunalfiskalische Ziele können demnach ebenfalls eine Rolle spielen. Besonders im Netzausbau soll verstärkt durch finanzielle Beteiligung der Bürger die Akzeptanz erhöht, notwendiges Kapital beschafft und schließlich ein zügiger Ausbau, folglich die Erreichung der durch die Bundesnetzplanung avisierten Zeitschienen, sichergestellt werden. Erreicht werden soll dies durch garantierte Renditen. Dazu wurde das Instrument der „Bürgeranleihe“ konzipiert, welches in Abschnitt 4.2.3 nochmals vorgestellt wird.

Ferner können mit direkten finanziellen Bürgerbeteiligungen durchaus kommunal- bzw. regionalwirtschaftliche Ziele verfolgt werden. Indem sich Bürger vor Ort aktiv als Projektpartner regionaler oder lokaler Unternehmen an Investitionsvorhaben beteiligen können, leisten sie einen Beitrag zur Steigerung der lokalen bzw. regionalen Entwicklung. Dabei profitieren sie ebenfalls an den anfallenden Einnahmen und Erträgen der Gemeinde bzw. des kommunalen Unternehmens.<sup>54</sup>

Indirekte finanzielle Bürgerbeteiligungen verfolgen oftmals mittelbar das Ziel der Sicherung eines ausreichenden kommunalen Leistungsangebots. Besonders in Aufgabenbereichen mit

<sup>53</sup> Vgl. Wunderlich 2012, S. 14.

<sup>54</sup> Vgl. Einhaus 2012, S. 8.





akutem Problemdruck und neuen Handlungsbedarfen etwa infolge der demographischen Entwicklung oder angespannter öffentlicher Haushalte scheinen entsprechende Modelle verlockend.<sup>55</sup> Dieses zunächst nachvollziehbare Ziel birgt jedoch Probleme, insbesondere bei der Beteiligung von Bürgern zur Sicherung eines ausreichenden kommunalen Leistungsangebots insbesondere auch bei pflichtigen kommunalen Aufgaben. Es besteht die Gefahr, dass in einer entsprechenden Einbindung der Bürger eine pragmatische Lösung gesehen werden könnte, „(...) um den Mangel an öffentlichen Mitteln und an entwickelten Konzepten zu kompensieren.“<sup>56</sup> Insbesondere ist dies problematisch, da eine entsprechende Beteiligung faktisch kaum von bürgerschaftlichem Engagement getrennt werden kann. Jakob spricht dabei vom „Trend zur Monetarisierung“ bzw. von „bezahltem Engagement“.<sup>57</sup> Dabei wirke sich dies nicht nur auf die Qualität bestimmter Leistungen aus, sondern berge infolge der zunehmenden Bedeutung als zusätzliche Einkommensquelle zudem die Gefahr der Entstehung eines Niedriglohnsektors und der Veränderung des Charakters ehrenamtlichen Engagements.<sup>58</sup> Daraus schlussfolgert sie, dass entsprechende Tätigkeiten begrifflich klar von ehrenamtlichem bzw. bürgerschaftlichem Engagement getrennt werden sollten.<sup>59</sup>

Für Kommunen ist im Kontext der Studie neben dem gesellschaftlichen und politischen Nutzen v. a. der „finanzielle“ Nutzen von Relevanz. Aus benannten Gründen kann ein finanzieller Nutzen nur schwierig gemessen werden, zumal, wie bereits verdeutlicht, hier keine hauptamtlichen Arbeitskräfte ersetzt werden sollen, was eine messbare finanzielle Entlastung der Kommunen darstellen würde. Es geht hier folglich um die Verbesserung von Angebot und Qualität sowie die Ergänzung bestimmter Leistungen, aber auch um Kostenersparnis in Kommunen beispielsweise durch Zeit- und damit Kostenersparnisse bei bestimmten Verwaltungsabläufen infolge von Hilfsangeboten von Bürgern für bestimmte Kundengruppen kommunaler Leistungen.<sup>60</sup> Eine Überwälzung kommunaler Aufgaben auf sich freiwillig engagierende Bürger ist nicht Ziel und wird auch von Kommunalvertretern strikt abgelehnt.<sup>61</sup> Dennoch bleibt das Problem der quantitativen Messung des finanziellen Nutzens, wobei am Beispiel einer Kosten-Nutzen-Analyse des Instituts für Praxisforschung und Projektberatung München im Rahmen einer Untersuchung für die Bayerische Staatsregierung entsprechende Effekte nachgewiesen wurden.<sup>62</sup>

Wenngleich folglich besagte Aktivitäten nicht unkritisch, aber dennoch Realität sind, sollen sie der oben definierten indirekten finanziellen Bürgerbeteiligung zugeordnet werden. Denn besonders unter enger werdenden finanziellen Handlungsspielräumen der Kommunen wird dennoch eine hohe Lebensqualität zu möglichst geringen Kosten gewünscht, und dies sowohl seitens der Kommunen als auch der Bürger.<sup>63</sup> Hierfür sind Bürger erforderlich, welche Verantwortung übernehmen.

55 Vgl. Jakob 2013, S. 3.

56 Ebenda, S. 4.

57 Jakob 2013.

58 Vgl. ebenda, S. 4 ff.

59 Vgl. ebenda, S. 8.

60 Vgl. LandesEhrenamtsagentur Hessen/IFOK (o. J.), S. 21. Dort wird als ein Beispiel die Unterstützung von Migranten bei der Ausfüllung behördlicher Formulare durch Ehrenamtliche benannt, wodurch Fehler vermieden und der Verwaltung bei der Bearbeitung von Anträgen Zeit und damit Kosten erspart werden.

61 Vgl. ebenda, S. 22.

62 Vgl. ebenda, S. 21.

63 Vgl. ebenda, S. 18.

Die kurz vorgestellten drei wesentlichen Formen der finanziellen Bürgerbeteiligungen sollen in Abschnitt 4.2 nun genauer betrachtet und soll auf die geläufigsten Arten kurz eingegangen werden.

## 4.2 Formen der finanziellen Bürgerbeteiligung

### 4.2.1 Indirekte finanzielle Bürgerbeteiligung – Beteiligung als Engagement

Eine eindeutige Abgrenzung ist hier aus den in Abschnitt 4.1 benannten Gründen nicht möglich. Grundsätzlich soll hierunter jedoch die Bereitstellung von Leistungen durch Bürger verstanden werden, welche im Aufgabenbereich der Kommune liegen, von dieser jedoch nicht in ausreichendem Umfang selbst zur Verfügung gestellt wird oder werden kann. Beispiele hierfür wären beispielsweise private Kindertagesstätten, aber auch Betreuungsangebote von Privaten beispielsweise im Pflegebereich. Zudem soll hierzu das Engagement von Bürgern in entsprechenden Organisationen/Einrichtungen gezählt werden, bei welchen das Angebot nicht durch Bürger selbst erbracht wird, diese jedoch primär ohne finanziellen Nutzen bzw. nicht primär erwerbsmäßig an der Leistungserbringung mitwirken, wenngleich sie dafür geldwerte Leistungen oder direkte Geldzahlungen in Form von Auslagenersatz oder pauschalen Aufwandsentschädigungen erhalten.

Da besonders der zweitgenannte Aspekt schwer abgrenzbar ist, wurde diese Form der finanziellen Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunalbefragung auf erstgenannten Aspekt begrenzt.

### 4.2.2 Aktive finanzielle Bürgerbeteiligung – Bürger als Anteilseigner

Bezogen auf aktive finanzielle Bürgerbeteiligungen geht es zumeist um die Erbringung bestimmter Aufgaben unter Einbeziehung privaten Kapitals. Dabei werden i. d. R. Unternehmen als Trägergesellschaften gegründet, welche theoretisch die gesamte Bandbreite der Rechtsformen umfassen können. In der Praxis haben sich jedoch nachstehende Modelle besonders etabliert.

#### Genossenschaftsmodelle

Die bisher wohl dominanteste Form der finanziellen Bürgerbeteiligung stellt die Genossenschaft dar. Besonders im Bereich der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien sind Genossenschaften stark verbreitet. Entstanden aus dem sozialen Wohnungsbau heraus gewinnen Genossenschaftsmodelle nicht zuletzt im Zuge der Energiewende und des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) an Bedeutung. Derzeit existieren bereits über 600 Energie-Genossenschaften in Deutschland.<sup>64</sup> Damit werden regionale Vorhaben gefördert und deren Akzeptanz erhöht. Die Vorteile einer Genossenschaft ergeben sich aus Bürgersicht primär aus der direkten Einwirkung auf das Unternehmen durch Stimmrechte, wobei jedes Mitglied unabhängig von der Höhe der Kapitaleinlage exakt eine Stimme hat. Da Beschlüsse mit einfacher Stimmenmehrheit gefasst werden, ist der Einfluss des Einzelnen grundsätzlich gleich hoch. Durch den Zusammenschluss der Mitglieder ergeben sich sowohl Synergien und Skaleneffekte, mit denen eine Effizienzsteigerung im Er-

<sup>64</sup> Vgl. Jakob 2013, S. 3.



werb, in der Produktion und in der Bewirtschaftung korrespondieren kann. Das Identitätsprinzip resultiert aus der dualen Struktur der Genossenschaftsmitglieder: Sie fungieren sowohl als Kapitalanleger als auch als Nutzer. Der übliche Gegensatz zwischen Eigentümer- und Nutzerinteressen entfällt damit bzw. schwächt sich ab.<sup>65</sup>

#### **Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR)**

Besonders für kleine Projekte (bspw. kleinere Anlagen erneuerbarer Energien) mit relativ geringen Investitionsvolumina und kleinem Investorenkreis eignen sich Rechtsformen, die im Hinblick von Haftungszwängen und Einlagenhöhen moderat gestaltet sind. Der Aufwand zur Institutionalisierung der Gesellschaft fällt sehr gering aus. Neben nur zwei nötigen Gesellschaftern ist zumeist eine Buchführungspflicht/Jahresabschlusspflicht nicht zwingend, ferner liegen die Gründungskosten sehr niedrig. Allerdings ist die Beschlussfassung mit je einer Stimme pro Gesellschafter einstimmig zu treffen. Die interessierten Bürger beteiligen sich in Zeichnungsrunden an einer Betreibergesellschaft in Form einer GbR. Die anfallenden Aufgaben der GbR werden in der Regel ehrenamtlich vollzogen. Die Gewinn- und Verlustbeteiligung erfolgt auf die Gesellschafter je nach deren Einlagen. Durch den Bezug des Modells auf ein Vorhaben eignet sich die GbR nicht zur umfangreichen Weiterentwicklung des Vorhabens. Da die Gesellschafter allerdings mit ihrem Privatvermögen haften, ist im Vorfeld eine adäquate Risikoabschätzung unerlässlich.

#### **Aktiengesellschaft**

Eine weitere Variante sind geschlossene Fonds und Aktiengesellschaften, oft in Form einer Publikums-KG. Die Bürger treten dabei als Kommanditisten einer Kommanditgesellschaft mit den entsprechenden Mitspracherechten auf. Die Kommanditgesellschaft zeichnet sich für die Planung und Durchführung des Projektes verantwortlich. Die erwirtschafteten Gewinne werden an die Anteilseigner ausgezahlt. Da die Mindesteinlage bei einer Publikums-KG für den Durchschnittsbürger nicht unerheblich ausfallen (bspw. mindestens 5.000 Euro als Einlage), eignet sich diese Form nicht ubiquitär für die Beteiligung der breiten Bevölkerung.<sup>66</sup> Die Organisationsstruktur bei der AG ist komplex, da neben dem Vorstand ein Aufsichtsrat und eine Hauptversammlung notwendig sind. Letztere bestimmt über die Gewinnverteilung. Die Anteilseigner haften allerdings ausschließlich über ihre Kapitalanlage. Diese determiniert hingegen auch – anders als bei der Genossenschaft – die Mitbestimmung. Für kleinere regionale Beteiligungsprojekte ist die AG allerdings häufig zu groß. Die Komplexität und organisationsstrukturelle Intensität wird dem Kontext häufig nur unzureichend gerecht.

#### **Hybridmodelle – GmbH & Co. KG**

In der Diskussion stehen auch Hybridmodelle, beispielsweise aus einer GmbH & Co. KG und einer Genossenschaft, in dem ein kommunales Stadtwerk als privatrechtlich firmiertes (formell privatisiertes) Unternehmen die Leitungsrolle einnimmt. Diese Mischform benötigt zur Gründung zwei Gesellschafter (Komplementär als GmbH und Kommanditist). Die Bürger würden in diesem Modell zwar weniger Mitspracherechte halten, gleichsam ist aber die simultane Integration von Klein- und Großanlegern in einem Projekt erreichbar.<sup>67</sup> Institutionalisierbar ist diese Form dann,

<sup>65</sup> Vgl. u. a. Lenk/Rottmann/Hesse 2011, S. 17 ff.

<sup>66</sup> Vgl. Einhaus 2012, S. 8.

<sup>67</sup> Vgl. ebenda.

wenn die Zahl der Beteiligten im Zeitverlauf steigt, das Investitionsvolumen größer wird oder das Haftungsrisiko minimiert werden soll. Allerdings steigen mit zunehmender Größe auch die formellen und finanziellen Anforderungen.

### 4.2.3 Passive finanzielle Bürgerbeteiligung – Bürger als Geldgeber

#### **Bürgeranleihe**

Die sogenannte „Bürgeranleihe“ basiert auf dem 2012 vom damaligen Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Peter Altmaier, vorgeschlagenen Konzept „Bürgerdividende Netzausbau“<sup>68</sup>, welches im Eckpunktepapier des BMU, BMWi und der Übertragungsnetzbetreiber<sup>69</sup> mündete und Maßnahmen benennt, mit welchen der zwingend erforderliche Netzausbau beschleunigt werden soll. Darin sollte eine Anlagemöglichkeit geschaffen werden, welche möglichst vielen Bürgern eine Beteiligung ermögliche. Primär sollte v. a. Bürgern der betroffenen Landkreise und Grundstückseigentümern, welche von einem konkreten Leitungsbauvorhaben betroffen sind, die Möglichkeit einer Beteiligung gegeben werden. Diesen sogenannten „Direktbetroffenen“ wird eine Mindestzeichnung garantiert. Die Rahmenbedingungen sehen vor, dass über die finanzielle Bürgerbeteiligung 15 Prozent des Investitionsvolumens bereitgestellt werden sollen. Mit der Option von Einlagen ab 1.000 Euro soll v. a. Kleinanlegern die Möglichkeit einer Beteiligung gegeben werden. Grundsätzlich sind langfristige Laufzeiten mit einer marktgerechten Rendite von bis zu 5 Prozent angedacht.

#### **Darlehen**

Die finanzielle Beteiligung der Bürger an großen Investitionsvorhaben kann auch über den klassischen Weg eines Darlehens erreicht werden. In diesem Falle überlassen die Bürger einer Projektgesellschaft finanzielle Mittel. Die Bürger erhalten als Anteilseigner im Gegenzug eine feste oder variable Verzinsung.

#### **Schuldverschreibungen**

Hierbei handelt es sich um ein verbrieftes Schuldversprechen des Kreditnehmers zur Rückzahlung des gezeichneten Betrags (zuzüglich Zinsen) nach Ablauf der zuvor vertraglich vereinbarten Laufzeit. Weiterhin besteht eine sehr flexible Vertragsgestaltung im Hinblick auf die Vertragslaufzeit, Verzinsung sowie Kündigungsfristen. Große Bedeutung widerfährt insbesondere der Inhaberschuld- und Namensschuldverschreibung.

**Inhaberschuldverschreibungen** dienen der Einbindung von Bürgerkapital. Das Unternehmen, welches finanziell unterstützt wird, verpflichtet sich, dem Anleger das Kapital einschließlich eines vereinbarten Zinssatzes nach Endfälligkeit zurückzuzahlen. **Sparbriefe bzw. Namensschuldverschreibungen** werden vorwiegend von Banken und Sparkassen ausgegeben. Auch diese werden als Geldanlagen mit Zinsgarantien bezeichnet. Der Sparbrief wird dabei aber auf den Namen des Kapitalgebers ausgestellt und ist somit nicht ohne Weiteres auf eine andere Person übertragbar.

<sup>68</sup> Vgl. bspw. Wirtschaftswoche vom 30.9.2012: Altmaier plant „Bürgerdividende“ beim Netzausbau.

<sup>69</sup> „Gemeinsames Eckpunktepapier des Bundeswirtschaftsministeriums, des Bundesumweltministeriums und der Übertragungsnetzbetreiber 50Hertz, Amprion, TenneT TSO und TransnetBW zur finanziellen Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am Netzausbau auf der Übertragungsnetzebene“ vom 5.7.2013.



Das von den Banken gesammelte Kapital wird deren Kunden – z. B. Stadtwerken – als Kredit für Investitionen in Projekte für Erneuerbare Energien zur Verfügung gestellt. Die Laufzeit von Schuldverschreibungen variiert zwischen zwei bis fünf Jahren. Innerhalb dieser Zeitspanne ist die Einlage für den Kapitalgeber, welche zwischen 500 Euro bis zu 10.000 Euro betragen kann, nicht verfügbar. Der festgelegte Zinssatz kann 1,5 bis 5 Prozent p. a. betragen. Es gibt bei beiden Modellen keine Gewinn- oder Verlustbeteiligung.

Die Sicherheit des angelegten Kapitals hängt davon ab, ob das Unternehmen eine Mitgliedschaft in einem Sicherungssystem besitzt, das Schuldverschreibungen abdeckt. Sollte dies nicht der Fall sein, droht im Falle einer Insolvenz des Unternehmens der komplette Verlust des angelegten Vermögens. Es empfiehlt sich aus diesem Grund eine Prüfung der wirtschaftlichen Lage, der Seriosität und der Perspektive des Unternehmens, bevor die Schuldverschreibung gezeichnet wird. Im Großen und Ganzen sind beide Geldanlagen mit geringem Risiko behaftet.

Eine weitere Möglichkeit liegt in zielgruppenspezifischen Anlageprodukten zur Kundenbindung, wobei es sich um regionale Schuldverschreibungen für EE-Projekte handelt, die an eine definierte Zielgruppe gerichtet sind. Dabei erfolgt eine Kopplung der Einlage an einen bestimmten Zweck, wie die Finanzierung eines zu errichtenden Windparks. Auch bei solchen speziellen Modellen ist der Zinssatz wählbar, während nur ein geringes Anlagerisiko auftritt. Ein Beispiel für ein solches Anlageprodukt stellen die sogenannten Herten-Fonds der Stadtwerke Herten dar.

Abschließend kann konstatiert werden, dass Sparbriefe eine in der breiten Masse der Bevölkerung akzeptierte Methode zur finanziellen Bürgerbeteiligung darstellen. Dies ist besonders im Hinblick auf die stark variierbare Einlagensumme und das geringe Anlagerisiko zu erklären.

#### **Genussrechte**

Genussrechte sind eine Anlageform, bei der ein Unternehmen dem Inhaber eines entsprechenden Wertpapiers eine jährliche Ausschüttung aus dem Bilanzgewinn zusichert. Es stellt ein rein schuldrechtliches Kapitalüberlassungsverhältnis dar. Genussrechte besitzen eine mittelfristige Laufzeit und das individuelle Investitionsvolumen fällt vergleichsweise gering aus. Das Modell eignet sich für eine große Anzahl an Beteiligten/Bürgern, deren Haftung sich ausschließlich auf deren Kapitaleinlage beschränkt. Ein Mitspracherecht ist hingegen nicht vorhanden, allerdings liegt die Verzinsung mit bis zu 8 Prozent vergleichsweise hoch. Genussrechte sind beispielsweise im Bereich der Erzeugung erneuerbarer Energien aus Windkraft verbreitet. Jedoch bergen diese ein gewisses Risiko, da im Falle einer Insolvenz Rückzahlungen erst nach Befriedigung der Forderungen anderer Gläubiger erfolgen, was mithin zum Totalverlust der Anlagensumme führen kann.

#### **Geschlossene Fonds**

Fonds stellen aktiv verwaltetes Kapital für eine Gruppe von Anlegern dar. Bei Fonds wird ein Angebot an einen nicht eingrenzbaren Personenkreis gerichtet. Die ausgebende Stelle ist zudem verpflichtet, den Anleger über die wesentlichen Eigenschaften und Risiken der Vermögensanlage zu informieren. Fonds sind im Besonderen geeignet, vor Ort Projekte umzusetzen, nicht zu-

letzt dann, wenn der fiskalische Rahmen der Kommune angespannt ist. Sicherheiten (Immobilien) gewährleisten den Kapitalerhalt der Bürger, die Ertragskraft ist allerdings durch ein aktives Management des Fonds sicherzustellen. Durch eine regionale Verankerung der Projekte lässt sich eine hohe Verbundenheit und Akzeptanz der Bürger generieren. Die Bürger als Zeichner sind als Kommanditisten beteiligt, sie haften mit ihrer Einlage, erhalten eine Rendite und partizipieren des Weiteren an der Wertentwicklung.

### „Non-Profit-Modelle“

Mit dieser Art der finanziellen Bürgerbeteiligung soll Geld für gemeinnützige Zwecke aufgebracht werden. Bei sogenannten „Non-Profit-Modellen“ stellen die Bürger ihrer Kommune Kapital zur Verfügung, ohne eine angemessene Verzinsung als Gegenleistung zu erhalten. Bei der Finanzierung von kommunalen Infrastrukturvorhaben spielen „Profit-Modelle“, bei denen die Kapitalgeber jedoch eine Rendite erhalten, eine wichtigere Rolle.<sup>70</sup>

Zudem sind hier Modelle zu nennen, welche von den Bürgern finanzielle Mittel für nachhaltige regionale Projekte sammeln und verwenden. Ein Beispiel stellt beispielsweise der Bürger vermögen viel e. V. dar, welcher über das Sammeln sogenannter „Bürgertaler“ finanzielle Mittel für Bürgeranliegen und Vereine sammelt und zudem Anreize für regionale Wirtschaftskreisläufe setzen will.<sup>71</sup> Dabei wird das so bezeichnete Bürgervermögen über die Verwendung einer „Bürgerkarte“ beim Einkauf generiert, wobei der Inhaber zudem den Förderzweck festlegen kann. Hier erfolgt durch die teilnehmenden Händler bzw. Unternehmen eine Gutschrift von i. d. R. 2 Prozent des Rechnungsbetrags in Form eines an den Verein abzuführenden Förderbetrags, welcher bei diesem für den hinterlegten Förderzweck gutgeschrieben wird. Regionale Wirtschaftskreisläufe sollen dabei durch an die teilnehmenden Unternehmen ausgegebene zinsgünstige Kredite aus den generierten finanziellen Mitteln gefördert werden. Derzeit wird dieses Modell von 28 Anbietern in sechs Regionen anerkannt, es konnten 33 Projekte mit sozialen und ökologischen Zielen gefördert werden.

Eine Sonderform, welche nicht eindeutig den Non-Profit-Modellen bzw. der finanziellen Bürgerbeteiligung zugerechnet werden kann und nur der Vollständigkeit halber benannt werden soll, sind sogenannte „Regionalwährungen“. Diese werden meist von Bürgerinitiativen herausgegeben und sollen zumeist geschlossene Wirtschaftskreisläufe etablieren sowie die lokale Wirtschaft fördern.<sup>72</sup> Von Experten wird dieses Konzept jedoch bezweifelt, da es zumeist nur den Initiatoren nutzt und so konzipiert ist, dass es mit der Zeit an Wert verliert. Dennoch wächst besonders infolge der Euro-Krise das Interesse an Regionalwährungen<sup>73</sup>, aktuell existieren etwa 40 Regionalwährungen.<sup>74</sup>

### Stiftungsmodelle

Stiftungsmodelle eignen sich in einer besonderen Weise für finanzielle Bürgerbeteiligungen, wenn eine möglichst hohe Nutzenstiftung für Kommunen und deren Bürger erreicht werden

<sup>70</sup> Vgl. dazu und zur Vorstellung verschiedener „Non-Profit-“ und „Profit-Modelle“ Hoppenberg/Dinkhoff/Bock 2012.

<sup>71</sup> Bürger vermögen viel e. V., online unter <http://www.buerger-vermoegen-viel.de/index.php>.

<sup>72</sup> Vgl. Süddeutsche.de vom 19. Mai 2010.

<sup>73</sup> Vgl. Süddeutsche.de vom 22. Dezember 2011.

<sup>74</sup> Eine genaue Ermittlung war nicht Gegenstand der Untersuchung, die hier benannte Zahl stellt die bis 2013 bei Wikipedia gelisteten Initiativen mit Umlaufsicherung dar und dient lediglich der Information.



soll. Der Vorteil von Stiftungen wird in einer hohen Verteilungsgerechtigkeit im Sinne von Einflussnahme auf Verteilungsregeln und deren Ergebnisse, v. a. in Form eines gleichen Nutzens für alle Mitglieder einer entsprechenden Gesellschaft, als wichtiger Baustein zur Akzeptanz gesehen.<sup>75</sup> Folglich wird eine bürgernahe Mittelverwendung erreicht. Weitere Vorteile sind die Realisierung von Projekten außerhalb des kommunalen Haushalts, eine unkomplizierte und aufwandsarme Organisationsstruktur sowie die Möglichkeit der Wertschöpfungsmaximierung für die Kommune und ihre Bürger.<sup>76</sup>

Als Rechtsform kann dabei eine rechtsfähige Stiftung gem. §§ 80 bis 88 BGB oder eine Treuhandstiftung, welche auf Vertragsrecht basiert und gesetzlich nicht gesondert geregelt ist, gewählt werden. Letztgenannte ist dabei die traditionelle Stiftungsform. Zur Nutzung von Stiftungen für finanzielle Bürgerbeteiligungen empfiehlt sich dabei die Treuhandstiftung, da diese als Stiftung privatem Rechts relativ einfach und unkompliziert etabliert und verwaltet werden kann. Einige Vorteile seien hier genannt: Es ist im Gegensatz zur rechtsfähigen Stiftung keine Mindestausstattung erforderlich, sie ist nicht genehmigungspflichtig, es ist keine eigene Verwaltungsorganisation erforderlich, eine Satzungsänderung ist jederzeit möglich und sie ist kurzfristig errichtbar.<sup>77</sup> Sofern gemeinnützige Zwecke als Stiftungszweck definiert werden, ergibt sich besonders im kommunalen Bereich eine Vielzahl von Verwendungsmöglichkeiten: Stiftungen können dabei sowohl zur Erfüllung von Pflichtaufgaben als auch von freiwilligen Aufgaben eingesetzt werden.<sup>78</sup> Demnach sind gemäß § 52 Abs. 2 AO u. a. die Förderung

- öffentlichen Gesundheitswesens und der öffentlichen Gesundheitspflege
- der Jugend- und Altenhilfe,
- des Sports, der Erziehung, Volks- und Berufsbildung,
- von Kunst und Kultur, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege,
- des Naturschutzes und der Landschaftspflege,
- der Rettung aus Lebensgefahr, des Feuer-, Katastrophen- und Zivilschutzes
- des bürgerschaftlichen Engagements zugunsten gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Zwecke.

Eine entsprechende Stiftung, welche durch Bürger oder die Kommune gegründet wird, fungiert dabei beispielsweise als Bauherr bestimmter Objekte im Rahmen kommunaler Projekte, welche den Nutzern des Objekts/Projektes, beispielsweise der Kommune oder deren Eigenbetrieben, dann mittels Nutzungsüberlassung oder Vermietung zur Verfügung gestellt werden. Das benötigte Kapital der Stiftung stammt dabei beispielsweise aus Stiftungserträgen, Darlehen regionaler Banken/Sparkassen und/oder Bürgern und Unternehmen vor Ort.<sup>79</sup>

Eine relativ neue Form der finanziellen Bürgerbeteiligung stellt das Stiftungsmodell im Bereich der Energieerzeugung aus erneuerbaren Energien dar, welches dort aber bereits eingesetzt wird.<sup>80</sup>

<sup>75</sup> Vgl. Christoph 2013, Folie 8.

<sup>76</sup> Vgl. ebenda, Folie 12.

<sup>77</sup> Vgl. Christoph 2013 nach Ohlmann 2009; ebenda Folie 14.

<sup>78</sup> Vgl. ebenda, Folie 19.

<sup>79</sup> Vgl. ebenda, Folie 20.

<sup>80</sup> Bspw. „Stiftung Sonne für Fürth“ oder „Stiftung KomSolar“, weitere vgl. Christoph 2013, Folie 6.



## 4.3 Verbreitung finanzieller Bürgerbeteiligungen in Deutschland

### 4.3.1 Vorreiter Energieversorgung

Die im Jahre 2011 initiierte Energiewende stellt Deutschland vor große Herausforderungen. Die Bürgerinnen und Bürger stehen hinter der Entscheidung, die Stromerzeugung aus Kernenergie aufzugeben und gleichzeitig regenerative Energien zu fokussieren.<sup>81</sup> Gleichzeitig besteht seitens der Bürger ein zum Teil erheblicher Widerstand gegen den notwendigen Ausbau der Stromtrassen, vor allem, wenn das eigene regionale Umfeld direkt betroffen ist. Hier wird nach Wegen gesucht, die Akzeptanz für den Netzausbau unter der Bevölkerung dauerhaft zu erhöhen. Eines der Instrumente dafür stellt die Bürgerbeteiligung dar.

Besonders im Energiebereich und dort im Rahmen des Ausbaus erneuerbarer Energien werden hierfür vermehrt finanzielle Bürgerbeteiligungen auch zur Akzeptanzsteigerung von Maßnahmen genutzt. Bürger treten dabei als Erzeuger von Energie auf oder beteiligen sich an der Finanzierung von Erzeugungsanlagen (genannt seien hier bspw. Begriffe wie „Bürgerwindparks“, „Bürgersolaranlagen“, „Energiegenossenschaften“ oder „Bürgerkraftwerke“). Neben der Akzeptanzsteigerung und der direkten Beteiligung der Bürger am wirtschaftlichen Erfolg einer Maßnahme können zudem regionale Wertschöpfungsprozesse entstehen. Generell erfolgt jedoch keine eigentliche Beteiligung an umfänglichen kommunalpolitischen Entscheidungen, sondern ausschließlich in Form von Beteiligungen an Einzelmaßnahmen im Bereich erneuerbare Energien. Die finanzielle Beteiligung der Bürger wird im Kontext des Ausbaus erneuerbarer Energien als Ausgleich für die Veränderung des unmittelbaren Lebensumfeldes angesehen. Ebenso symbolisiert sie einen Schritt in Richtung einer Deckung der aus der Energiewende resultierenden Kosten.

In Deutschland gibt es im Kontext der Energiewende bereits zahlreiche genossenschaftliche Zusammenschlüsse, die sich insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien engagieren (z. B. die Energiegenossenschaft Odenwald eG oder die Norddeutsche Energiegenossenschaft eG).<sup>82</sup> Genossenschaftsmodelle gewinnen dabei in der Energieerzeugung zunehmend an Bedeutung. Erstmals erfolgte 2008 eine nennenswerte Neugründung von Energiegenossenschaften: Waren in den Jahren zuvor nur vereinzelt Neugründungen zu verzeichnen, so stieg die Zahl von 43 Neugründungen in 2008, was etwa 30 Prozent der Neugründungen an Genossenschaften insgesamt entsprach, auf 160 im Jahr 2011, was einem besagten Anteil von über 60 Prozent entsprach.<sup>83</sup> Ende 2012 existierten in Deutschland bereits 754 Energiegenossenschaften, wobei die Zahl der Neugründungen von 2008 bis 2011 exponentiell anstieg und 2012 leicht über dem Niveau wie 2011 lag.<sup>84</sup> Hauptgründe in diesem sprunghaften Anstieg wurden in der Novelle des Genossenschaftsgesetzes 2006 und der Förderung erneuerbarer Energien durch das EEG gesehen.<sup>85</sup> Gründungsinitiativen kamen dabei oftmals aus dem genossenschaftlichen Bereich, speziell den Volks- und Raiffeisenbanken, aber auch von Privatpersonen bzw. Bürgerinitiativen.<sup>86</sup> Differenziert nach Bundesländern sind in Bayern (206), Baden-Württemberg (133) und Niedersachsen

81 Vgl. u. a. Lenk/Rottmann/Albrecht/Grüttner 2013.

82 Siehe für die kurze Vorstellung von Genossenschaften im Bereich der erneuerbaren Energien Schäfer 2012, S. 14 – 24.

83 Vgl. Volz 2012, S. 515.

84 Vgl. Holstenkamp/Müller 2013, S. 5 f.

85 Vgl. Stappel 2011, S. 193.

86 Vgl. Volz 2012, S. 518.





(112) die meisten Energiegenossenschaften registriert, Nordrhein-Westfalen (77) und Hessen (61) verzeichnen ebenfalls eine noch hohe Zahl. In den übrigen Bundesländern bewegen sich die Zahlen zwischen zwei und 33 Energiegenossenschaften.<sup>87</sup> Je nach Form der Energietechnologie überwiegen bezogen auf die Rechtsform dabei bei den Bürgerwindparks in Schleswig-Holstein die GmbH & Co. KG, in Baden-Württemberg und Bayern die eG.<sup>88</sup> Ihrem Eigenverständnis nach verfolgen Energiegenossenschaften dabei neben der Energieerzeugung als Hauptzweck primär umweltschutzbezogene (CO<sub>2</sub>-Vermeidung und Beitrag zum Klimawandel) sowie identitätsstiftende Ziele (Stärkung des Wir-Gefühls, Vorbildfunktion, öffentliche Wahrnehmung für die Region).<sup>89</sup> Die Genossenschaften hatten 2013 etwa 134.000 Mitglieder, von denen 92 Prozent Privatpersonen waren. Bisher wurden durch Energiegenossenschaften rund 1,2 Milliarden Euro in erneuerbare Energien investiert. Bei der großen Mehrheit der Genossenschaften liegt die finanzielle Beteiligung der Mitglieder zwischen 1.000 und 6.000 Euro, weshalb sie besonders für Personen mit geringem Budget eine interessante Variante der finanziellen Bürgerbeteiligung darstellen.<sup>90</sup>

Im Netzausbau kamen Modelle der finanziellen Bürgerbeteiligung erstmals im Pilotprojekt „Bürgeranleihe Westküstenleitung“ durch die TenneT TSO GmbH zur Anwendung. Hierfür wurden in Zusammenarbeit mit TNS-Emnid zwei Befragungen zu Beginn und nach der Zeichnungsfrist durchgeführt. Zwar zeigte sich zu Beginn des Projektes ein großes Interesse seitens der Bürger (über 80 Prozent bewerteten dies positiv), zum Ende der Zeichnungsfrist war jedoch kaum noch Interesse vorhanden (fast die Hälfte verfügte nicht über das notwendige Kapital und etwa 40 Prozent bewerteten die Bürgeranleihe als uninteressant).<sup>91</sup> Das Gesamtinvestitionsvolumen beträgt dabei etwa 200 Millionen Euro, wobei 60 Prozent (120 Millionen Euro) als Fremdkapital über Bankkredite aufgenommen und 40 Prozent (80 Millionen Euro) durch Eigenkapital bereitgestellt werden soll.<sup>92</sup> Das Eigenkapital sollte dabei durch den Netzbetreiber, regionale Unternehmen, Gebietskörperschaften und eben Bürger aufgebracht werden.<sup>93</sup> Von der beabsichtigten Zeichnungssumme der Bürgerbeteiligung von etwa 6 Millionen Euro (15 Prozent des Eigenkapitals) wurden tatsächlich nur rund 830.000 Euro gezeichnet<sup>94</sup>, folglich nur ca. zwei der beabsichtigten 15 Prozent des Eigenkapitalanteils. Aus der öffentlichen Debatte zeigte sich, dass die Bürgeranleihe als zu risikobehaftet, als Anlage zu unattraktiv und als zu komplex gesehen wurde, zudem wurde bemängelt, dass keine direkte Beteiligung am Netz selbst erfolgte.<sup>95</sup> Insgesamt ist dieses Projekt daher als gescheitert zu betrachten.

#### 4.3.2 (Finanzielle) Bürgerbeteiligung in der Daseinsvorsorge

Aufgaben der Daseinsvorsorge werden maßgeblich durch die kommunale Ebene erbracht, wobei für einen Überblick auch explizit die hierunter fallenden Landkreise zu betrachten sind, da diese beispielsweise Aufgabenträger des ÖPNV sind. Kommunale Daseinsvorsorgeaufgaben sind i. d. R.

<sup>87</sup> Vgl. Holstenkamp/Müller 2013, S. 8.

<sup>88</sup> Vgl. ebenda.

<sup>89</sup> Vgl. Volz 2012, S. 522.

<sup>90</sup> Zahlen vgl. DGRV 2013.

<sup>91</sup> Vgl. TenneT TSO GmbH 2013, Folie 12 ff.

<sup>92</sup> Vgl. Grundmann 2012, S. 23.

<sup>93</sup> Vgl. ebenda.

<sup>94</sup> Vgl. TenneT TSO GmbH 2013, Folie 11.

<sup>95</sup> Vgl. ebenda, Folie 10.

pflichtige Aufgaben, hier sollen v. a. Aufgaben betrachtet werden, die in der Fläche erbracht werden und oftmals an Netzinfrastrukturen gebunden sind. Dabei wurde auf die schwierige Abgrenzung bereits hingewiesen. Um jedoch zu verdeutlichen, wie umfangreich dieser Aufgabenbereich allein für die kommunale Ebene und hier die Gemeinden ist, kann Artikel 83 der Bayerischen Verfassung herangezogen werden:<sup>96</sup>

*„In den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden (Art. 11 Abs. 2) fallen insbesondere die Verwaltung des Gemeindevermögens und der Gemeindebetriebe; der örtliche Verkehr nebst Straßen- und Wegebau und Wohnungsaufsicht; örtliche Polizei; Feuerschutz; örtliche Kulturpflege; Volks- und Berufsschulwesen und Erwachsenenbildung; Vormundschaftswesen und Wohlfahrtspflege; örtliches Gesundheitswesen; Ehe- und Mütterberatung sowie Säuglingspflege; Schulhygiene und körperliche Erziehung der Jugend; öffentliche Bäder; Totenbestattung; Erhaltung ortsgeschichtlicher Denkmäler und Bauten.“*

Neben diesen Leistungen zählen weitere Pflichtaufgaben wie Wasserver- und Abwasserentsorgung oder die Abfallwirtschaft zum Spektrum der kommunalen Aufgaben. Hinzu kommen noch Aufgaben, welche nicht in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinde fallen. Dabei handelt es sich um Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sowie um staatliche Auftragsangelegenheiten.

Die Frage nach Optionen oder Modellen der (finanziellen) Bürgerbeteiligung im Bereich der Daseinsvorsorge stellt sich vor allem infolge der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung: Das hohe Niveau des Leistungsangebots gerät bereits heute infolge immer enger werdender finanzieller Handlungsspielräume der Kommunen und Wirkungen des demographischen Wandels insbesondere auf soziale Dienstleistungen und Infrastrukturen der Nahversorgung verstärkt unter Anpassungs- und Finanzierungsdruck. Besonders gilt dies für die Bereitstellung und den Betrieb von physischen Netzinfrastrukturen, welche in besonderem Maße infolge technischer und funktionaler Erfordernisse von einer Mindestnutzerzahl abhängig sind. Zudem lassen sich diese nur bedingt und oftmals nur unter hohem finanziellen Aufwand an veränderte Nutzungsstrukturen anpassen.

Zugleich zeigt sich hieraus ein wesentliches Problem für eine mögliche Bürgerbeteiligung: Technische und/oder rechtliche Anforderungen, komplexe Wirkungszusammenhänge, Fragen des Gewährleistungs- und Haftungsrechts, Anforderungen an Qualitätsstandards etc. lassen oftmals keine aktive direkte finanzielle und indirekte finanzielle Bürgerbeteiligung zu. Denkbar wäre maximal eine passive finanzielle Bürgerbeteiligung zur Finanzierung entsprechender Aufgaben. Allerdings sprechen zwei wesentliche Aspekte auch dagegen: Einerseits geht es i. d. R. bei entsprechenden kommunalen Leistungen oftmals um die dauerhafte Finanzierung des Angebots, was im Falle der Option der Nutzung einer finanziellen Bürgerbeteiligung bedeuten würde, dass ein entsprechender Mittelanteil zum Angebotserhalt kontinuierlich erfolgen müsste. Zudem handelt es sich vielfach um relativ hohe Ausgaben, sodass für eine spürbare Entlastung der kommunalen Haushalte entsprechend hohe Beträge erforderlich wären. Andererseits verfolgen finanzi-

96 Vgl. Rübke 2013, S. 27.



elle Bürgerbeteiligungen andere Zielstellungen und sind an bestimmte Erwartungen und Motive der Bürger gebunden: Ziel ist neben der benannten Akzeptanzsteigerung von Maßnahmen und Vorhaben oftmals die Beteiligung der Bürger am wirtschaftlichen Erfolg von Projekten, wobei besonders Bürger mit geringem Budget beteiligt werden sollen. Bürger erwarten wiederum u. a. eine gewisse Mindestrendite. Daher scheint für Erhalt und Betrieb physischer Infrastrukturen eine finanzielle Bürgerbeteiligung ungeeignet. Ähnliches gilt für bestimmte Aufgaben im Bereich Gesundheit, Soziales oder Pflege. Sofern

- „ (...) eine kontinuierliche Präsenz notwendig [ist, Ergänzung durch Verfasser], um die Funktionsfähigkeit von Einrichtungen zu gewährleisten (...),
- Dienstleistungen verlässlich und kontinuierlich abrufbar sein müssen,
- eine besondere fachliche Qualifikation vorausgesetzt wird,
- komplizierte juristische Bestimmungen, vom Tarifrecht über den Datenschutz bis zu Förderbedingungen, einzuhalten sind,
- Umsätze und Finanzströme so groß werden, dass die damit verbundene Haftung und Verantwortung zeitintensive Steuerung und Kontrollen notwendig machen (...)“<sup>97</sup>

ist ein erfolgreicher und nachhaltiger Beitrag für die kommunale Daseinsvorsorge durch Modelle der Bürgerbeteiligung kaum oder nicht zu leisten.<sup>98</sup> Daher sind derzeit finanzielle Bürgerbeteiligungen im Bereich der (an technische Infrastrukturen gebundenen) Daseinsvorsorge weitgehend unbekannt bzw. erscheint eine Nutzung unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen der Anforderungen an die Leistungserbringung nicht möglich.

Dennoch erfordern genannte Rahmenbedingungen und speziell der demographische Wandel besonders im ländlichen Raum „(...) kreative Lösungen, mit denen Leistungen der Daseinsvorsorge gesichert werden sollen (...)“.<sup>99</sup> Infolge der in Abschnitt 2.2 dargelegten kommunalen Finanzlagen, durch welche „(...) die Kassenkredite in die Höhe schnellen und viele Gemeinden die Wahrnehmung ihres Gemeinwohlauftrags gefährdet sehen (...), führt kaum ein Weg an einer stärkeren aktiven und finanziellen Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger vorbei.“<sup>100</sup> Neben einer Beteiligung der Bürger könnten aber auch veränderte Finanzierungsformen besonders bezogen auf netzgebundene Infrastrukturen zur Anwendung kommen. Insbesondere wenn es um die Kompensation des gestiegenen Aufwands für das Angebot entsprechender Leistungen geht, kann eine verstärkte Nutzerfinanzierung einen Beitrag leisten, wenngleich dieser besonders bei massiven Ersatzinvestitionen oder rückgehenden öffentlichen Mitteln Grenzen gesetzt sind. Beispielsweise könnten neben den direkten Nutzern entsprechender Angebote auch indirekte Nutzer, also Personen, welche vom Erhalt entsprechender Leistungen profitieren (im Falle des ÖPNV etwa Anrainer oder Immobilienbesitzer), zur Finanzierung des Angebots herangezogen werden.<sup>101</sup>

<sup>97</sup> Rübke 2013, S. 28.

<sup>98</sup> Vgl. ebenda.

<sup>99</sup> von Blanckenburg 2013, S. 1.

<sup>100</sup> Vgl. Schneider 2012, S. 49.

<sup>101</sup> Vgl. FES 2010, S. 35.

Dabei entstanden in den letzten Jahren zahlreiche Konzepte, welche besonders auf demographisch bedingte Problemlagen zielen und auch durch Bürgerbeteiligung bzw. ehrenamtliches Engagement neue Lösungen entwickeln bzw. Problemlagen entschärfen sollen. Insbesondere zielten diese auf den Erhalt von (Mindest-)Angeboten für Leistungen, bei denen infolge der Ausdünnung staatlicher Daseinsvorsorgeangebote bestehende Bedarfe nicht mehr gedeckt werden. Dabei handelt es sich jedoch zumeist um Bereiche, welche dem freiwilligen Aufgabenbereich der Kommunen zuzuordnen sind. Beispiele wären Bibliotheken oder Schwimmbäder, aber auch kulturelle Angebote. Oftmals handelt es sich hier um Angebote, welche durch die Gemeinden „(...) nicht mehr über Transferzahlungen zu finanzieren und die Nachfrager immer häufiger nicht mehr in der Lage [sind, Ergänzung durch Verfasser], marktgerechte Preise (...) zu bezahlen.“<sup>102</sup> Hier kann durch eine Beteiligung der Bürger ein entsprechender Beitrag geleistet werden. Schneider bezeichnet dies als kooperative kommunale Leistungserbringung, bei welcher die Bürger in die Bereitstellung öffentlicher Angebote eingebunden werden.<sup>103</sup> Eine Voraussetzung für die Aktivierung dieses Potenzials ist hierbei jedoch, dass die Gemeinden bzw. deren Verwaltung noch stärker und in anderer Form als bisher auf ihre Bürger bzw. Adressaten der Leistungserbringung zugehen und diese damit in deren Entwicklung, Beauftragung, Umsetzung und Bewertung einbinden.<sup>104</sup>

Aber auch in pflichtigen Daseinsvorsorgebereichen, welche nur in geringem Umfang benannte Erfordernisse aufweisen und oftmals im Rahmen des Gewährleistungsanspruchs durch private Unternehmen erbracht werden, scheinen Modelle der Bürgerbeteiligung anwendbar. Unter Einbeziehung von und Unterstützung durch Wirtschaft und Verwaltung können hier (auch wirtschaftlich) nachhaltige Lösungen generiert werden. Das typische Beispiel hierfür ist der ÖPNV. Schon seit geraumer Zeit werden hier alternative Bedienformen diskutiert und praktiziert, welche auf das Engagement der Bürger setzen. Beispielhaft soll hier ein Modell des Bürgerbusses kurz vorgestellt werden. In der Regel ersetzt dieser jedoch meist kein ÖPNV-Angebot, sondern ergänzt dieses: „Das Angebot der Bürgerbusse richtet sich in erster Linie an alle, die über kein eigenes Autos verfügen oder keinen Führerschein haben. (...) die typischen Fahrzwecke sind Einkaufen, Arztbesuch oder der Gang auf den Friedhof. Entsprechend besteht der größte Bedarf von Montag bis Freitag und dies auch ‚nur‘ tagsüber.“<sup>105</sup> Dennoch sind solche Angebote besonders in dünn besiedelten Gebieten, in denen meist nur noch der Schülerverkehr als gesetzliches Minimalangebot an ÖPNV-Leistungen und vielfach mit nur sehr wenigen Fahrten montags bis freitags besteht, von Bedeutung. Organisatorisch erfolgt die Leistungserbringung dabei in der Regel durch einen eingetragenen Verein als Träger des Projekts.<sup>106</sup> Der Betrieb ist dabei mit der bedienenden Kommune sowie dem Verkehrsunternehmen abzustimmen, welches von der Aufsichtsbehörde mit der Projektbetreuung beauftragt ist. Die Aufgabenteilung und Durchführung erfolgt dabei beispielsweise wie folgt: „Der Verein plant Routen und Fahrplan des Bürgerbusses, regelt die Finanzierung von Bus und Betrieb, teilt die Dienstpläne ein, rechnet mit den Fahrern das Fahrgeld ab und ist Verbindungsstelle zum betreuenden Verkehrsbetrieb. Dies ist im Regelfall dasjenige Verkehrsunternehmen, in dessen Bedienungsgebiet der Bürgerbus unterwegs ist. Es

<sup>102</sup> Schneider 2012, S. 49.

<sup>103</sup> Vgl. ebenda, S. 50.

<sup>104</sup> Vgl. ebenda, S. 51.

<sup>105</sup> Bürmeister 2010, S. 517.

<sup>106</sup> Vgl. ebenda.



ist zugleich Konzessionsinhaber der Linie(n) und Eigentümer des Fahrzeugs. Die Betreuung umfasst die Wartung und Reparatur des Busses, Unterstützung bei der Buchhaltung und Abrechnung mit dem Zuschussgeber (im Regelfall die Landesregierungen).<sup>107</sup> Weitere verbreitete alternative Bedienformen im ÖPNV sind beispielsweise Rufbusse oder Anruflinientaxis, welche jedoch nicht durch Bürger, sondern Taxi- bzw. Verkehrsunternehmen betrieben werden.<sup>108</sup>

Voraussetzungen für das Gelingen entsprechender Modelle der Bürgerbeteiligung ist allerdings oftmals das Vorhandensein von Bürgern mit spezifischen soziodemographischen Merkmalen: Besonders finanziell gut situierte (berufstätige) Einwohner mit hohem Bildungsabschluss, welche neben oder nach dem Berufsleben ihre Erfahrungen einbringen und folglich entsprechend qualifiziert sind,<sup>109</sup> „(...) um Projekte zu initiieren, zu organisieren und andere in die Arbeit einzubinden“<sup>110</sup>, sind Garanten für das Gelingen entsprechender Projekte. Besonders in strukturschwachen und peripheren Räumen, wo der Problemdruck jedoch am höchsten ist, fehlen infolge der Abwanderung junger und gut ausgebildeter Menschen entsprechende potenzielle Initiatoren. Hier ist der Staat bzw. die Politik gefragt, besonders in solchen Räumen auch innovative Lösungen durch Unterstützung und Beratung von außen sowie durch Grundförderung entsprechender Projekte gegenzusteuern, um auch zukünftig (grund-)bedarfsorientierte Leistungen der Daseinsvorsorge unter Beteiligung der Bürger in allen Teilräumen nachhaltig sicherzustellen. Hierzu verpflichtet auch der Auftrag der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, wie er aus dem Raumordnungsgesetz abgeleitet werden kann.<sup>111</sup>

<sup>107</sup> Ebenda.

<sup>108</sup> Die verschiedenen Modelle werden bspw. bei Böhler-Baedecker et al. 2010 vorgestellt.

<sup>109</sup> Vgl. von Blanckenburg 2013, S. 3.

<sup>110</sup> Ebenda, S. 4.

<sup>111</sup> § 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG: „Im Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Dabei ist die nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern (...).“

## 5. Ergebnisse der Kommunalbefragung

### 5.1 Befragungsdesign und Rücklauf

Im Rahmen der Studie sollten die Kommunen zur Nutzung insbesondere finanzieller Bürgerbeteiligung in bestimmten, vordefinierten Aufgabenbereichen befragt werden. Dabei war von Interesse, inwiefern finanzielle Haushaltslage, Ausgabenstruktur und demographische Entwicklung einen Einfluss haben. Der Fragebogen gliederte sich daher in drei Teile. In einem ersten Teil (Teil A, sechs Fragen) wurden die Kommunen zu finanziellen und demographischen Rahmenbedingungen befragt. In einem zweiten Teil (Teil B, vier Fragen) sollte geprüft werden, ob und wo generell bereits informelle Beteiligungsverfahren genutzt werden. Abschließend wurden die Kommunen speziell zur finanziellen Bürgerbeteiligung befragt (Teil C, elf Fragen). Hierbei wurden sie über bekannte Arten der finanziellen Bürgerbeteiligung, deren Nutzung in ihrer Gemeinde, die Höhe des durch die Bürger bereitgestellten Kapitals, die Bereiche, in welchen sie finanzielle Bürgerbeteiligung nutzen bzw. nutzen wollen, die bei der Nutzung entsprechender Beteiligungsmodelle verfolgten Zielstellungen, die vermutete Motivation der Bürger an einer finanziellen Bürgerbeteiligung sowie nach Erfolgsfaktoren und Hemmnissen befragt. Dabei wurden vorrangig geschlossene Fragen mit vorgegebenen Antwortkategorien verwendet, die Frage nach Erfolgsfaktoren und Hemmnissen erfolgte als offene Fragestellung.

Zielgruppe der Befragung waren jene Kommunen, welche möglichst das gesamte Spektrum des öffentlichen Leistungsangebots erbringen. Nach der raumplanerischen Theorie sind dies die Zentralen Orte, wobei insbesondere die höherrangigen Zentralen Orte auch Leistungen des nicht täglichen Bedarfs für ihr Umland bereitstellen. Dabei handelt es sich neben Leistungen des pflichtigen Angebots, beispielsweise im Rahmen des Gesundheitswesens, wie Krankenhauskapazitäten oder im Rahmen des Bildungsangebotes etwa bei weiterführenden Schulen, v. a. um Leistungen des freiwilligen Angebots, wie beispielsweise kulturelle Einrichtungen (Theater, Opern, Museen). Zentrale Orte der mittleren und oberen Stufe, die Mittel- und Oberzentren, sind dabei vorrangig Mittel- und Großstädte nach stadtgeographischer Definition. Dabei werden Mittelstädte bei der Definition über die Einwohnergröße als Gemeinden ab 20.000 bis 100.000 Einwohner und Großstädte als Gemeinden ab 100.000 Einwohner definiert.<sup>112</sup>

Daher wurden für die Befragung alle deutschen Gemeinden ab 20.000 Einwohner<sup>113</sup> als Grundgesamtheit definiert. Es erfolgt dabei eine Vollerhebung aller hierunter fallenden 685 Gemeinden. Von diesen antworteten 92 Gemeinden, was einem Rücklauf von 13,4 Prozent und damit einer statistisch gesicherten repräsentativen Stichprobe entspricht. Nach Bundesländern ergibt sich der in *Abbildung 3* dargestellte Rücklauf. Mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz und den Stadtstaaten antworteten Gemeinden aus allen Bundesländern. Die meisten Gemeinden (ca. 75 Prozent der antwortenden Gemeinden) kamen dabei aus den Bundesländern Baden-Württemberg,

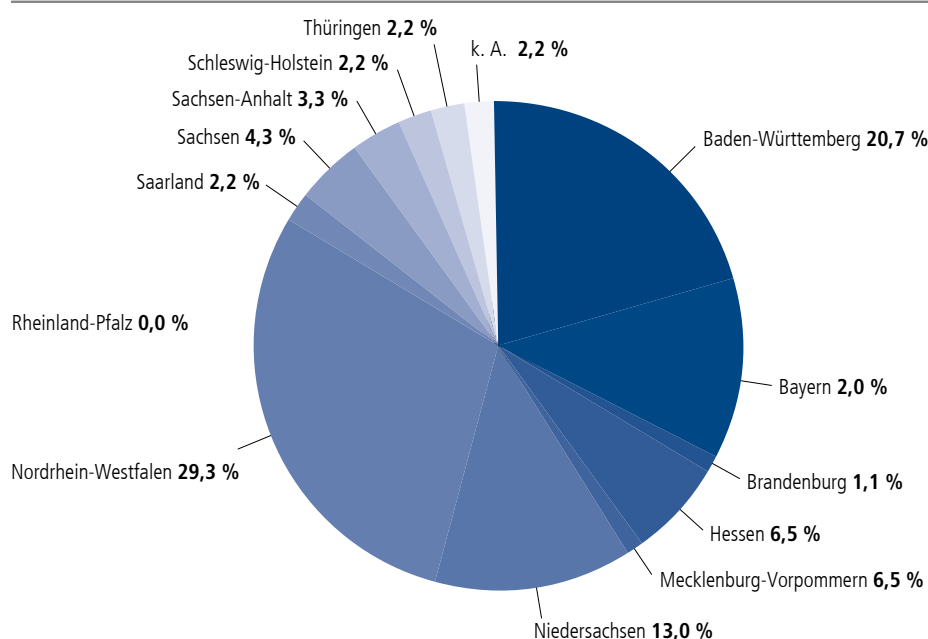
<sup>112</sup> Vgl. bspw. Heineberg 2006, S. 28.

<sup>113</sup> Einwohnerstand zum 31.12.2011, Datengrundlage Statistisches Bundesamt 2013: Anschriften der Gemeinde-/Stadtverwaltungen in Deutschland am 30.9.2012 (3. Quartal).



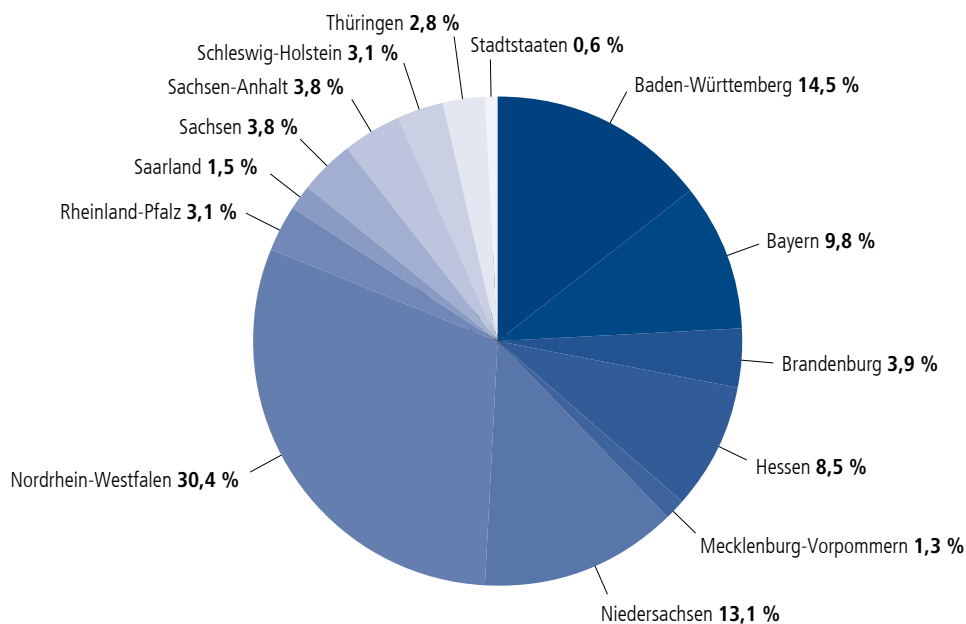
Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Der Rücklauf kam dabei primär aus den Gemeinden der alten Bundesländer (87,9 Prozent), nur wenige Gemeinden der neuen Bundesländer nahmen an der Befragung teil (12,1 Prozent). Dies entspricht jedoch der Verteilung der Gemeinden über 20.000 Einwohner auf die Flächenländer (*Abbildung 4*). Gut 84 Prozent dieser befinden sich in den alten und etwa 13 Prozent in den neuen Bundesländern. Nach Ländern sind Baden-Württemberg, Bayern, das Saarland und Sachsen leicht überrepräsentiert, hingegen sind Brandenburg, Hessen und Schleswig-Holstein (leicht) unterrepräsentiert (vgl. Tabelle 1). Keine Antworten kamen aus Rheinland-Pfalz und den Stadtstaaten, wobei zwei Rückläufe anonym erfolgten und keinem Bundesland zugeordnet werden konnten. Für bundeslandspezifische Aussagen bedeutet dies, dass diese weitestgehend gleichfalls als repräsentativ betrachtet werden können, da der Anteil des Rücklaufs nach Bundesländern nur in vier Fällen unter den entsprechenden Anteilen der Gemeinden mit 20.000 Einwohnern liegt.

**Abbildung 3: Rücklauf der Gemeinden ab 20.000 Einwohner nach Bundesländern**



Quelle: eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

**Abbildung 4: Anteil der Gemeinden ab 20.000 Einwohner nach Bundesländern**

Quelle: eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

**Tabelle 1: Vergleich Rücklauf und Anzahl Gemeinden ab 20.000 Einwohner nach Bundesländern**

Bundesland	Anzahl Gemeinden ab 20.000 EW	Anteil an der Gesamtanzahl (%)	Anzahl Rücklauf	Anteil am Rücklauf (%)	Bewertung Repräsentativität
Baden-Württemberg	99	14,5	19	20,7	++
Bayern	67	9,8	11	12,0	+
Brandenburg	27	3,9	1	1,1	--
Hessen	58	8,5	6	6,5	--
Mecklenburg-Vorpommern	9	1,3	1	1,1	o
Niedersachsen	90	13,1	12	13,0	o
Nordrhein-Westfalen	208	30,4	27	29,3	o
Rheinland-Pfalz	21	3,1	0	0,0	(--)
Saarland	10	1,5	2	2,2	+
Sachsen	26	3,8	4	4,3	+
Sachsen-Anhalt	26	3,8	3	3,3	o
Schleswig-Holstein	21	3,1	2	2,2	-
Thüringen	19	2,8	2	2,2	o
Stadtstaaten	4	0,6	0	0,0	(--)
<b>gesamt</b>	<b>685</b>	<b>100</b>	<b>90*</b>	<b>97,8*</b>	<b>o</b>

\* Der Rücklauf belief sich insgesamt auf 92 Gemeinden. Zwei antworteten anonym, sodass in der Auflistung der Tabelle diese beiden im Rücklauf nicht erfasst sind.

Quelle: eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung





Bezogen auf die Einwohnergrößenklasse (*Abbildung 5*) sind knapp 60 Prozent der 92 antwortenden Gemeinden als kleinere Mittelstädte (20.000 bis 50.000 Einwohner) und rund 20 Prozent als größere Mittelstädte (50.000 bis 100.000 Einwohner) zu definieren. Zu gut 80 Prozent antworteten folglich als Mittelstädte zu klassifizierende Gemeinden. Etwa 20 Prozent der antwortenden Gemeinden sind demnach Großstädte (über 100.000 Einwohner), wobei davon etwa die Hälfte kleinere Großstädte (bis 250.000 Einwohner) repräsentieren.

**Abbildung 5: Rückläufe nach Einwohnergrößenklasse**

20.000 bis 50.000 EW	58,7 %
über 50.000 bis 100.000 EW	19,6 %
über 100.000 bis 250.000 EW	10,9 %
über 250.000 bis 500.000 EW	7,6 %
über 500.000 EW	3,3 %

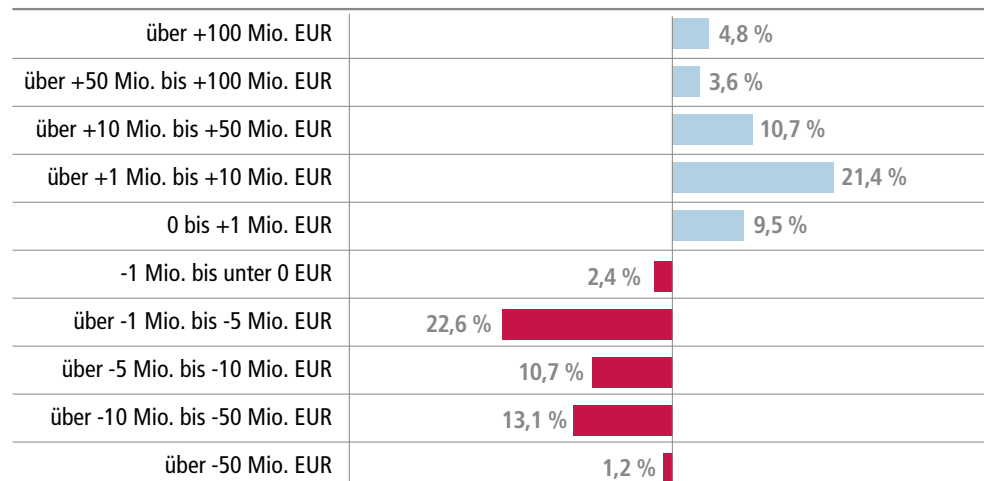
Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

## 5.2 Finanzielle und demographische Rahmenbedingungen in den befragten Gemeinden

Der erste Teil der Befragung diente dazu, zunächst einen allgemeinen Überblick zur Haushaltslage, insbesondere zur Ausgaben- und Schuldenstruktur, zu erhalten. Wenngleich infolge verschiedener kommunaler Haushaltsführungen (kameralistisch, doppisch oder Mischformen) die Fragen mitunter nicht einheitlich beantwortet werden konnten (was auch nicht Zielstellung war), so lieferten sie doch den gewünschten Überblick, da Zielstellung nicht die detaillierte Darlegung der einzelnen Kennzahlen war, sondern die Einschätzung zur strukturellen Ausgestaltung der Finanzlage der Kommunen.

Einleitend wurden die Kommunen zum Saldo aus Erträgen und Aufwendungen des aktuellen Haushaltsjahres (2013) befragt, um einen ersten Eindruck über die finanzielle Lage der Gemeinden zu erhalten. Es zeigte sich, dass jeweils die Hälfte der antwortenden Kommunen ein Haushaltsüberschuss bzw. ein Haushaltsdefizit verzeichnete (*vgl. Abbildung 6*). Dabei bewegten sich gut zwei Drittel (67 Prozent) der Gemeinden innerhalb eines Saldos von +10 Millionen bis -10 Millionen Euro, wobei in dieser Größenklasse wiederum etwa hälftig ein positiver bzw. negativer Saldo konstatiert wurde. Hohe Haushaltsüberschüsse (über 50 Millionen Euro) verzeichneten immerhin noch gut acht Prozent, wohingegen nur etwa ein Prozent der antwortenden Kommunen hohe Defizite (über 50 Millionen Euro) verbuchten. Im Mittel lag der Haushaltssaldo bei etwa +7,9 Millionen Euro, der höchste Überschuss wurde mit +183,7 Millionen Euro angegeben und das größte Defizit mit -85,5 Millionen Euro. Es zeigt sich für 2013 folglich eine große Spannweite der kommunalen Haushaltslage.

**Abbildung 6: Haushaltssalden der befragten Kommunen (N = 84)**

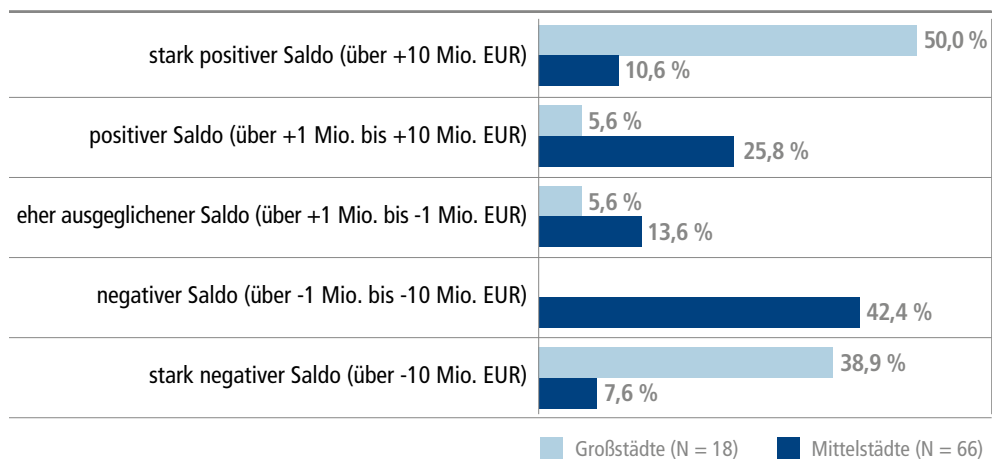
Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

Nach Einwohnergrößenklasse zeigte sich, dass insbesondere die Gruppe Großstädte die hohen negative Salden (über 10 Millionen Euro) verzeichnet, die Gruppe der Mittelstädte hingegen negative Salden von bis zu 10 Millionen Euro (vgl. *Abbildung 8*). Dennoch weisen tendenziell die Mittelstädte allgemein negative Haushaltssalden auf (N = 35; Großstädte N = 7), wobei die große Mehrheit von diesen kleine Mittelstädte sind (N = 27 oder gut 78 Prozent). Es kann dabei allerdings nicht abgeleitet werden, dass ein negativer Haushaltssaldo mit der Einwohnerzahl der Gemeinde korrespondiert, da die Mehrzahl der Gemeinden mit einem eher ausgeglichenem oder positiven Haushaltssaldo ebenfalls den Mittelstädten zuzuordnen sind (N = 33; Großstädte N = 11; vgl. *Abbildung 7*) und zudem ebenfalls die Großstädte einen stark positiven Saldo verzeichnen. Die Besonderheit der Dominanz der Großstädte sowohl bei sehr positiven als auch sehr negativen Haushaltssalden kann auf Basis der Befragung nicht exakt erklärt werden. Es lässt sich jedoch vermuten, dass dies neben der deutlich geringeren Anzahl von Nennungen (insgesamt 18) und damit einer leichten Verzerrungswirkung besonders auf strukturelle Gegebenheiten wie Wirtschafts-, Beschäftigungs- oder sozioökonomische Strukturen in den jeweiligen Städten zurückzuführen ist.



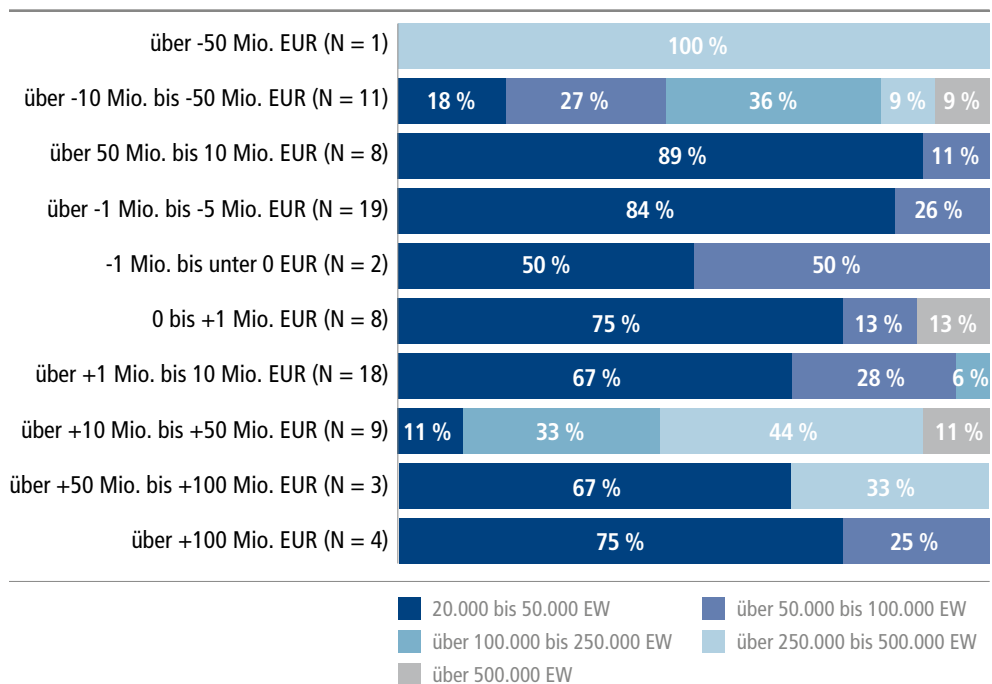
**Abbildung 7: Typisierung der Haushaltssalden nach siedlungsgeographischen Stadttypen**



Quelle: eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

**Abbildung 8: Haushaltssalden der befragten Kommunen nach Einwohnergrößenklasse**



Quelle: eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

Bezogen auf die Ausgabenhöhe interessierten jene Bereiche, welche zunächst kaum oder nur schwer kurzfristig an finanzielle und demographische Veränderungen anzupassen sind, da hierfür entweder mittel- bis langfristige Strategien (bspw. Verwaltungsumbau oder Personalentwicklung) erforderlich sind oder Zahlungsverpflichtungen bestehen (Zinszahlungen, Kredittilgung). Zudem interessierte, in welchem Umfang noch Investitionsmaßnahmen, worunter u. a. auch die Anpassung von Infrastrukturen an Erfordernisse des demographischen Wandels fällt, getätigt werden. Schließlich wurde gefragt, wie hoch die Ausgaben für die pflichtigen und freiwilligen Aufgaben insgesamt sind. Damit sollte eine erste Abschätzung erfolgen, ob und in welchem Maße die Gemeinden über einen finanziellen Handlungsspielraum verfügen. Zugleich können damit erste Bereiche identifiziert werden, in welchen eine finanzielle Bürgerbeteiligung denkbar wäre.

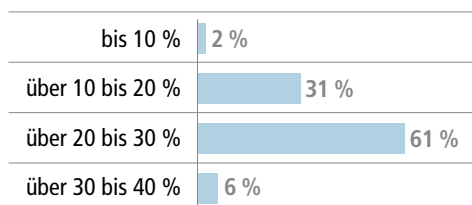
Befragt nach der Höhe der Ausgaben (*Abbildung 9*) zeigte sich, dass diese bei über 60 Prozent der antwortenden Gemeinden zwischen 20 bis 30 Prozent des Haushalts für Personalausgaben verwendet werden, bei etwa 30 Prozent zwischen 10 und 20 Prozent. Damit stellen Personalausgaben einen wesentlichen Ausgabenblock dar, was jedoch allgemein zu erwarten war. Es verdeutlicht hingegen nochmals, dass hier kurzfristig keine Ausgaben senkungen möglich sein werden, infolge aktueller Tarifforderungen werden diese hingegen wahrscheinlich eher steigen.

Beim Anteil der Ausgaben für die allgemeine Verwaltungstätigkeit umfasste dieser bei etwas mehr als der Hälfte der antwortenden Gemeinden bis zu 25 Prozent des Gesamthaushalts. Es gaben jedoch auch knapp 37 Prozent der Gemeinden an, dass dieser Anteil über 50 Prozent liegt, bei 14 Prozent sogar über 75 Prozent der Haushaltsausgaben. Dabei zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede innerhalb der Einwohnergrößenklassen (*Abbildung 10*): Besonders die kleinen Mittelstädte verzeichnen besonders hohe Ausgaben für die Verwaltungstätigkeit, ca. 46 Prozent benannten Ausgaben von über 50 Prozent am Haushalt.

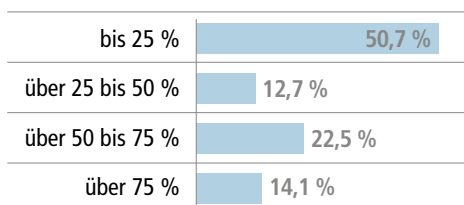


**Abbildung 9: Ausgewählte Ausgaben der Kommunen: Höhe der Ausgaben im Gesamthaushalt für ...**

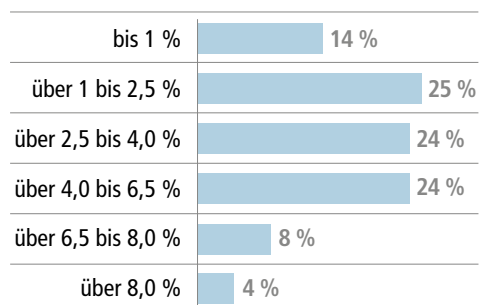
**Personalaufwendungen (N = 87)**



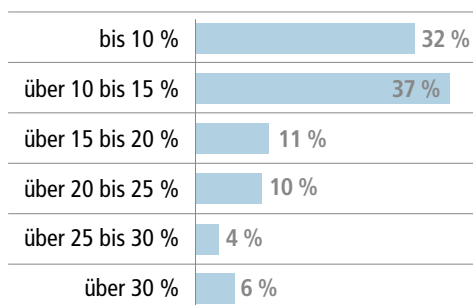
**allgemeine Verwaltungstätigkeit (N = 71)**



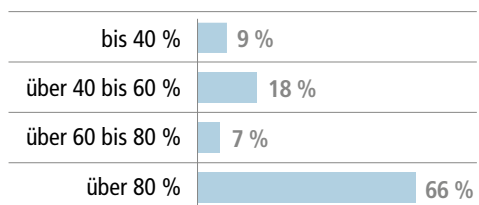
**Zinszahlungen/Kredittilgung (N = 71)**



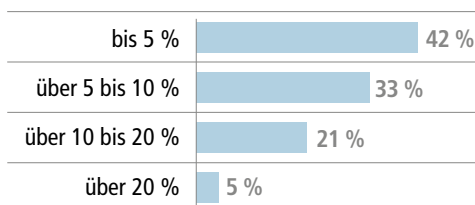
**Investitionsmaßnahmen (N = 81)**



**kommunale Pflichtaufgaben (N = 44)**



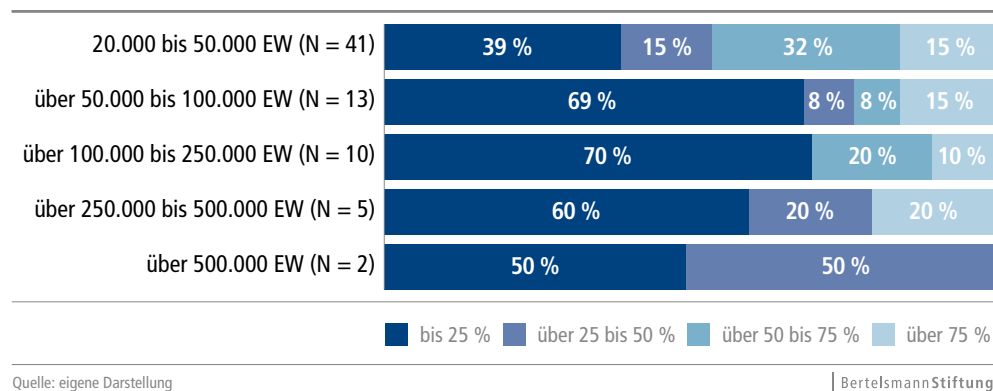
**freiwillige Aufgaben (N = 43)**



Quelle: eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

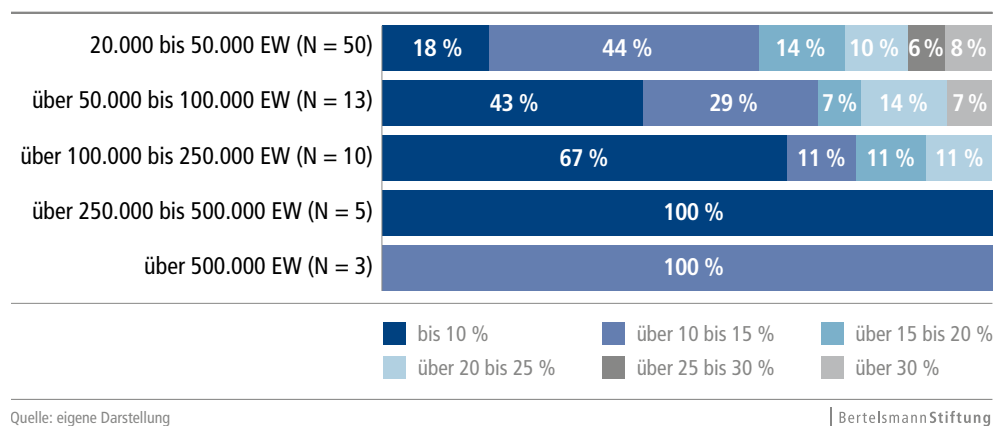
**Abbildung 10: Ausgaben des Gesamthaushalts für allgemeine Verwaltungstätigkeit nach Einwohnergrößenklasse der Gemeinden**



Zinszahlung und/oder Kredittilgung beanspruchen bei fast 90 Prozent der antwortenden Gemeinden bis zu 6,5 Prozent des Gesamthaushalts, wobei in drei Fällen ein Anteil an den Ausgaben von über 10 Prozent angegeben und das Maximum mit 17 Prozent benannt wurde. D.h. hier besteht die Gefahr, dass die Zins- und Tilgungsleistungen sogar die Personalkosten übertreffen.

Investitionen umfassten bei knapp 70 Prozent der antwortenden Gemeinden bis 15 Prozent der Haushaltsausgaben, wobei bei etwas weniger als der Hälfte dieser Gemeinden die Investitionshöhe unter 10 Prozent lag. Relativ höhere Ausgaben für Investitionen verzeichnen wiederum die Mittelstädte (Abbildung 11). Das Maximum wurde mit 92,5 Prozent der Haushaltsausgaben – allerdings des Finanzhaushalts – benannt.

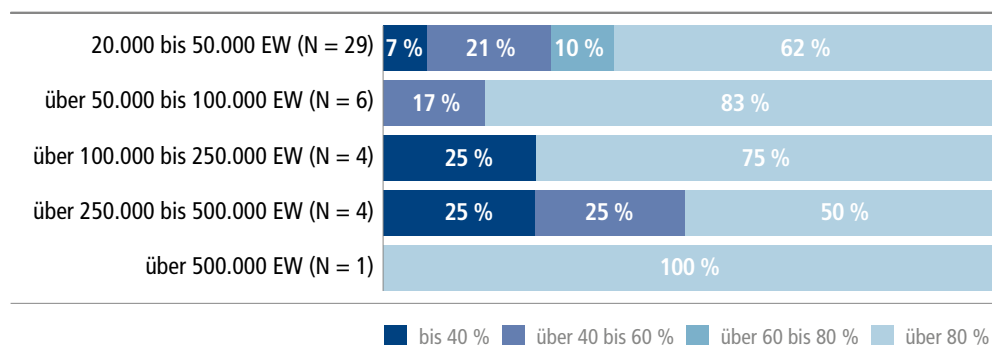
**Abbildung 11: Ausgaben des Gesamthaushalts für Investitionsmaßnahmen nach Einwohnergrößenklasse der Gemeinden**





Der für die Untersuchung wichtigste Aspekt bezüglich der kommunalen Haushaltslage sind die Ausgaben der Kommunen für pflichtige und freiwillige Aufgaben. Erwartungsgemäß überwiegen die Ausgaben im pflichtigen Aufgabenbereich. Zwei Drittel der antwortenden Gemeinden gaben an, über 80 Prozent der Ausgaben für pflichtige Aufgaben zu verwenden, hingegen gaben 96 Prozent der Gemeinden an, maximal 20 Prozent für freiwillige Aufgaben zu nutzen, wobei bei 75 Prozent der Gemeinden nicht mehr als 10 Prozent der Haushaltsmittel hierfür verwendet werden. Jedoch zeigen die deutlich geringere Anzahl antwortender Gemeinden sowie einige Anmerkungen zu diesem Aspekt, dass besonders für größere Gemeinden (ab 50.000 Einwohner) eine Angabe zur Höhe der Ausgaben für diese beiden Kategorien nicht bzw. nicht ohne erheblichen Aufwand ermittelt werden kann. Wenngleich sich hieraus keine gesicherte Aussage zur Höhe besagter Ausgaben nach Gemeindegrößenklasse ableiten lässt, so sind tendenziell etwas geringere Ausgaben für pflichtige Aufgaben und etwas höhere Ausgaben für freiwillige Aufgaben in den kleineren Mittelstädten erkennbar (vgl. *Abbildung 12 und Abbildung 13*), wobei die Angabe für Gemeinden über 500.000 Einwohner nur der Ergänzung dient und infolge nur einer Nennung hier keine Tendenz beschrieben werden kann.

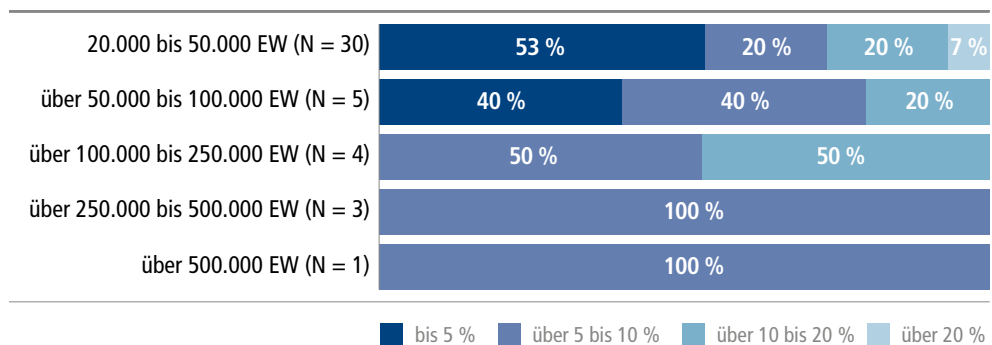
**Abbildung 12: Ausgaben des Gesamthaushalts für Pflichtaufgaben nach Einwohnergrößenklasse der Gemeinden**



Quelle: eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

**Abbildung 13: Ausgaben des Gesamthaushalts für freiwillige Aufgaben nach Einwohnergrößenklasse der Gemeinden**

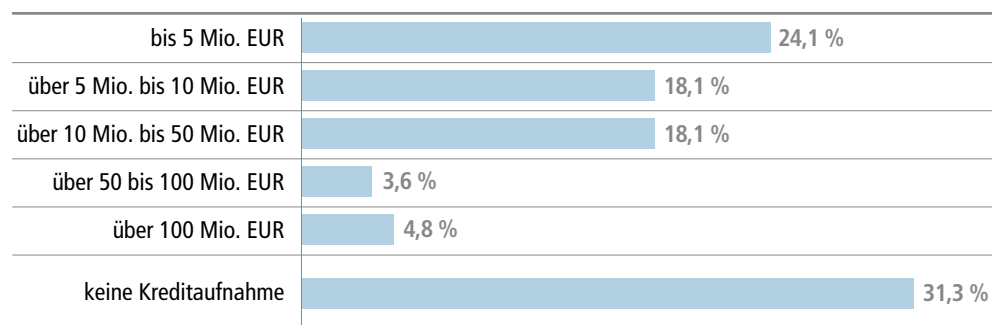


Quelle: eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

Im befragten Haushaltsjahr wollten gut 30 Prozent der antwortenden Gemeinden keine Kredite aufnehmen, knapp ein Viertel nahm kleinere Kredite bis 5 Millionen Euro auf. Über ein Drittel der befragten Gemeinden nahmen Kredite von über 5 Millionen bis 50 Millionen Euro auf (*Abbildung 14*). Dabei möchten etwa zwei Drittel der Gemeinden investive und ca. ein Drittel der Gemeinden Kassenkredite aufnehmen (*vgl. Abbildung 15*), wobei hierunter auch Gemeinden fallen, welche beide Formen der Kreditaufnahme nutzen möchten.

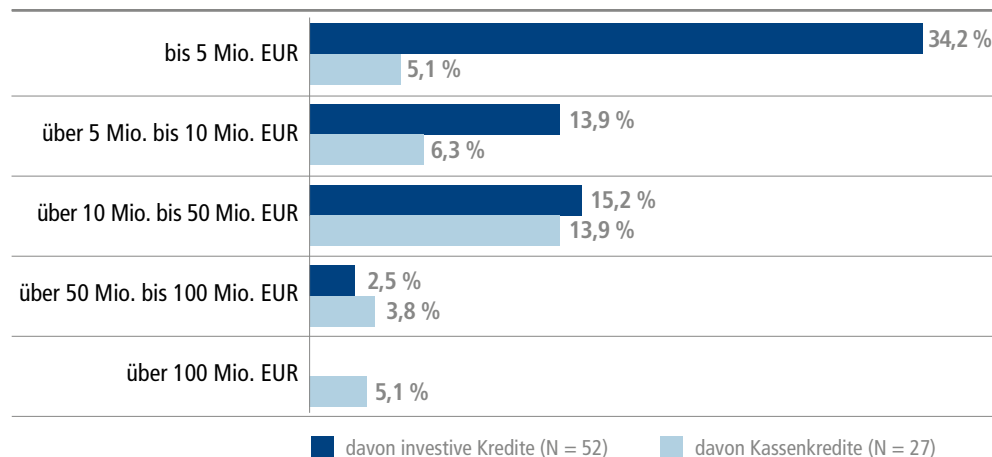
**Abbildung 14: Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2013 (N = 83)**



Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

**Abbildung 15: Struktur und Höhe der Kreditaufnahme (N = 79)**



Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

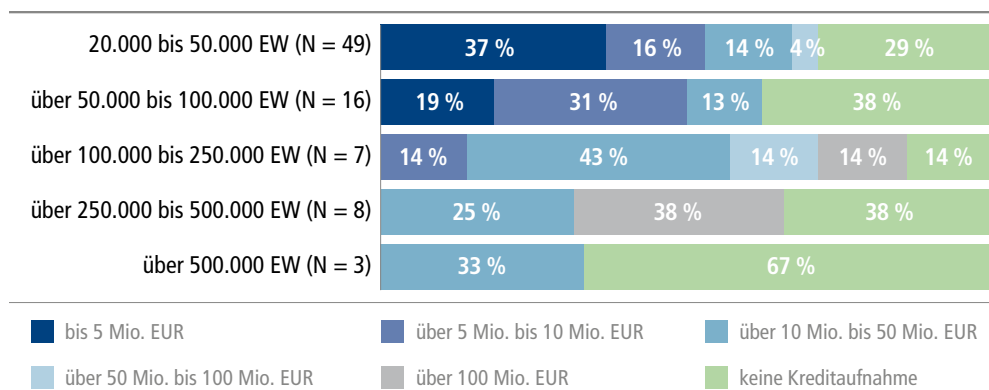
In Abhängigkeit der Einwohnergrößenklasse (*Abbildung 16*) zeigt sich, dass tendenziell die größeren Gemeinden (über 500.000 Einwohner) keine Kredite aufnehmen möchten, wobei die Aussagekraft aufgrund der geringen Anzahl der antwortenden Gemeinden aus dieser Kategorie gering ist. Zugleich sollen die Kredite mit dem höchsten abgefragten Volumen von über 100 Mil-





lionen Euro ebenfalls durch die den Großstädten zuzuordnenden Gemeinden aufgenommen werden. Auffällig ist, dass in der Gruppe der Gemeinden der kleinsten Einwohnerklasse immerhin noch 4 Prozent Kredite mit einem Volumen von 50 bis 100 Millionen Euro aufnehmen möchten. Mithin kann jedoch im Falle einer Kreditaufnahme eine gewisse Korrelation zwischen Einwohnergrößenklasse und Höhe der Kreditaufnahme vermutet werden, da mindestens 50 Prozent der Gemeinden der beiden unteren Einwohnergrößenklassen Kredite bis maximal 10 Millionen Euro aufnehmen möchten, jedoch mindestens 63 Prozent der Gemeinden der beiden nachfolgenden Größenklassen solche von mindestens 10 Millionen Euro. Wird die Kreditaufnahme in Abhängigkeit des Haushaltssaldos verglichen (*Abbildung 17*), so zeigt sich, dass die Kreditaufnahme anscheinend unabhängig vom Haushaltssaldo ist.

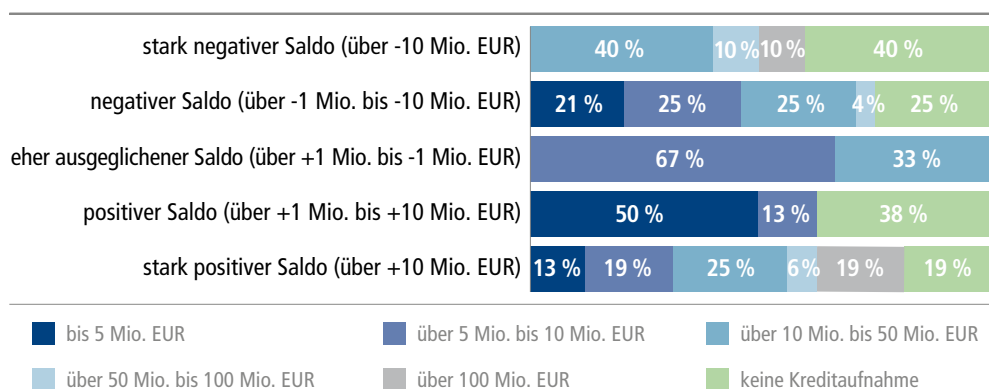
**Abbildung 16: Kreditaufnahme der Gemeinden nach Einwohnergrößenklasse**



Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

**Abbildung 17: Kreditaufnahme der Gemeinden nach Haushaltssaldo**

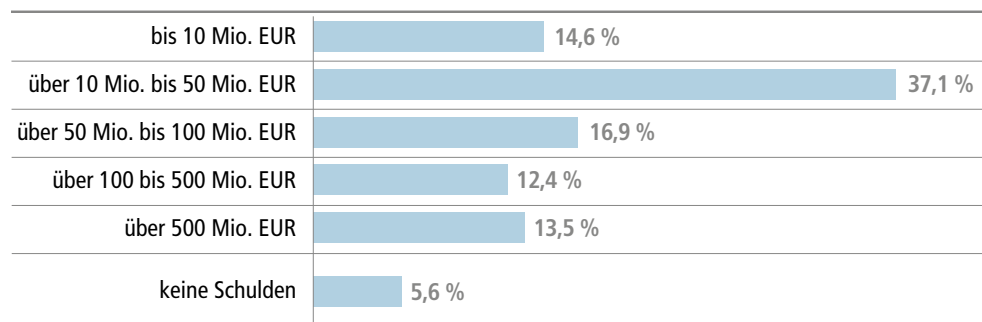


Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

Bezogen auf den Schuldenstand zeigte sich bei den antwortenden Kommunen ein heterogenes Bild. Neben einigen wenigen Städten und Gemeinden, welche keine Schulden verzeichnen, lag der durchschnittliche Schuldenstand der antwortenden Kommunen bei ca. 219 Millionen Euro, wobei sich dieser hohe Wert aus der enormen Spreizung der Schuldenstände von 400.000 Euro bis 3,3 Milliarden Euro ergibt. *Abbildung 18* zeigt zunächst den Schuldenstand der antwortenden Gemeinden. Etwa die Hälfte der Gemeinden (ca. 52 Prozent) ist mit bis zu 50 Millionen Euro verschuldet, die andere Hälfte (ca. 48 Prozent) mit teilweise deutlich mehr als 50 Millionen Euro. Dabei liegen die Schulden am häufigsten zwischen 10 und 50 Millionen Euro (ca. 37 Prozent der Gemeinden). Gut 15 Prozent der Gemeinden haben mit bis unter 10 Millionen Euro eine eher geringe Verschuldung, immerhin noch etwa 14 Prozent der antwortenden Gemeinden gaben jedoch Schulden über 500 Millionen Euro an. Dabei zeigt sich auch hier der Zusammenhang der Schuldenstandshöhe von der Einwohnergrößenklasse der Gemeinden (*Abbildung 19*): Mit zunehmender Einwohnerzahl steigt der Schuldenstand, im Falle der Befragung ist dieser in Kommunen ab 250.000 Einwohnern besonders hoch.

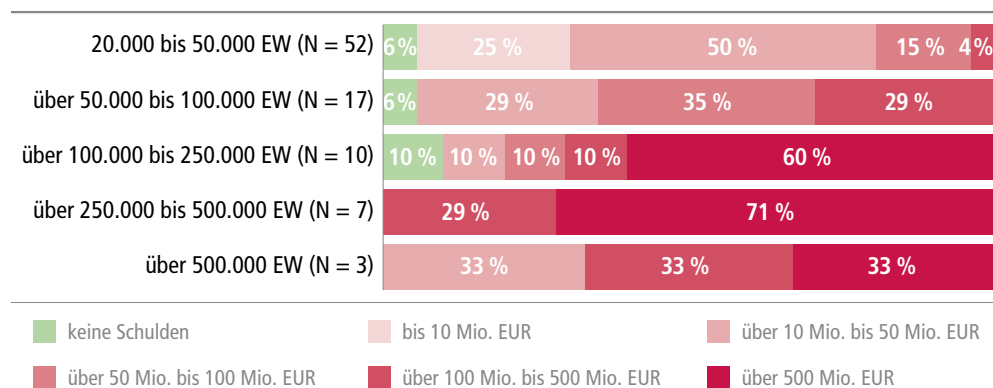
**Abbildung 18: Schuldenstand der Gemeinden**



Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

**Abbildung 19: Schuldenstand nach Einwohnergrößenklasse**



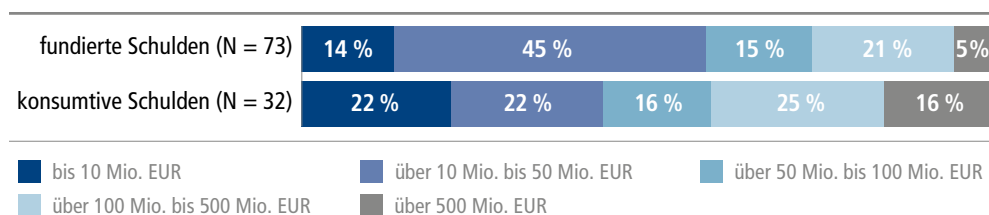
Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung



Grundsätzlich gaben die Gemeinden an, vor allem für Investitionen Schulden aufzunehmen: Fundierte Schulden überwiegen deutlich (N=73), und hier v. a. Schulden zwischen 10 bis 50 Millionen Euro. Konsumtive Schulden fallen hingegen in allen Größenklassen mehr oder weniger gleichermaßen an (vgl. *Abbildung 20*). Die Höhe der durch Kreditaufnahme finanzierten Investitionen scheint ebenfalls mit der Einwohnerzahl der Gemeinden zu korrespondieren (vgl. *Abbildung 21*), wenngleich infolge der Anzahl weniger Nennungen besonders der Städte ab 250.000 Einwohner diese Aussage eher als Tendenz zu werten ist. Obwohl ca. 70 Prozent der Gemeinden angaben, dass ihre Schulden der Art nach investive Schulden darstellen, so wurden der Höhe nach jedoch gut 54 Prozent des Schuldenvolumens als konsumtive Schulden angegeben. Folglich stellen besonders hohe Kapitalaufnahmen der Gemeinden konsumtive Kredite o. Ä. dar, was *Abbildung 22* verdeutlicht: Hohe konsumtive Schulden ab 100 Millionen Euro verzeichnen fast ausschließlich die Städte ab 100.000 Einwohner.

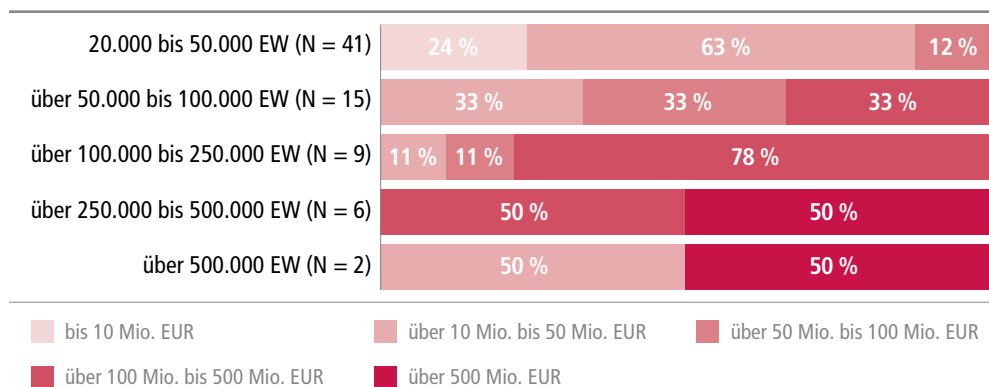
**Abbildung 20: Struktur der kommunalen Schulden nach Höhe des Schuldenstands**



Quelle: eigene Darstellung

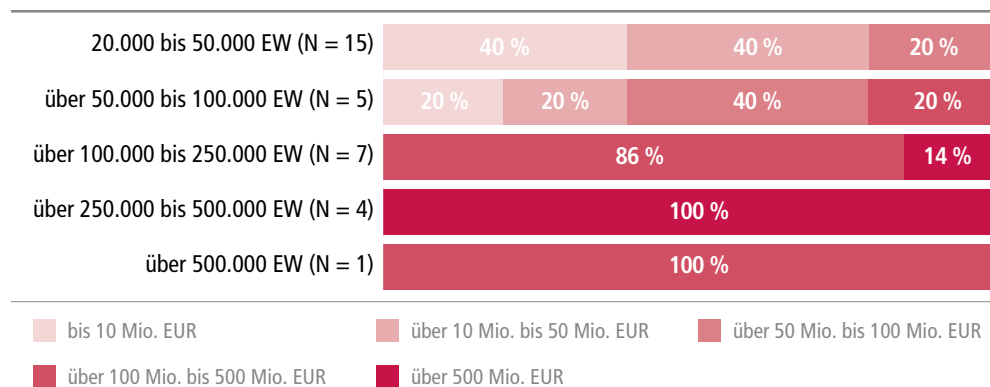
BertelsmannStiftung

**Abbildung 21: Struktur der fundierten Schulden nach Einwohnergrößenklassen**



Quelle: eigene Darstellung

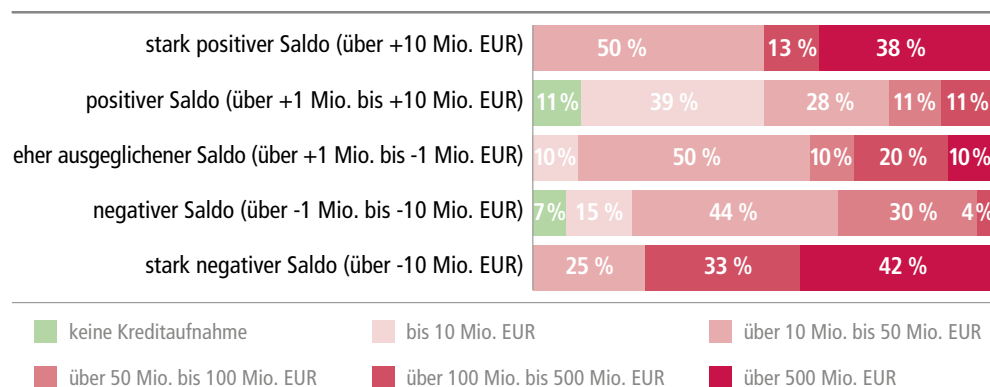
BertelsmannStiftung

**Abbildung 22: Struktur der konsumtiven Schulden nach Einwohnergrößenklasse**

Quelle: eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

Ein Zusammenhang zwischen aktuellem Haushaltssaldo und Schuldenstand lässt sich hingegen nicht herstellen. Da nicht jedes Jahr ein negativer Saldo vermutet werden kann, überrascht dies nicht. Der Haushaltsausschnitt für 2013 (Befragungsjahr) zeigt, dass auch hier kein entsprechender Zusammenhang besteht (*Abbildung 23*). Sowohl Gemeinden mit einem als stark positiv definierten Haushaltssaldo als auch solche mit einem stark negativen Haushaltssaldo weisen hohe Schuldenstände von über 500 Millionen Euro aus, ähnlich verhält es sich bei den Gemeinden der anderen Saldoklassen.

**Abbildung 23: Schuldenstand der Gemeinden nach Haushaltssaldo 2013**

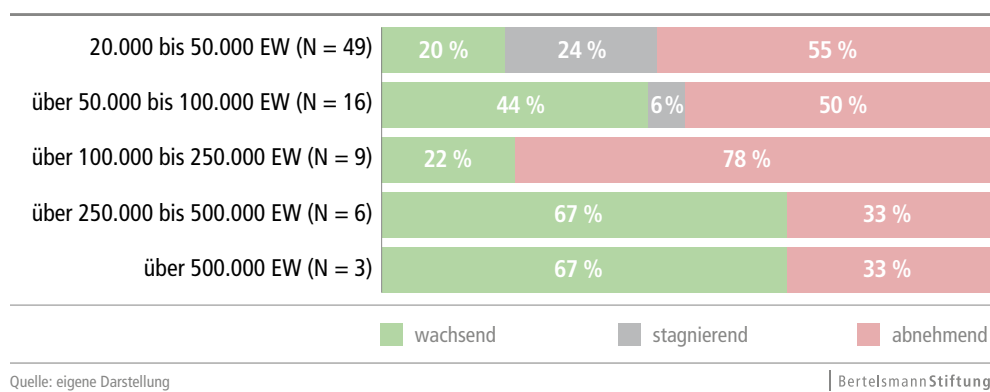
Quelle: eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung



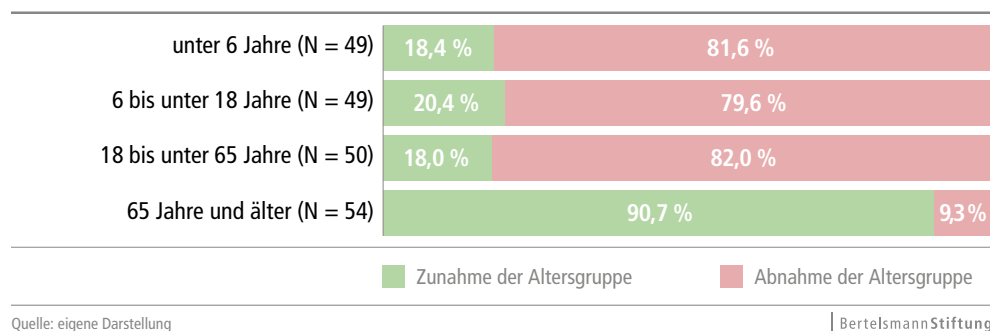
Die zweite relevante Rahmenbedingung hinsichtlich einer finanziellen Bürgerbeteiligung ist die demographische Entwicklung, deren Bedeutung sowohl für die kommunale Aufgabenerledigung als auch finanzielle Bürgerbeteiligung in Abschnitt 4 bereits dargelegt wurde. Grundsätzlich gab deutlich über die Hälfte der Kommunen (54 Prozent) an, dass ihre Bevölkerung bis 2030 abnehmen wird, bei 16 Prozent wird diese stagnieren. Mithin 30 Prozent der antwortenden Kommunen konstatierten bis 2030 eine wachsende Bevölkerung. Folglich überwiegen die Kommunen mit abnehmender Bevölkerung. Dabei sind dies v. a. die kleinen Großstädte, von denen fast 80 Prozent bis 2030 eine abnehmenden angaben (vgl. *Abbildung 24*). Aber auch gut die Hälfte der Mittelstädte gab eine abnehmende Bevölkerung bis 2030 an (55 Prozent bzw. 50 Prozent).

**Abbildung 24: Entwicklung der Bevölkerung bis 2030 nach Einwohnergrößenklassen**

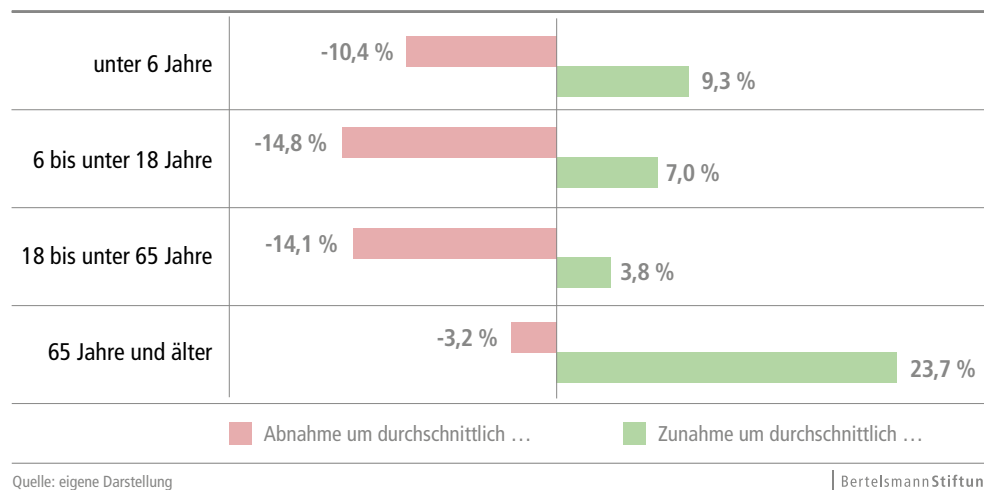


Bezüglich der Veränderung der Altersgruppen konnte nur etwa die Hälfte der teilnehmenden Kommunen die Entwicklung bis 2030 angeben, sodass diese mitunter von der o. g. Gesamtentwicklung abweichen kann. Da besonders die Entwicklung der Altersgruppen für Art und Umfang der Erbringung kommunaler Leistungen wesentlich ist, sollen die Befragungsergebnisse dennoch kurz dargelegt werden. Dabei wurden die Altersgruppen unter 6 Jahre, 6 bis unter 18 Jahre, 18 bis unter 65 Jahre sowie 65 Jahre und älter verwendet, da diesen die typischen kommunalen Aufgabenbereiche und folglich Ausgaben zugeordnet werden können. Wird die Entwicklung der Altersgruppen betrachtet (*Abbildung 25*), so zeigte sich bei den Altersgruppen bis unter 65 Jahre ein nahezu einheitliches Bild: In nur etwa 20 Prozent der Fälle wachsen diese, zu etwa jeweils 80 Prozent der Fälle nehmen diese entsprechend ab. Dementgegen nimmt in fast allen befragten Kommunen die Altersgruppe der über 65-Jährigen zu. Demzufolge beruht das Bevölkerungswachstum bis 2030 in den entsprechenden Gemeinden aus der Entwicklung dieser Altersgruppe. *Abbildung 26* zeigt die durchschnittliche Entwicklung der einzelnen Altersgruppen bis 2030. Dabei ist diese wie folgt zu interpretieren: Der Anteil beispielsweise der Altersgruppe der unter 6-Jährigen sinkt in den Gemeinden, welche eine Abnahme angaben, um durchschnittlich 10,4 Prozent. Hingegen steigt dieser Anteil in den Gemeinden, welche eine Zunahme dieser Altersgruppe angaben, um durchschnittlich 9,3 Prozent.

**Abbildung 25: Entwicklung der Altersgruppen der befragten Gemeinden bis 2030**



**Abbildung 26: Durchschnittliche Entwicklung der Altersgruppen**



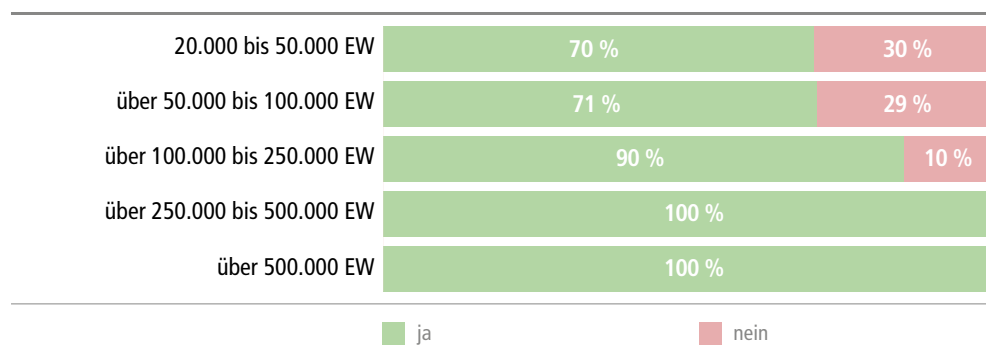


### 5.3 Verbreitung informeller und finanzieller Bürgerbeteiligung in den befragten Gemeinden

Einführend zur Thematik finanzielle Bürgerbeteiligung war von Interesse, inwieweit die Gemeinden generell informelle Beteiligungsverfahren durchführen und welche Ziele sie damit verfolgen. Besonders im Rahmen von Planungsverfahren großer Infrastrukturprojekte gewinnen informelle Bürgerbeteiligungen für Akzeptanz und Durchführung an Bedeutung, wenngleich die Meinungen speziell auf Nutzen bzw. Ergebnisse der Verfahren hierzu konträr sind.

Von den befragten Kommunen gaben drei Viertel an, außerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligung weitere, informelle Bürgerbeteiligungen durchzuführen; ein Viertel der Gemeinden beschränkt sich auf die formelle Bürgerbeteiligung. Eine gewisse Skepsis scheint dabei in den eher kleineren Gemeinden vorzuherrschen, denn in den Gemeinden bis 100.000 Einwohner nutzen ca. 30 Prozent keine informellen Beteiligungsverfahren, in den übrigen werden diese mit sehr wenigen Ausnahmen genutzt (vgl. *Abbildung 27*). Insgesamt scheinen diese Verfahren daher bei kommunalen Entscheidungsverfahren akzeptiert.

**Abbildung 27: Nutzung informeller Verfahren der Bürgerbeteiligung nach Einwohnergrößenklasse**



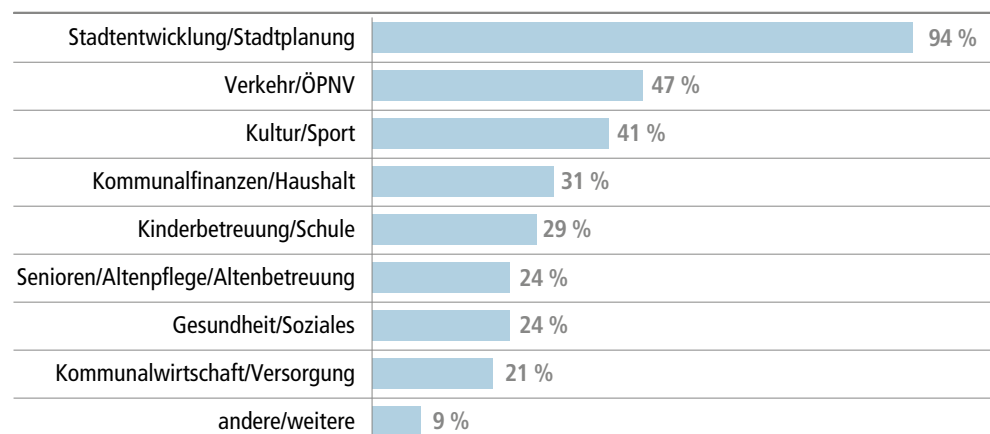
Quelle: eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

Für die Frage, wo durch die Gemeinden informelle Bürgerbeteiligungsverfahren durchgeführt werden, wurden auf den kommunalen Aufgabenbereichen basierende Themenbereiche definiert. Es zeigte sich, dass im klassische Bereich der informellen Bürgerbeteiligung – Stadtentwicklung bzw. Stadtplanung – auch von fast allen Gemeinden, welche angaben, informelle Beteiligungsverfahren zu nutzen, entsprechende Beteiligungen durchgeführt werden (94 Prozent, vgl. *Abbildung 28*). Da in diesem Bereich zugleich gesetzliche Beteiligungsverfahren vorgeschrieben sind, diese infolge der in den Abschnitten 1 und 3 beschriebenen Entwicklungen jedoch immer öfters um informelle Verfahren ergänzt werden, kann diese hohe Nennung erklärt werden. Auf Platz zwei – jedoch deutlich abgeschlagen – wurde der Bereich ÖPNV benannt (47 Prozent der Nennungen), gefolgt vom Bereich Kultur/Sport (41 Prozent der Nennungen). In den weiteren Bereichen werden von ca. 20 bis 30 Prozent der antwortenden Gemeinden informelle Beteiligungs-

verfahren genutzt. Oftmals können diesen Bereichen Aufgaben zugeordnet werden, in welchem bereits eine Bürgerbeteiligung in Form der in den Abschnitten 4.1 und 4.2.1 beschriebenen indirekten finanziellen Bürgerbeteiligung erfolgt und zudem keine gesetzlich vorgeschriebenen Bürgerbeteiligungen erfolgen müssen

**Abbildung 28: Themenbereiche der informellen Bürgerbeteiligung**

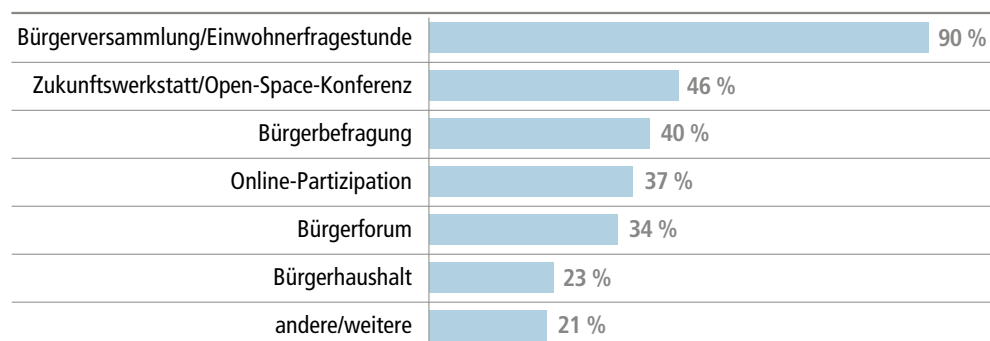


Quelle: eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

Die von den meisten Gemeinden und am häufigsten verwendeten Beteiligungsformen sind Bürgerversammlung und Einwohnerfragestunde (90 Prozent, vgl. *Abbildung 29*). Begründet ist dies in der einfachen Verfahrensart bzgl. der Durchführung und des Aufwands hierfür.<sup>114</sup> Zudem muss erwähnt werden, dass eine trennscharfe Abgrenzung mitunter schwierig ist, da viele Verfahren ähnliche Zielstellungen verfolgen und daher in der Praxis verschiedene Verfahren synonym verwendet werden. Weniger häufig wird der Bürgerhaushalt verwendet, was mitunter auf die in Abschnitt 3.4 benannten Ursachen zurückgeführt werden kann. Als andere verwendete Verfahren wurden beispielsweise Expertenworkshops, Begleitausschüsse oder Bürgerentscheide benannt.

**Abbildung 29: Formen der informellen Bürgerbeteiligung**



Quelle: eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

<sup>114</sup> Vgl. Albrecht et al. 2013, S. 57.





Befragt nach den durch die Gemeinden verfolgte Zielstellungen einer informellen Bürgerbeteiligung (Abbildung 30) zeigte sich, dass einerseits die allgemein implizierten Ziele informeller Beteiligungsverfahren (vgl. Abschnitt 3) verfolgt und andererseits diese Ziele gleich stark bewertet wurden. Allerdings hatten die Ziele „Gewährleistung der Umsetzung von Vorhaben/Projekten“ sowie „Beschleunigung von Verfahrenszeiten“ hier geringe Priorität, was zum einen dem Zeitaufwand für bestimmte Verfahren geschuldet ist, zum anderen aber auch der Tatsache, dass es tendenziell Ziele sind, welche durch finanzielle Bürgerbeteiligungen erreicht werden sollen.<sup>115</sup>

**Abbildung 30: Zielstellungen informeller Bürgerbeteiligungen**

Erhöhung der Akzeptanz von Vorhaben/Projekten	93 %
bessere Einbindung der Bürger in Entscheidungsfindungen	84 %
Erhöhung der Transparenz von Entscheidungen	83 %
bessere Berücksichtigung der Bürgerwünsche	81 %
Gewährleistung der Umsetzung von Vorhaben/Projekten	29 %
Beschleunigung von Verfahrenszeiten	16 %
andere/weitere	4 %

Quelle: eigene Darstellung

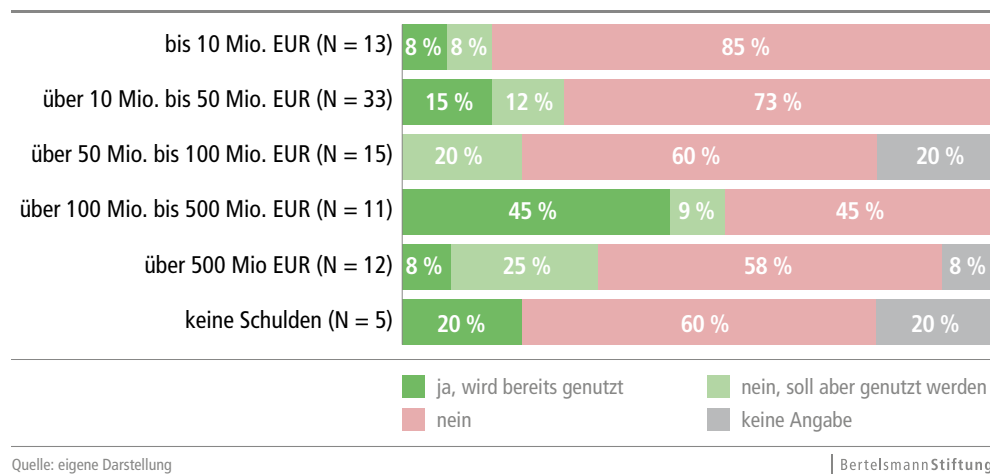
BertelsmannStiftung

Nach dieser kurzen Abfrage zu informellen Beteiligungsinstrumenten allgemein wurden die Kommunen zur finanziellen Bürgerbeteiligung im Speziellen befragt. Dabei sind gut 70 Prozent der antwortenden Kommunen finanzielle Bürgerbeteiligungen bekannt. Grundsätzlich kennen die Gemeinden alle Formen, v. a. sind indirekte finanzielle Bürgerbeteiligungen (Beteiligung in Form von Engagement, beispielsweise Bürger als Träger von Einrichtungen; 82 Prozent) und aktive direkte finanzielle Bürgerbeteiligungen (Bürger als Geldgeber und Miteigentümer, bspw. Energiegenossenschaften; 78 Prozent) geläufig. Etwas weniger verbreitet oder bekannt sind passive direkte finanzielle Bürgerbeteiligungen (Bürger nur als Geldgeber, bspw. Genussrechte an Windparks; 68 Prozent). Nun interessierte, ob eine Nutzung dieser Modelle für die Gemeinden eine Option zur Beteiligung an der Erbringung öffentlicher Aufgaben darstellt, da infolge der eingangs dargelegten Rahmenbedingungen eine entsprechende Nutzung besonders im Aufgabenbereich der Daseinsvorsorge verstärkt diskutiert wird. Es zeigte sich jedoch, dass diese Beteiligungsmodelle für die öffentliche Aufgabenerfüllung von den Gemeinden derzeit kaum genutzt werden. Nur 16 Prozent der antwortenden Gemeinden gaben an, entsprechende Beteiligungen hier zu nutzen, weitere 14 Prozent planen eine entsprechende Nutzung. Die große Mehrheit jedoch, immerhin 70 Prozent, nutzen im Rahmen ihrer Aufgabenerledigung keine Modelle der finanziellen Bürgerbeteiligung. Sofern eine entsprechende Nutzung erfolgt oder geplant ist, sind dies tendenziell Gemeinden mit einem relativ hohen Schuldenstand (vgl. Abbildung 31) und mit zunehmender Intensität die Gemeinden ab 100.000 Einwohner (vgl. Abbildung 32). Die Höhe des von den Bürgern zur Verfügung gestellten Kapitals benannte nur knapp die Hälfte der Kommu-

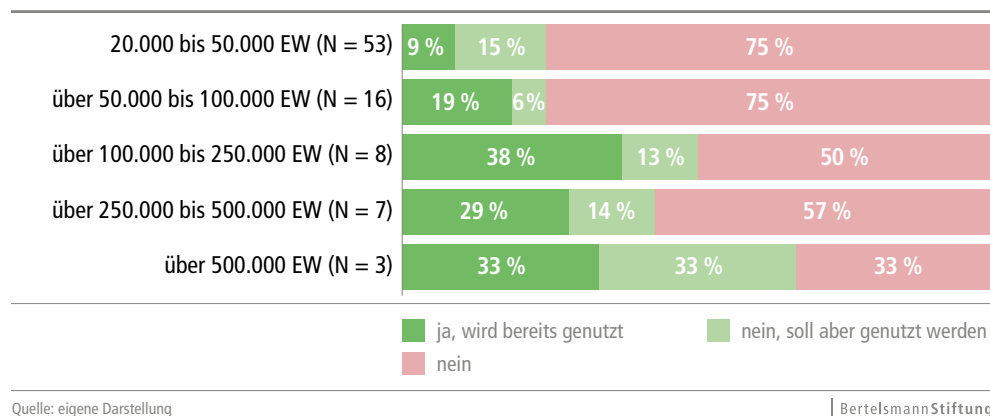
<sup>115</sup> So sollten bspw. durch die von Altmaier und Rößler 2013 vorgestellte Bürgeranleihe für den Netzausbau die Planungs- und Umsetzungszeiträume von Energieleitungsbauvorhaben von zehn auf vier Jahre verkürzt werden.

nen, welche bereits finanzielle Bürgerbeteiligungen für die Finanzierung öffentlicher Aufgaben nutzen. In der Regel belief sich dieses zwischen 500.000 und einer Million Euro.

**Abbildung 31: Nutzung Modelle finanzieller Bürgerbeteiligung nach Höhe des Schuldenstands**



**Abbildung 32: Nutzung Modelle finanzieller Bürgerbeteiligung nach Einwohnergrößenklasse**



Gemeinden, die keine Modelle der finanziellen Bürgerbeteiligung nutzen oder nutzen möchten, haben dies zumeist in der fehlenden Erfahrung begründet. Knapp die Hälfte der antwortenden Gemeinden gab dies an (vgl. *Abbildung 33*). Zudem spricht aus Perspektive der Gemeinden ein zu hoher Verwaltungsaufwand dagegen (39 Prozent). Immerhin noch fast ein Drittel der Gemeinden gab an, in einer finanziellen Bürgerbeteiligung im Rahmen der kommunalen Aufgabenerbringung keinen Nutzen zu sehen. Ebenfalls werden rechtliche Bedenken gesehen bzw. wird eine finanzielle Bürgerbeteiligung (zumindest in bestimmten Aufgabenbereichen) als unzulässig angesehen (28 Prozent). Die Gefahr einer externen Einflussnahme auf die kommunalen Aufgaben bzw. die Aufgabenerbringung infolge entsprechender Beteiligungen sehen hingegen nur we-



nige Gemeinden. Andere Gründe werden vor allem im fehlenden Interesse bzw. der zu geringen Kapitalausstattung der Bürger und zielführenderen bestehenden Finanzierungsformen gesehen. Zudem sei die Kapitalbeschaffung derzeit am Kreditmarkt günstiger.

**Abbildung 33: Gründe gegen die Nutzung finanzieller Beteiligungsmodelle**

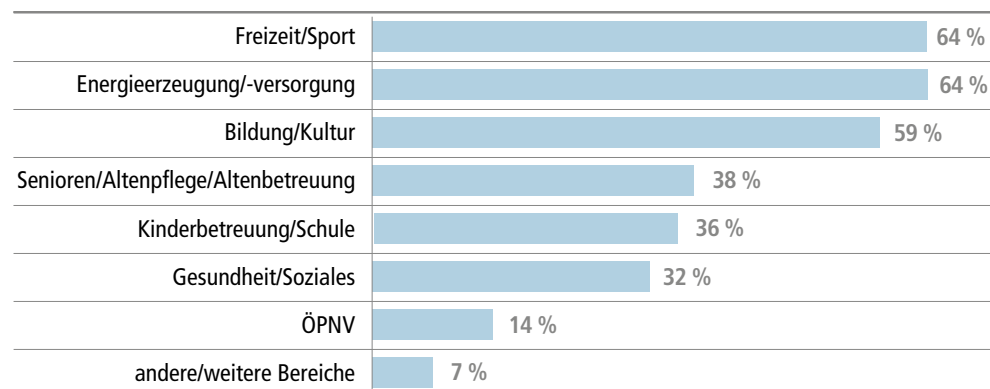
fehlende Erfahrung	49 %
zu hoher Verwaltungsaufwand	39 %
nicht erkennbarer Nutzen	32 %
rechtliche Bedenken/Unzulässigkeit	28 %
externe Einflussnahme auf kommunale Aufgaben soll möglichst gering gehalten werden	18 %
andere/weitere Gründe	14 %

Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

Zur Nutzung finanzieller Bürgerbeteiligungsmodelle halten in der Regel die Gemeinden entsprechende Finanzangebote vor und verwalten die Anlagen (45 Prozent). Demnach scheinen die Bedenken des zu hohen Verwaltungsaufwands unbegründet bzw. beruhen auf Annahmen infolge fehlender Erfahrungen. Werden Bürgerbeteiligungen nicht direkt von den Gemeinden angeboten und verwaltet, erfolgt dies oftmals durch öffentliche Banken (27 Prozent), des Weiteren durch private Banken oder Stiftungen (jeweils 18 Prozent). Neben diesen eher organisatorischen Aspekten war von Interesse, bei welchen kommunalen Aufgabenbereichen die Gemeinden von finanziellen Bürgerbeteiligungen Gebrauch machen bzw. sich diese vorstellen können. Dabei nutzen knapp zwei Drittel der Gemeinden in den Bereichen Freizeit/Sport und Energieerzeugung/-versorgung diese Option (*Abbildung 34*). Noch fast 60 Prozent nutzen diese zudem im Bereich Bildung/Kultur. Zunächst bleibt hieraus folgernd festzuhalten, dass vorrangig in freiwilligen kommunalen Aufgabenbereichen auch finanzielle Bürgerbeteiligungen zur Leistungserbringung bzw. Erweiterung des Angebots genutzt werden. Deutlich weniger werden sie in den eher pflichtigen Aufgabenbereichen der Kommunen genutzt: In den Bereichen Senioren/Altenpflege/Altenbetreuung, Kinderbetreuung/Schule und Gesundheit/Soziales nutzen nur zwischen 32 bis 38 Prozent der antwortenden Gemeinden finanzielle Bürgerbeteiligungen. Die geringe Nennung des ÖPNV (14 Prozent) kann neben einer möglicherweise tatsächlich untergeordneten Bedeutung finanzieller Bürgerbeteiligungen darin begründet sein, dass diese Aufgabe einerseits im Aufgabenbereich der Landkreise und kreisfreien Städte liegt, andererseits eine ausreichende Leistungserbringung bisher eher in peripheren, ländlichen Regionen – und damit kleineren Gemeinden – virulent ist. Die Nutzung finanzieller Bürgerbeteiligung in bestimmten Aufgabenbereichen scheint dabei nicht von der Höhe des kommunalen Schuldenstands beeinflusst zu werden (*vgl. Abbildung 35*). Tendenziell nutzen jedoch Kommunen mit einem höheren Schuldenstand finanzielle Bürgerbeteiligungen vermehrt auch im Bereich der kommunalen Pflichtaufgaben (*vgl. Abbildung 36*).

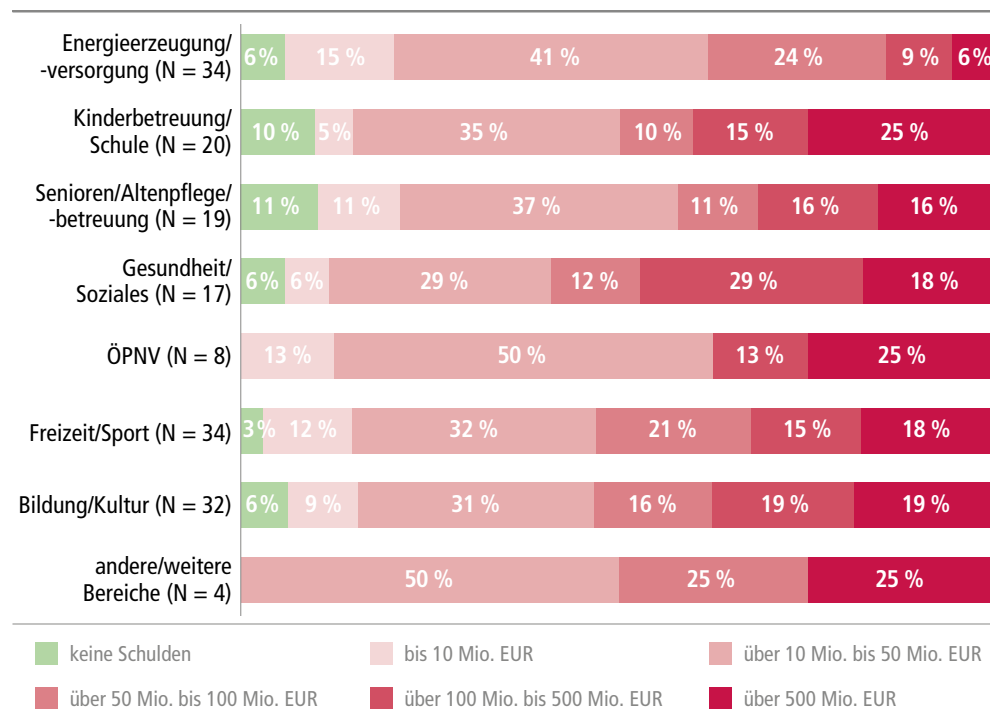
**Abbildung 34: (Potenzielle) kommunale Aufgabenbereiche mit Nutzung von finanziellen Bürgerbeteiligungen**



Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

**Abbildung 35: Kommunale Aufgabenbereiche mit Nutzung finanzieller Bürgerbeteiligung in Abhängigkeit von der Höhe des Schuldenstands**

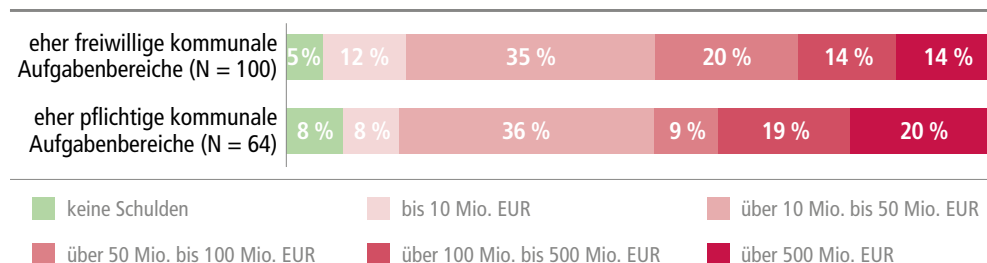


Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung



**Abbildung 36: Nutzung finanzieller Bürgerbeteiligungen im freiwilligen und pflichtigen Aufgabenbereich in Abhängigkeit der Höhe des Schuldenstands**

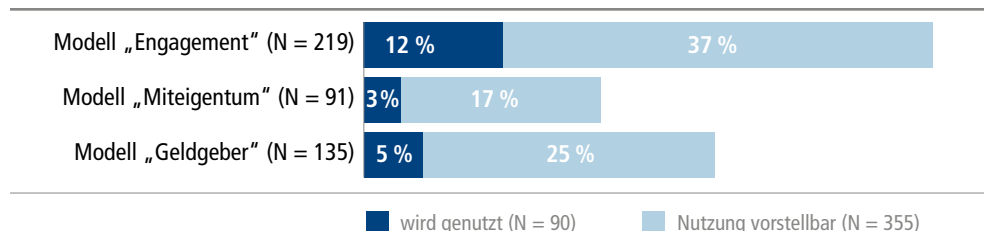


Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

Befragt nach der Nutzung der unterschiedlichen Modelle der finanziellen Bürgerbeteiligung (Abbildung 37) zeigt sich ein eher heterogenes Bild. Zwar werden entsprechende Modelle generell kaum genutzt, jedoch ist die Einstellung relativ positiv, da gut 80 Prozent der antwortenden Kommunen sich zumindest die Nutzung entsprechender Instrumente vorstellen können. Sofern die Gemeinden diese Instrumente gebrauchen, wird am häufigsten das Modell „Engagement“ (indirekte finanzielle Bürgerbeteiligung) genutzt, am seltensten das Modell „Miteigentum“ (aktive direkte finanzielle Bürgerbeteiligung).

**Abbildung 37: Einstellung der Gemeinden zu den Modellen der finanziellen Bürgerbeteiligung**

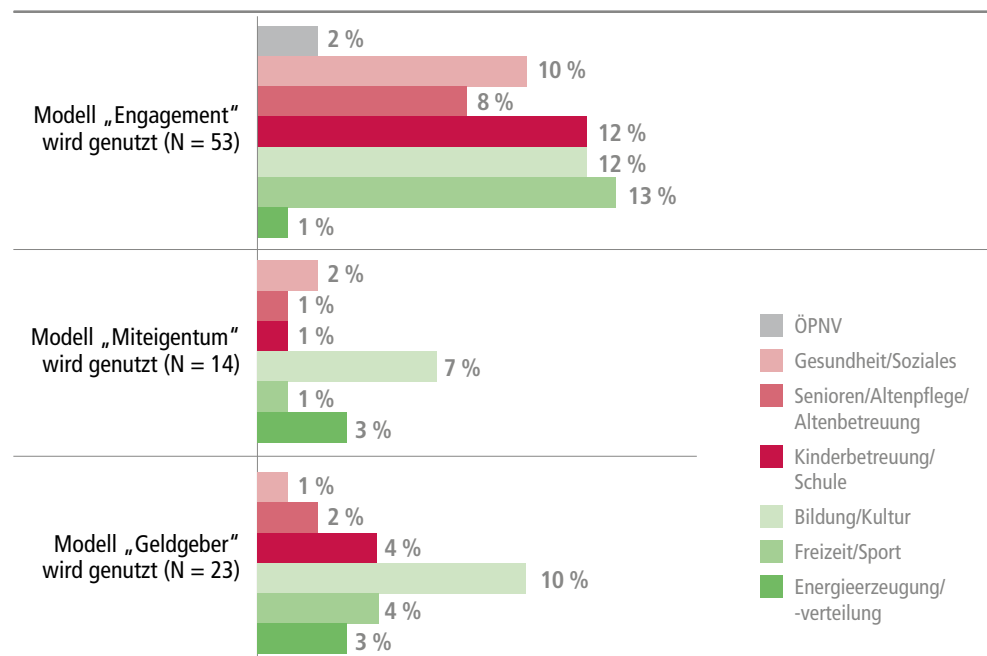


Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

Bezogen auf die einzelnen definierten Aufgabenbereiche (vgl. Abbildung 38) ist keine spezifische Aussage möglich, lediglich im Bereich Bildung/Kultur scheinen im Falle des Einsatzes vorrangig die direkten finanziellen Beteiligungsmodelle verwendet zu werden (7 bzw. 10 Prozent, alle anderen zwischen 1 bis 3 bzw. 1 bis 4 Prozent). Zudem kommen im Bereich ÖPNV nur indirekte finanzielle Beteiligungsmodelle zur Anwendung. Derzeit werden finanzielle Beteiligungsmodelle häufiger bei freiwilligen kommunalen Aufgaben eingesetzt (vgl. Abbildung 39), dort sind zudem passive direkte finanzielle Beteiligungsmodelle (Modell „Geldgeber“) von gewisser Bedeutung. Eine differenzierte Aussage zur Nutzung der einzelnen Bereiche in Abhängigkeit der Höhe des Schuldenstands ist nicht möglich, da die Antworten hier kaum differieren.

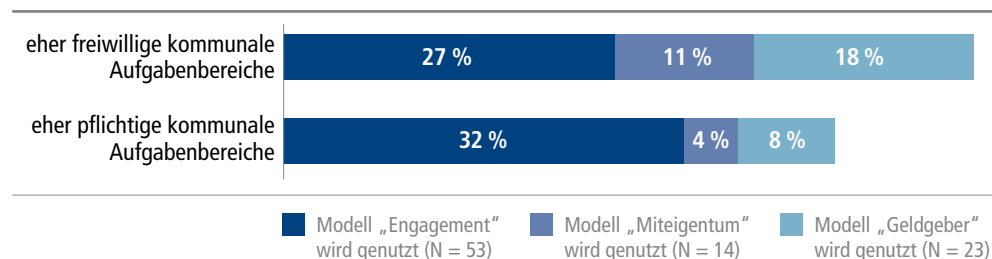
**Abbildung 38: Nutzung der unterschiedlichen finanziellen Beteiligungsmodelle in den einzelnen Aufgabenbereichen**



Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

**Abbildung 39: Nutzung der unterschiedlichen finanziellen Beteiligungsmodelle in freiwilligen und pflichtigen kommunalen Aufgabenbereichen**



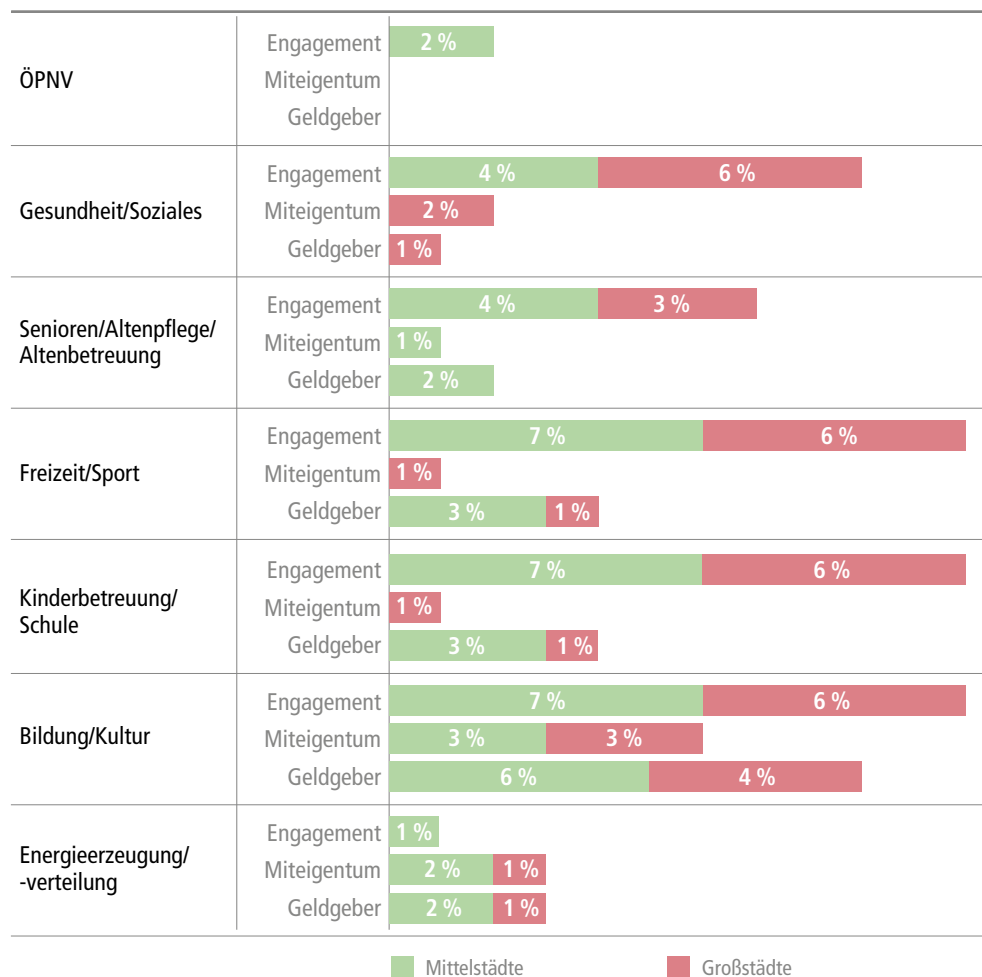
Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung



Bezogen auf die Einwohnergrößenklasse lassen sich hingegen einige Tendenzen der Nutzung der verschiedenen Beteiligungsmodelle in den befragten Aufgabenbereichen erkennen. Bezogen auf die Gemeinden, welche bereits entsprechende Modelle nutzen, spielt die Einwohnergrößenklasse unabhängig von Aufgabenbereich und Modell zunächst keine wesentliche Rolle. Sowohl Mittel- als auch Großstädte nutzen die Beteiligungsmodelle zunächst gleichermaßen, wobei die Mittelstädte hier leicht überwiegen. Die Nutzung nach vordefinierten Größenklassen wurde bereits weiter oben dargestellt. Was jedoch aus *Abbildung 40* ersichtlich wird ist, dass insbesondere die Mittelstädte die direkten finanziellen Beteiligungsmodelle („Miteigentum“ und „Geldgeber“) nutzen.

**Abbildung 40: Nutzung der verschiedenen Modelle der finanziellen Beteiligung nach kommunalen Aufgabenbereichen und Einwohnergrößenklasse**

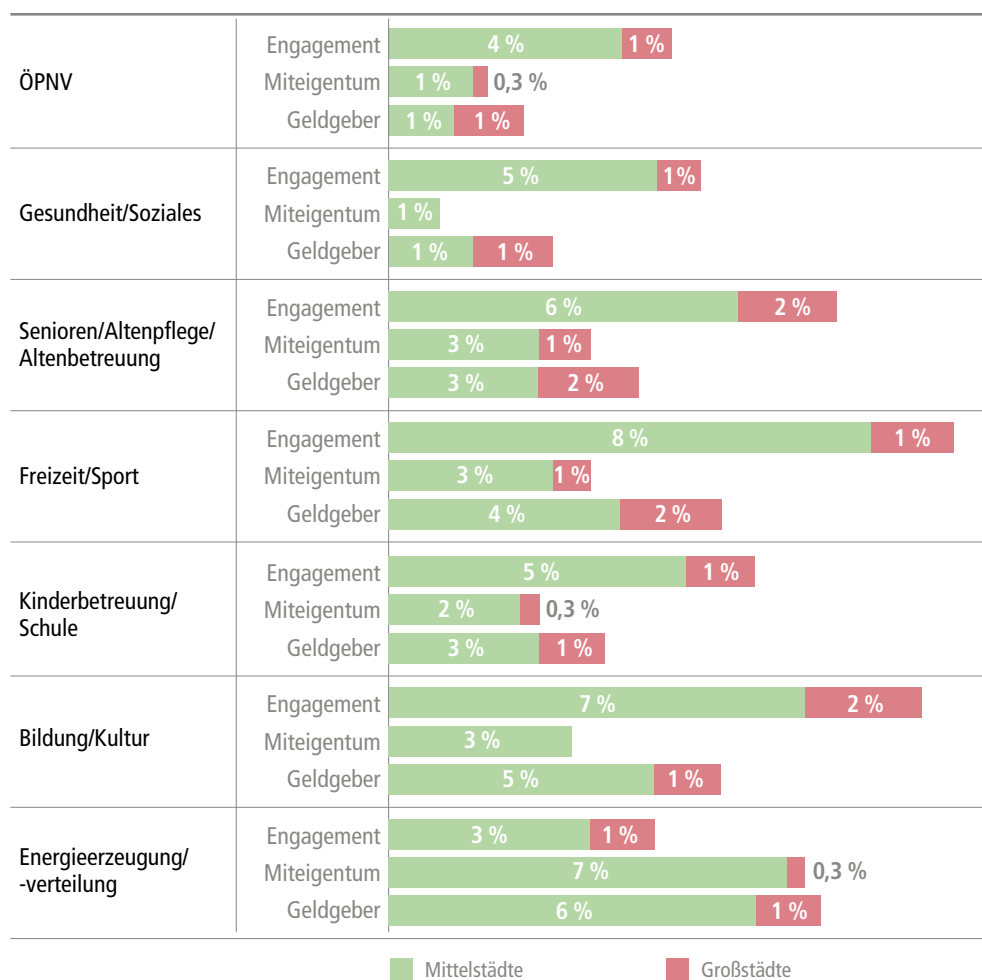


Quelle: eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

Werden die Gemeinden nach dem Aspekt betrachtet, in welchen Bereichen der kommunalen Aufgabenerfüllung sie sich eine Nutzung finanzieller Beteiligungsmodelle vorstellen können (vgl. Abbildung 41), so zeigt sich, dass sich dies vorrangig die Mittelstädte vorstellen können, sofern sie nicht bereits entsprechende Beteiligungen nutzen. Mithin kann dies in der eher skeptischen Haltung der Großstädte zu finanziellen Bürgerbeteiligungen begründet sein. So haben Mittelstädte weniger Erfahrung mit finanziellen Bürgerbeteiligungen als Großstädte (vgl. Abbildung 42) und stehen diesen möglicherweise offener gegenüber. Zudem konstatieren häufiger die Großstädte, hierin keinen Nutzen zu erkennen bzw. sehen einen zu hohen Verwaltungsaufwand.

**Abbildung 41: Denkbare Nutzung der verschiedenen Modelle der finanziellen Beteiligung nach kommunalen Aufgabenbereichen und Einwohnergrößenklasse**



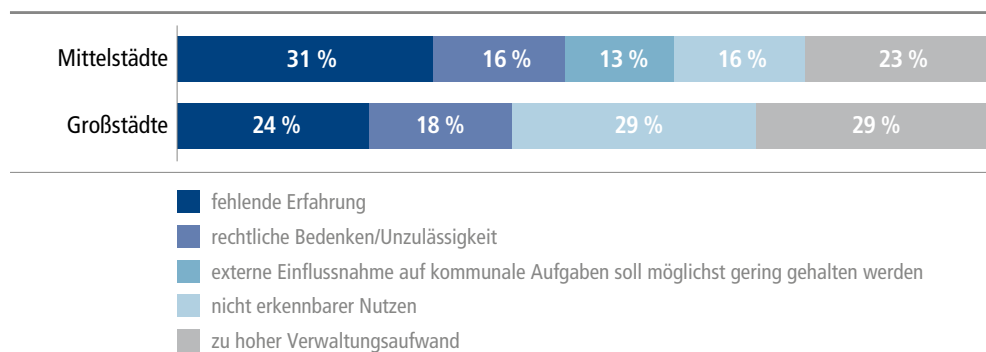
Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung





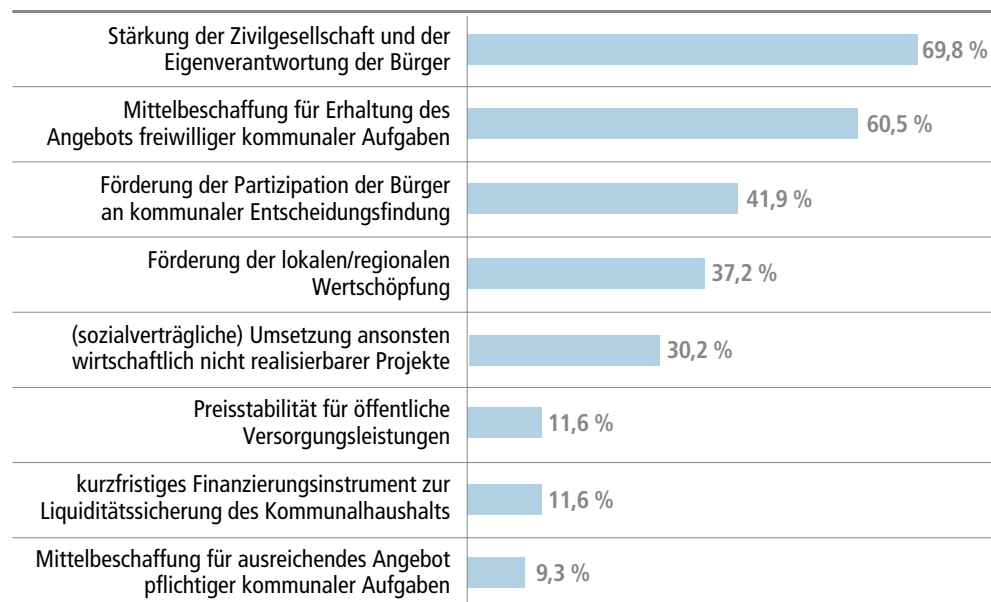
**Abbildung 42: Gründe gegen die Nutzung finanzieller Bürgerbeteiligungen nach Stadttyp**



Quelle: eigene Darstellung

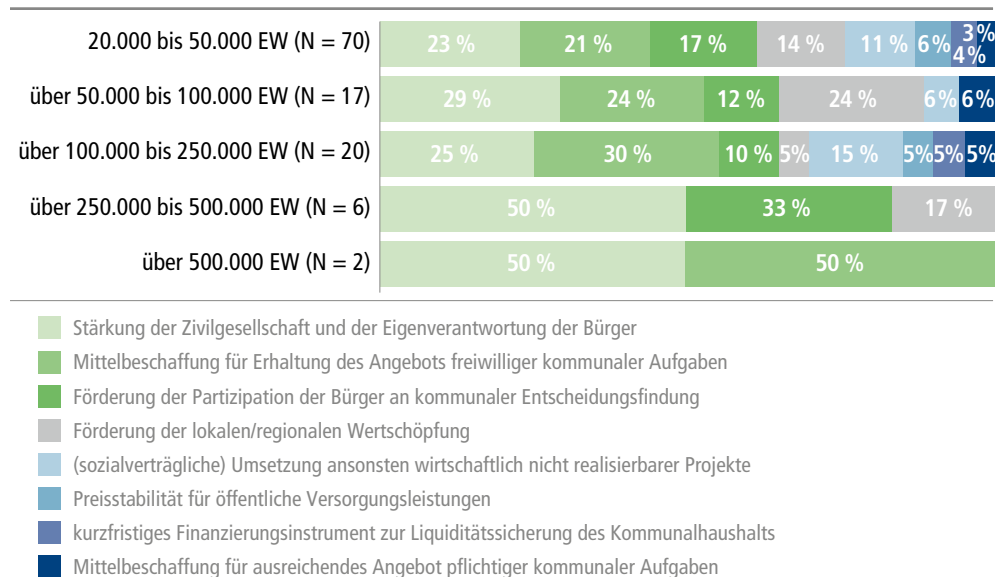
BertelsmannStiftung

Wenn Kommunen finanzielle Beteiligungen nutzen, ist von Interesse, welche Ziele sie damit verfolgen und ob diese den aus der Fachdiskussion abgeleiteten Zielen entsprechen. Daher wurden den Gemeinden im Rahmen der Befragung Antwortkategorien vorgegeben, welche sich aus dieser ableiten (Debatte über Partizipation, Akzeptanz, zivilgesellschaftliche Verantwortung etc.). *Abbildung 43* zeigt das Ergebnis. Demnach sehen fast 70 Prozent der Gemeinden in der finanziellen Beteiligung ihrer Bürger eine Stärkung der Zivilgesellschaft bzw. der Eigenverantwortung der Bürger. Zudem sollen durch finanzielle Bürgerbeteiligungen insbesondere freiwillige Aufgaben erhalten werden (60,5 Prozent), welche insbesondere für die Lebensqualität in den Kommunen ausschlaggebend sind. Eine relativ hohe Bedeutung hat zudem noch die Partizipation der Bürger an kommunalen Entscheidungsfindungen (41,9 Prozent). Preisstabilität für öffentliche Versorgungsleistungen, kurzfristige Liquiditätssicherung oder Mittelbeschaffung für ein ausreichendes Angebot an pflichtigen kommunalen Aufgaben werden hingegen kaum mit finanziellen Bürgerbeteiligungen verfolgt (9,3 bis 11,6 Prozent). Dabei zeigt sich, dass besonders Städte bis 250.000 Einwohner mit finanziellen Bürgerbeteiligungen vielfältige Zielstellungen verfolgen (*vgl. Abbildung 44*), wobei mit ca. zwei Dritteln mit gesellschaftlich-demographischen Rahmenbedingungen der Leistungserbringung verbundenen Zielstellungen (Stärkung Eigenverantwortung, Erhalt freiwilliger Aufgaben, Förderung Partizipation) überwiegen, jedoch auch finanziell bzw. wirtschaftlich orientierte Zielstellungen der Bürgerbeteiligung (Förderung der regionalen Wertschöpfung, Umsetzung wirtschaftlich nicht realisierbarer Projekte oder Preisstabilität für kommunale Leistungen) verfolgt werden. Gemeinden mit über 250.000 Einwohnern verfolgen mit finanziellen Bürgerbeteiligungen hingegen fast ausschließlich Ziele der erstgenannten Gruppe.

**Abbildung 43: Mit finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen verfolgte Zielstellungen der Gemeinden**

Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

**Abbildung 44: Zielstellungen der finanziellen Bürgerbeteiligung nach Einwohnergrößenklasse**

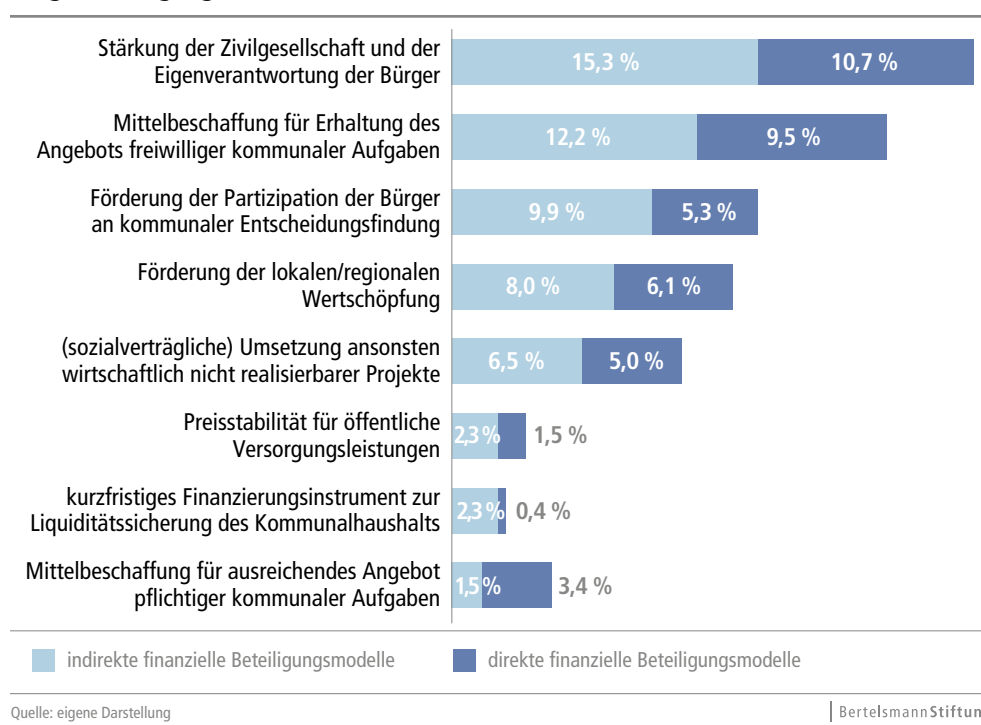
Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung



Entsprechend der verfolgten Zielstellung werden auch die jeweiligen Formen der finanziellen Bürgerbeteiligung genutzt bzw. wären vorstellbar zu nutzen (*Abbildung 45*). Bezogen auf die eher mit den gesellschaftlich-demographischen Rahmenbedingungen der Leistungserbringung verbundenen Zielstellungen überwiegen deutlich Modelle der indirekten finanziellen Bürgerbeteiligung, bei finanziell bzw. wirtschaftlich orientierten Zielstellungen der Bürgerbeteiligung werden beide Grundformen etwa hälftig verwendet.

**Abbildung 45: Einsatz der Beteiligungsformen nach Zielstellungen der finanziellen Bürgerbeteiligung**



Mithin verfolgen die Bürger ebenfalls bestimmte Ziele, wenn sie sich für eine Mitwirkung in ihrer Gemeinde in Form einer finanziellen Bürgerbeteiligung entscheiden. Generell wird bei Bürgern, welche sich in der Gemeinde engagieren bzw. an kommunalen Projekten mitwirken, ein grundlegendes Interesse an einem gesellschaftlichen bzw. sozialen Engagement konstatiert (82 Prozent der Nennungen, vgl. *Abbildung 46*). Diese Aussage ist jedoch bezüglich tatsächlicher Motivationen wenig differenziert. Zudem trifft diese unterstellte Einstellung auf alle Formen der Bürgerbeteiligung und des bürgerschaftlichen Engagements zu. Hingegen werden speziell für finanzielle Modelle der Bürgerbeteiligung diverse Ziele angenommen, welche die Bürger mit ihrem Engagement verfolgen. Etwa gleichgewichtet wird ein Interesse der Bürger an der lokalen bzw. regionalen wirtschaftlichen Entwicklung (46 Prozent), an einer sicheren Geldanlage (44 Prozent) und der Sicherstellung bestimmter öffentlicher Angebote über das gesetzliche Mindestmaß hinaus (41 Prozent) gesehen. Eine beabsichtigte Einflussnahme auf Umfang und Kosten bestimmter Leistungen kann zwar auch Ziel der Beteiligung sein, dies vermuten jedoch deutlich weniger Gemeinden (28 Prozent).

**Abbildung 46: Einschätzung der Gemeinden zu den Motiven der Bürger an einer finanziellen Bürgerbeteiligung**

gesellschaftliches/soziales Engagement der Bürger	82 %
Interesse an lokaler/regionaler wirtschaftlicher Entwicklung	46 %
sichere Geldanlage	44 %
Sicherstellung bestimmter öffentlicher Angebote über gesetzliches Mindestmaß hinaus	41 %
Einflussnahme auf Umfang und Kosten bestimmter Leistungen	28 %

Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

Abschließend sollten die Gemeinden ihre Erfahrungen zu wesentlichen Erfolgsfaktoren und Hemmnissen benennen. Infolge nur weniger Angaben stellen diese nur einen Ausschnitt bzw. persönliche Erfahrungen der antwortenden Kommunen dar. Entsprechend der Fachdiskussion zur Thematik (finanzielle) Bürgerbeteiligung gaben auch die Gemeinden an, dass zunächst die Akzeptanz für entsprechende Verfahren v. a. auch seitens der Verwaltungen gegeben sein muss. Entsprechend der Anforderungen an informelle Beteiligungsverfahren (vgl. Abschnitt 3.3) ist Transparenz maßgeblich für den Erfolg entsprechender Beteiligungen essenziell. Dabei sind sowohl Ziele und Inhalte der Verfahren, aber auch das Verwaltungshandeln transparent darzustellen. Dies umfasst auch ein klares Bekenntnis der Verwaltung zu entsprechenden Beteiligungen. Als weitere relevante Erfolgsfaktoren wurden Information und Öffentlichkeitsarbeit benannt. Aber auch Einstellungen der Bürger sind für den Erfolg wichtig. So wurde mehrfach angegeben, dass ein entsprechendes Engagement und Identifikation mit der Gemeinde wichtige Erfolgsfaktoren darstellen. Zudem tragen speziell bei finanziellen Bürgerbeteiligungen gute Renditen und minimale Risiken der entsprechenden Finanzinstrumente zum Erfolg bei.

Als Hemmnisse wurden drei Gründe benannt: Der gewichtigere ist, dass rechtliche Grundlagen fehlen. Dies stellt ein formales Hemmnis dar, welches nicht unterschätzt werden darf. Weiterhin scheitern Bürgerbeteiligungen allgemein am fehlenden Engagement der Bürger und finanzielle Bürgerbeteiligungen im Speziellen an der fehlenden bzw. zu geringen Liquidität der Bürger. Zudem wird infolge der derzeitigen günstigen Lage am Kapitalmarkt mit einem deutlich niedrigeren Zinsniveau als den Renditeerwartungen der Bürger kein Grund für finanzielle Bürgerbeteiligungen gesehen.

In Tabelle 2 sind die Antworten abschließend zusammengestellt.

**Tabelle 2: Benannte Erfolgsfaktoren und Hemmnisse finanzieller Bürgerbeteiligungen**

Erfolgsfaktoren	Hemmnisse
Akzeptanz alternativer Beteiligungen durch die Politik; Transparenz über Inhalte und Prozess des Verwaltungshandelns	derzeitiges Zinsniveau verhindert Bürgerdarlehen
Bereitschaft des Engagements, Transparenz über Inhalt und Beteiligung, klares Bekenntnis der Verwaltung zur Beteiligung, Verbundenheit der Gemeinde, auch kleine Beiträge möglich	stabile finanzielle Haushaltslage
Bürgerenergie-Genossenschaft; Begeisterung der Bürger	finanzielle Mittel der Bürger, fehlendes Engagement
entsprechende „Ansprache“ und Öffentlichkeitsarbeit; hohe Identifikation der Bürger mit dem Geschehen in der Kommune (Region, Themenbezug)	Fehlen entsprechender rechtlicher Grundlagen
für Kommunen in schwerwiegender HH-Lage besteht die Möglichkeit, bestimmte (freiwillige) Projekte umzusetzen; Stärkung des Engagements der Bürger und Vereine	Kapitalbeschaffung bei derzeitiger Zinslandschaft möglich
Identifikation mit der Kommune	
Information zum Beteiligungsstand und zur Mittelverwendung	
Qualitätssteigerung, Rendite (auch Optimierung der Steuerlast)	
sichere Geldanlage mit Preisgarantie für produzierten Strom (EEG)	
Sicherheiten, verfügbare freie private Finanzmittel	
Erhaltung von kommunalen Einrichtungen (z. B. Bäder), finanzielle Interessen, Anreize	

Quelle: eigene Darstellung

| Bertelsmann Stiftung

## 5.4 Zusammenfassung der Befragung

Die Kommunalbefragung zeigte zunächst für die finanziellen und demographischen Rahmenbedingungen ein heterogenes Bild der antwortenden Gemeinden. Besonders der finanzielle Rahmen bezüglich des aktuellen Haushaltssaldos, Schuldenstands und der Kreditaufnahme zeigt deutliche Unterschiede.

Bezogen auf den aktuellen Haushaltssaldo verzeichnete etwa jeweils die Hälfte der antwortenden Gemeinden einen Überschuss bzw. ein Defizit. Im Schnitt über alle Gemeinden zeigte sich ein Überschuss von durchschnittlich 7,9 Millionen Euro.

Hingegen zeigt sich bei der Ausgabenstruktur, dass zunächst für die große Mehrheit der antwortenden Gemeinden bezogen auf den Bereich kommunale Pflichtaufgaben diese über 80 Prozent der Ausgaben umfassen, für freiwillige Aufgaben hingegen maximal bis 10 Prozent des Haushalts verwendet werden. Investitionen erfolgen mehrheitlich in Höhe von maximal 15 Prozent

des Haushalts, für Personal werden mehrheitlich 20 bis 30 Prozent und für die allgemeine Verwaltungstätigkeit maximal 25 Prozent des Haushalts verwendet. Im Durchschnitt ergeben sich die Ausgaben für die befragten Bereiche wie in *Abbildung 47* dargestellt. Dabei zeigten sich in einigen Bereichen jedoch Unterschiede bezogen auf die Einwohnergrößenklasse der Gemeinde, insbesondere in den beiden Kategorien pflichtige und freiwillige Aufgaben.

**Abbildung 47: Durchschnittliche Höhe der Ausgaben am Gesamthaushalt für ausgewählte Bereiche**

Personalaufwendungen	21,62 %
allgemeine Verwaltungstätigkeit	37,62 %
Zinszahlungen/Kredittilgung	3,62 %
Investitionsmaßnahmen	15,54 %
kommunale Pflichtaufgaben	76,05 %
freiwillige Aufgaben	8,02 %

Quelle: eigene Darstellung | BertelsmannStiftung

Im Durchschnitt lag die Kreditaufnahme der Gemeinden bei ca. 27,5 Millionen Euro, wobei hier eine große Spannbreite vorlag. Zwei Drittel der Kreditaufnahmen stellen dabei investive Kredite dar, deren Höhe sich im Durchschnitt auf 6,5 Millionen Euro beläuft. Kassenkredite werden zwar weniger genutzt (etwa ein Drittel der Gemeinden), belaufen sich aber durchschnittlich auf 29,0 Millionen Euro. Der aktuelle Schuldenstand variiert ebenfalls in großem Maße, durchschnittlich beträgt dieser infolge der großen Spannweite etwa 219 Millionen Euro. Die aktuellen Schulden sind bei den meisten der antwortenden Gemeinden fundierte Schulden, der Höhe über alle Gemeinden nach jedoch konsumtive Schulden. Durchschnittlich gaben die antwortenden Gemeinden erstgenannte mit ca. 106 Millionen Euro und zweitgenannte mit 121 Millionen Euro an. Werden jene Gemeinden herausgerechnet, welche über keine entsprechenden Schulden verfügen (Angabe Schuldenstand null Euro), dann liegt bei den Gemeinden, welche entsprechende Schuldenstände angaben, die fundierten Schulden bei etwa durchschnittlich 113 Millionen Euro und die konsumtiven Schulden bei etwa 303 Millionen Euro.

Die demographische Entwicklung bis 2030 in den antwortenden Gemeinden unterscheidet sich nicht von der gesamtstaatlichen Entwicklung. In Deutschland wird die Bevölkerung bis 2030 um ca. 2,5 Prozent abnehmen, die Gruppe der über 65-Jährigen wird gegenüber dem Referenzjahr 2009 deutlich zunehmen, und hier v. a. die Gruppe der sogenannten Hochbetagten (über 80 Jahre). Zudem zeigte sich, dass von einer abnehmenden Bevölkerung v. a. die Mittelstädte und kleineren Großstädte betroffen sein werden, wobei im Rahmen der Befragung Letztere größtenteils angaben, dass die Bevölkerung zurückgehen wird.



Allgemein führen fast drei Viertel der befragten Gemeinden bereits informelle Beteiligungsverfahren durch, lediglich wenige Mittelstädte beteiligen ihre Bürger ausschließlich über formelle Verfahren und folglich nur bei bestimmten Projekten/Maßnahmen. Typischerweise erfolgt eine informelle Bürgerbeteiligung bei der Stadtentwicklung bzw. Stadtplanung. Das am häufigsten verwendete Verfahren ist dabei die Bürgerversammlung bzw. Einwohnerfragestunde. Dabei soll vorrangig die Akzeptanz von Vorhaben erhöht sowie eine bessere Einbindung der Bürger in Entscheidungsfindungen und damit eine Erhöhung der Transparenz von Entscheidungen erreicht werden. Zudem erhoffen sich die Gemeinden von informellen Beteiligungsverfahren eine bessere Berücksichtigung von Bürgerwünschen.

Finanzielle Beteiligungsverfahren sind hingegen zwar grundsätzlich bekannt, hingegen kann sich die große Mehrheit der Gemeinden (ca. 70 Prozent) eine finanzielle Bürgerbeteiligung im Rahmen der Aufgabenerbringung in der Daseinsvorsorge nicht vorstellen. Dementsprechend nutzen nur gut 16 Prozent der antwortenden Gemeinden hier Modelle der finanziellen Bürgerbeteiligung, etwa gleich viele (14 Prozent) planen eine entsprechende Nutzung. Begründet wird dies mit der fehlenden Erfahrung und einem zu hohen Verwaltungsaufwand. Zudem bestehen rechtliche Bedenken, ob und ggf. wie hier eine finanzielle Bürgerbeteiligung zulässig ist.

Sofern die Gemeinden im Rahmen ihrer Aufgabenerbringung finanzielle Bürgerbeteiligungen nutzen, offerieren sie entsprechende Angebote selbst und verwalten diese auch eigenständig. Vorrangig werden finanzielle Bürgerbeteiligungen im eher freiwilligen kommunalen Aufgabenbereich genutzt, und hier maßgeblich in den Bereichen Freizeit/Sport, Energieerzeugung/-verteilung und Bildung/Kultur. Dabei kommen v. a. indirekte finanzielle Bürgerbeteiligungen zur Anwendung. Gemeinden, welche finanzielle Beteiligungsmodelle (noch) nicht nutzen, können sich zudem eine Nutzung indirekter finanzieller Bürgerbeteiligungen vorstellen, wobei ein Teil der Gemeinden sich auch passive direkte finanzielle Bürgerbeteiligungsmodelle für eine Nutzung vorstellen kann.

Werden finanzielle Bürgerbeteiligungen genutzt, so erfolgt dies aus Perspektive der Gemeinden maßgeblich im Rahmen einer Stärkung der bzw. Einforderung von Eigenverantwortung der Bürger im Rahmen der Debatte um die Stärkung der Zivilgesellschaft. Sie dient aber auch der Mittelbeschaffung für den Erhalt des Angebots freiwilliger kommunaler Leistungen. Eine gewisse Bedeutung haben finanzielle Bürgerbeteiligungen zudem noch als Form der Partizipation der Bürger an kommunalen Entscheidungen und zur lokalen bzw. regionalen Wirtschaftsförderung. Damit verfolgen die Gemeinden ihrer Einschätzung nach auch Ziele, die Bürger an finanzielle Beteiligungen stellen. Aber auch den finanziellen Aspekt, speziell eine Beteiligung als sichere Geldanlage, sehen die Gemeinden als Motiv der Bürger.

Neben den Erfolgsfaktoren für diese Modelle, welche im Wesentlichen denen aus der Fachdiskussion entsprechen (Akzeptanz und Transparenz des Verfahrens, Information, Identifikation) zeigte sich, dass finanzielle Bürgerbeteiligungen anscheinend gegenwärtig vielfach nicht genutzt werden, da infolge der Renditeerwartungen der Bürger an eine finanzielle Beteiligung Kapital aktuell am Kreditmarkt günstiger beschafft werden kann.

## 6. Fazit: Finanzielle Bürgerbeteiligung zur Sicherung von Mindestangeboten in der kommunalen Leistungserbringung?

Neben der Debatte um die „Bürgergesellschaft“ und der dort diskutierten verstärkten direkten Beteiligung der Bürger am Gemeinwesen – und hier eben auch in den „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ – wird besonders im Lichte der kommunalen Haushaltslage diskutiert, ob Modelle der finanziellen Bürgerbeteiligung auch zur Sicherstellung des Angebots kommunaler Leistungen angewandt werden können. Zum Vorteil des Angebotserhalts könnten hiermit auch Wünsche der Bürger an Qualität und Quantität entsprechender Angebote berücksichtigt werden. In vielen gesellschaftlichen Bereichen erfolgt bereits die Bereitstellung und Ergänzung von Angeboten durch bürgerschaftliches Engagement. Dies sind jedoch vielfach Aufgabengebiete wie Gesundheit, Pflege, Senioren und Soziales. Ursächlich sind hier die aus der demographischen Entwicklung folgenden neuen Bedarfe an Leistungen, aber auch deren Erbringung.

Kommunale Aufgaben der Daseinsvorsorge umfassen jedoch auch viele Bereiche, welche an physische Infrastrukturen gebunden sind. Besonders bei netzgebundenen (technischen) Infrastrukturen kann eine rückläufige Bevölkerung zu Problemen der Leistungserbringung führen: Neben Fragen der steigenden Kostenbelastung pro Kopf bzw. einer sinkenden Kostendeckung induziert eine sinkende Bevölkerung sinkenden Nutzerzahlen, was besonders bei Unterschreitung an Mindestnutzerzahlen gebundener technischer Infrastrukturen zu Problemen im Betrieb führt. Neben der Anpassung entsprechender Infrastrukturen wird daher über alternative Formen der Leistungserbringung bzw. Finanzierung nachgedacht. Bei beiden Optionen könnten Modelle der Bürgerbeteiligung genutzt werden.

Erfolgreiche Modelle einer finanziellen Bürgerbeteiligung im Bereich physischer Infrastrukturen liegen insbesondere aus dem Bereich der Energieerzeugung vor. Zudem gibt es im Bereich ÖPNV neue Bedienformen, welche ebenfalls auf die Einbindung der Bürger setzen. Dennoch sind nicht in allen Bereichen für die öffentliche Leistungserbringung finanzielle Bürgerbeteiligungen ohne Weiteres möglich. Wenn bestimmte technische Standards, rechtliche Vorgaben, Anforderungen an eine kontinuierliche qualitative und quantitative Leistungserbringung oder Haftungsanforderungen zwingend sind, scheinen hier mindestens indirekte finanzielle





Bürgerbeteiligungen nur bedingt anwendbar. Besonders rechtliche Bedenken wurden auch seitens der Kommunen angebracht. Sie können sich aufgrund der genannten Anforderungen daher (finanzielle) Bürgerbeteiligungen vor allem im Bereich der freiwilligen kommunalen Aufgaben vorstellen. Für die Leistungserbringung im pflichtigen Aufgabenbereich hingegen sehen sie nur bedingte Anwendungsmöglichkeiten finanzieller Bürgerbeteiligungen, meist auch nur in Form der Möglichkeit der passiven direkten finanziellen Bürgerbeteiligung. Denn hier wird weder die Leistung von den Bürgern selbst erbracht noch haben diese ein Mitspracherecht in der Durchführung. Diese Form der Beteiligung scheint aber infolge des zu geringen Kapitals, welches durch finanzielle Bürgerbeteiligungen erbracht wird, mit den derzeitigen Modellen nicht zielführend. Allerdings sind hier auch Ausnahmen zu nennen: Besonders im Bereich des ÖPNV, welcher an keine technischen Netze gebunden, aber dennoch in der Fläche zu erbringen ist, können in diesem Falle durch indirekte finanzielle Bürgerbeteiligungen durchaus die Sicherstellung eines Mindestangebots bzw. eine Ergänzung des bestehenden Angebots erreicht werden.

Soll zukünftig das kommunale Leistungsangebot gemeinsam in Abstimmung und Erbringung mit den Bürgern im Sinne der o. g. Eigenverantwortung erbracht werden, sind neue Formen der Bürgerbeteiligung und auch der finanziellen Bürgerbeteiligung erforderlich. Neben rechtlichen Fragen sind dann aber auch Gewährleistungsfragen und Organisationsformen anzupassen, um sowohl Engagement, Expertise und Kapital der Bürger zum gegenseitigen Nutzen in die Erbringung von Aufgaben im Rahmen der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und der Daseinsvorsorge einfließen zu lassen.

## Literatur- und Quellenverzeichnis

- Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), die zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 18. Dezember 2013 (BGBl. I S. 4318) geändert worden ist.
- Albrecht, Romy, André Grüttner, Thomas Lenk, Oliver Lück und Oliver Rottmann. *Optionen moderner Bürgerbeteiligungen bei Infrastrukturprojekten. Ableitungen für eine verbesserte Beteiligung auf Basis von Erfahrungen und Einstellungen von Bürgern, Kommunen und Unternehmen*. Studie in Kooperation mit der enviaM und der MITNETZ Strom. Leipzig 2013.
- Amann, Christina. „Regiogeld, Konkurrenz für den Euro“. *Süddeutsche Zeitung* 19.5.2010. (Auch online unter <http://sz.de/1.914816>, Download 18.2.2014.)
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). *Politik beleben, Bürger beteiligen. Charakteristika neuer Beteiligungsmodelle*. Gütersloh 2010.
- Blanckenburg von, Christine. „Engagement im ländlichen Raum – Herausforderungen in Zeiten des demografischen Wandels“ *eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft* 22 2013 vom 22.11.2013. Hrsg. Stiftung Mitarbeit. (Auch online unter [www.buergergesellschaft.de/107546/#6485](http://www.buergergesellschaft.de/107546/#6485), Download 13.4.2014.)
- Böhler-Baedecker, Susanne, Ulrich Jansen und Anette Kindl. „Chancen und Risiken flexibler Bedienungsformen im ÖPNV in ländlichen Räumen“. *ÖPNV in nachfrageschwachen Räumen, Informationen zur Raumentwicklung* 7 2010. Hrsg. Bundesinstitut für Stadt-, Bau- und Raumforschung. 477 – 488.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.). *Monatsbericht des BMF Juli 2013*. Berlin 2013.
- Burmeister, Jürgen. „Der Bürgerbus: ehrenamtliches Engagement der besonderen Art. Bericht und Empfehlungen aus der Praxis“. *ÖPNV in nachfrageschwachen Räumen, Informationen zur Raumentwicklung* 7 2010. Hrsg. Bundesinstitut für Stadt-, Bau- und Raumforschung. 517–523.
- Christoph, Dieter. „Die Stiftungslösung als Bürgerbeteiligungsmodell für EE-Projekte“. Vortrag im Rahmen der Tagung Recht und Finanzierung von Erneuerbaren Energien: Bürgerbeteiligungsmodelle am 4.9.2013 an der Leuphana Universität Lüneburg. Lüneburg 2013. (Auch online unter [www.leuphana.de/fileadmin/user\\_upload/PERSONALPAGES/\\_ijkl/kahla\\_franziska/2.\\_Dieter\\_Christoph.pdf](http://www.leuphana.de/fileadmin/user_upload/PERSONALPAGES/_ijkl/kahla_franziska/2._Dieter_Christoph.pdf), Download 13.1.2014.)
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) *Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*. BT-Drs. 14/8900. Berlin 2002.
- DGRV – Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e. V. (Hrsg.). *Energiegenossenschaften. Ergebnisse der Umfrage des DGRV und seiner Mitgliedsverbände im Frühsommer 2012*. Berlin 2013. (Auch online unter [www.dgrv.de/webde.nsf/7d5e59ec98e72442c1256e5200432395/dd9db514-b5bce595c1257bb200263bbb/\\$FILE/Umfrageergebnisse%20Energiegenossenschaften.pdf](http://www.dgrv.de/webde.nsf/7d5e59ec98e72442c1256e5200432395/dd9db514-b5bce595c1257bb200263bbb/$FILE/Umfrageergebnisse%20Energiegenossenschaften.pdf), Download 18.2.2014.)
- Dietrich, Martin. „Marktstrategien für kommunale Dienstleistungsanbieter im Wettbewerb – Konzeptionelle Ansätze und Ableitung von Forschungsdirektiven“. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* (ZögU) (30) 1 2007. 31 – 51.
- Einhaus, Julian. „Jede Drehung einen Cent Wert“. *Behördenpiegel* (28) VIII 2012.



- Einig, Klaus. „Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat“. *Infrastruktur und daseinsvorsorge in der Fläche, Informationen zur Raumentwicklung* 1/2 2008. Hrsg. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. 17 – 40.
- EnergieAgentur.NRW (Hrsg.) *Klimaschutz mit Bürgerenergieanlagen*. Wuppertal 2011.
- FES – Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.). *Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Bündelung, Subsidiarität und Anreize für ein zukunftsfähiges Angebot*. WISO Diskurs. November 2010. Bonn 2010.
- GAR NRW Grüne Alternative in den Räten NRW (Hrsg.). *Bürgerbeteiligung in den Kommunen: Die „Neue Gewaltenteilung“ in der Lokalpolitik*. Gutachten der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung im Auftrag der GAR NRW. Düsseldorf 2013.
- Grundmann, Martin (2012). *Netzausbau und Bürgernetze, Bürgerbeteiligung und Akzeptanz beim Netzausbau*. (Auch online unter [www.arge-netz.de/fileadmin/template/uploads/dokumente/12-15-11\\_Studie\\_Netzausbau\\_und\\_B%C3%BCrgernetze.pdf](http://www.arge-netz.de/fileadmin/template/uploads/dokumente/12-15-11_Studie_Netzausbau_und_B%C3%BCrgernetze.pdf), Download am 13.1.2014.)
- Heineberg, Heinz. *Grundriss Allgemeine Geographie: Stadtgeographie*. Stuttgart 2006.
- Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.). *Kommunalwiki. Stichwort Bürgerbeteiligung*. Berlin 2014. (Auch online unter <http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Bürgerbeteiligung>, Download 18.2.2014.)
- Hesse, Mario, Thomas Lenk und Oliver Lück. „Gemeindefinanzbericht Sachsen 2012/2013“. *Sachsenlandkurier* 6 2013.
- Hettich, Joachim. „Chancen und Grenzen internetgestützter Verfahren der Bürgerbeteiligung im Rahmen der Lokalen Agenda 21“. *Arbeitsberichte der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg* Nr. 164. Stuttgart 2002. 9 – 11.
- Hesse, Mario, Thomas Lenk und Oliver Lück. „Gemeindefinanzbericht Sachsen 2012/2013“. *Sachsenlandkurier* 6 2013.
- Hien, Eckart. „Mehr Bürgerbeteiligung – weniger Demokratie?“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 24.1.2014. 7.
- Holstenkamp, Lars, und Jakob R. Müller. „Zum Stand von Energiegenossenschaften in Deutschland. Ein statistischer Überblick zum 31.12.2012“. *Arbeitspapierreihe Wirtschaft und Recht* 14 2013. Hrsg. Leuphana Universität Lüneburg. Lüneburg 2013.
- Holtkamp, Lars, und Thomas Bathge. „Lokale Bürgerbeteiligung in der Haushaltskrise“. *dms – der moderne staat, Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (5) 1 2012. 47 – 64.
- Hoppenberg, Michael, Marc Dinkhoff und Volker Bock. *(Finanzielle) Bürgerbeteiligungs-Modelle. D73/D25728*. Berlin 2012.
- Institut für den öffentlichen Sektor e. V. (Hrsg.). „Bürgerbeteiligung bei Großprojekten der öffentlichen Hand“. *Public Governance, Zeitschrift für öffentliches Management* Herbst 2011. 6–11.
- Jakob, Gisela. „Bezahltes Engagement – Zu den Hintergründen und Risiken einer Monetarisierung bürgerschaftlichen Engagements“. *eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft* 22 2013 vom 22.11.2013. (Auch online unter [www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag\\_jakob\\_131122.pdf](http://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_jakob_131122.pdf), Download 13.1.2014.)
- Jörke, Dirk. „Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie“. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* (61) 1–2 2011. Hrsg. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 2011. 13–18.
- Krcmar, Helmut, Petra Wolf und Barbara Zimmers. „Großes Potenzial für E-Partizipation“. *Behörden Spiegel* (28) VIII 2012. Berlin und Bonn 2012.

- IFOK – LandesEhrenamtsagentur Hessen/Institut für Organisationskommunikation (Hrsg.). *Abschlussbericht Nachhaltige Finanzierungsmodelle für Freiwilligenagenturen*. Ein Projekt der LandesEhrenamtsagentur Hessen in Kooperation mit dem Institut für Organisationskommunikation (IFOK). Frankfurt am Main o. J. (Auch online unter [www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/themen\\_materialien/pg1\\_material/studie\\_fa\\_050429.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/themen_materialien/pg1_material/studie_fa_050429.pdf), Download 17.2.2014.)
- Lenk, Thomas, und André Grüttner. „Konzepte der Raumentwicklung im Lichte des Postulats der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“. *Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* (91) 4 2011. 240–243.
- Lenk, Thomas, und Martina Kuntze. *Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung*. Gütersloh 2012.
- Lenk, Thomas, Oliver Rottmann, Romy Albrecht und André Grüttner. *Energiewelt Ost 2013*. Leipzig 2013.
- Lenk, Thomas, Oliver Rottmann und Martina Kuntze. *Auswirkungen der Schuldenbremse auf die kommunale Ebene*. Studie in Kooperation mit der Commerzbank AG. Frankfurt am Main 2012.
- Lenk, Thomas, Oliver Rottmann und Tim Reichardt. *Handlungsoptionen im kommunalen Finanzmanagement*. Studie in Kooperation mit der Commerzbank AG und der Sozietät WolterHoppenberg. Frankfurt am Main 2013.
- Lenk, Thomas, Oliver Rottmann und Mario Hesse. *Sozialrendite von Wohnungsgenossenschaften*. Studie im Auftrag des Verbands Sächsischer Wohnungsgenossenschaften (VSWG) und der Plattform von Leipziger Wohnungsgenossenschaften „Wohnen bei uns“. Leipzig 2011.
- Kaufhold, Severin. *Die regionale Wertschöpfung erneuerbarer Energien durch Bürgerbeteiligung stärken – Handlungsoptionen zur finanziellen Bürgerbeteiligung am Beispiel der Stadtwerke Meiningen*. Masterarbeit zur Erlangung des akademischen Grades „Master of Arts“ (M.A.) am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Kassel. Kassel 2012.
- Nanz, Patrizia, und Miriam Fritsche. *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Schriftenreihe Band 1200 der Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 2012.
- Perkuhn, Anja. „Alternative Währungen, Wer will schon Euro, wenn er Chiemgauer haben kann“. *Süddeutsche Zeitung* 22.12.2011. (Auch online unter <http://sz.de/1.914816>, Download 18.2.2014.)
- Pfenning, Uwe, und Christina Benighaus. „Partizipativer Wandel – methodischer Wandel: Neue und klassische Formen der Bürgerbeteiligung im Vergleich“. *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligungen*. Hrsg. Angelika Vetter. Wiesbaden 2008. 195 – 216.
- Rau, Irina, Jan Zoellner und Petra Schweizer-Ries. *Aktivität und Teilhabe. Akzeptanz Erneuerbarer Energien durch Beteiligung steigern*. Projektabschlussbericht. Magdeburg 2011.
- Renn, Ortwin. „Einführungsvortrag: Bürgerbeteiligung: Aktueller Forschungsbestand und Folgen für die praktische Umsetzung“. *Nutzen und Risiken öffentlicher Großprojekte: Bürgerbeteiligung als Voraussetzung für eine größere gesellschaftliche Akzeptanz*. Hrsg. Jörg Hilpert. Stuttgarter Beiträge zur Risiko- und Nachhaltigkeitsforschung, Nr. 19/Juni 2011. Stuttgart 2011. 19 – 43.
- Renn, Ortwin, und Thomas Webler. „Der kooperative Diskurs. Theoretische Grundlagen, Anforderungen, Möglichkeiten“. *Abfallpolitik im kooperativen Diskurs. Bürgerbeteiligung bei der Standortsuche für eine Deponie im Kanton Aargau*. Hrsg. Ortwin Renn, Hans Kastenholz, Patrick Schild und Urs Wilhelm. Zürich 1998. 1 – 103.



- Röbke, Thomas. „Bürgerschaftliches Engagement als Allheilmittel in Kommunen – Chancen und Grenzen“. *Zukunftsfaktor Bürgerengagement. Entwicklungswerkstatt für kommunale Engagementstrategien. Impulse – Konzepte – Ergebnisse*. Hrsg. Elisabeth Bubolz-Lutz und Annette Mörchen. Witten 2013. 26 – 31.
- Rottmann, Oliver. „Herausforderungen für die Innensteuerung von Stadtwerken aus der Interdependenz der Außensteuerungspostulate“. *Kommunalwirtschaftliche Forschung und Praxis*. Band 20. Hrsg. Wolf Gottschalk. Frankfurt/Main 2011.
- Schäfer, Michael (Hrsg.). „Rubrik Genossenschaften und Energiewende“. *Unternehmerin Kommune, Fachzeitschrift für kommunalwirtschaftliches Handeln* (16) 2 2012. 14 – 24.
- Schneider, Stefan. „Kommunale Leistungen kooperativ erbracht – Bürgerbeteiligung in der Daseinsvorsorge“. *Bürgerbeteiligung in Kommunen, Anmerkungen aus der Stadtforschung zu einer aktuellen Herausforderung*. Difu-Impulse, Band 3 2012. Hrsg. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin 2012. 49 – 53.
- Stappel, Michael. „Trends bei Neugründungen von Genossenschaften in Deutschland“. *Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen* 3 2011. 187 – 200.
- Statistisches Bundesamt (2014): *Schulden der Gemeinden/Gemeindeverbände am 31.12.2012*, (Auch online unter [www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Schulden/Tabellen/SchuldenGemeinden\\_311212.html](http://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Schulden/Tabellen/SchuldenGemeinden_311212.html), Download 28.2.2014.)
- Storl, Karl. *Bürgerbeteiligung in kommunalen Zusammenhängen. Ausgewählte Instrumente und deren Wirkung im Land Brandenburg*. KWI-Arbeitshefte 15. Potsdam 2009.
- TEFEN Management Consulting AG (Hrsg.). *Präsentation zum Vortrag „Bürgerfonds als Erfolgsmodell. Kundenbindung und Finanzvorteile durch die Beteiligung der Bürger“ im Rahmen der Euroforum Konferenz „Klimaschutz-Produkte“ am 25. und 26. Januar 2011 in Köln*. Beit-Dagan 2011. (Auch online unter [www.tefen.com/file-admin/editorial/News\\_and\\_Events/Präsentation\\_Jan\\_2011\\_Euro-forum\\_Bürgerfonds.pdf](http://www.tefen.com/file-admin/editorial/News_and_Events/Präsentation_Jan_2011_Euro-forum_Bürgerfonds.pdf), Download 7.7.2014.)
- TenneT TSo GmbH (Hrsg.). *Pilotprojekt Bürgeranleihe Westküstenleitung. Ergebnisse der Evaluation*. Bayreuth 2013. (Auch online unter [http://buengerleitung.tennet.eu/fileadmin/tennet/Downloads/Buergeranleihe\\_Evaluierung-Nov2013.pdf](http://buengerleitung.tennet.eu/fileadmin/tennet/Downloads/Buergeranleihe_Evaluierung-Nov2013.pdf), Download 13.1.2014.)
- Vetter, Angelika. „Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen“. *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*. Hrsg. Angelika Vetter. Wiesbaden 2008. 9 – 27.
- Volz, Richard. „Bedeutung und Potenziale von Energiegenossenschaften in Deutschland. Eine empirische Aufbereitung“. *Informationen zur Raumentwicklung (IzR)* 9/10 2012. 515 – 524.
- Wichmann, Thorsten. *Planung und Adaption, Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken*. Dortmund 2008.
- Wissenschaftlicher Beirat des BVÖD (vormals GÖW). „Wandel und Perspektiven der öffentlichen Wirtschaft. Positionspapier des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft“. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* (26) 1 2003. 93 – 98.
- Wöhe, Günther, und Ulrich Döring. *Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre*. 24. Auflage. München 2010.
- Wunderlich, Clemens. *Akzeptanz und Bürgerbeteiligung für Erneuerbare Energien, Erkenntnisse aus Akzeptanz- und Partizipationsforschung*. Hrsg. Agentur für Erneuerbare Energien e. V. Renew's Spezial Ausgabe 60/November 2012. Berlin 2012.

## Abbildungsverzeichnis

<b>Abbildung 1:</b>	Stand der kommunalen Investitions- und Kassenkredite zum 31.12.2012 in €/ Einw.	13
<b>Abbildung 2:</b>	Struktur der kommunalen Verschuldung 2012	14
<b>Abbildung 3:</b>	Rücklauf der Gemeinden ab 20.000 Einwohner nach Bundesländern	39
<b>Abbildung 4:</b>	Anteil der Gemeinden ab 20.000 Einwohner nach Bundesländern	40
<b>Abbildung 5:</b>	Rückläufe nach Einwohnergrößenklasse	41
<b>Abbildung 6:</b>	Haushaltssalden der befragten Kommunen (N=84)	42
<b>Abbildung 7:</b>	Typisierung der Haushaltssalden nach siedlungsgeographischen Stadttypen	43
<b>Abbildung 8:</b>	Haushaltssalden der befragten Kommunen nach Einwohnergrößenklasse	43
<b>Abbildung 9:</b>	Ausgewählte Ausgaben der Kommunen: Höhe der Ausgaben im Gesamthaushalt für ...	45
<b>Abbildung 10:</b>	Ausgaben des Gesamthaushalts für allgemeine Verwaltungstätigkeit nach Einwohnergrößenklasse der Gemeinden	46
<b>Abbildung 11:</b>	Ausgaben des Gesamthaushalts für Investitionsmaßnahmen nach Einwohnergrößenklasse der Gemeinden	46
<b>Abbildung 12:</b>	Ausgaben des Gesamthaushalts für Pflichtaufgaben nach Einwohnergrößenklasse der Gemeinden	47
<b>Abbildung 13:</b>	Ausgaben des Gesamthaushalts für freiwillige Aufgaben nach Einwohnergrößenklasse der Gemeinden	47
<b>Abbildung 14:</b>	Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2013 (N=83)	48
<b>Abbildung 15:</b>	Struktur und Höhe der Kreditaufnahme (N=79)	48
<b>Abbildung 16:</b>	Kreditaufnahme der Gemeinden nach Einwohnergrößenklasse	49
<b>Abbildung 17:</b>	Kreditaufnahme der Gemeinden nach Haushaltssaldo	49
<b>Abbildung 18:</b>	Schuldenstand der Gemeinden	50
<b>Abbildung 19:</b>	Schuldenstand nach Einwohnergrößenklasse	50
<b>Abbildung 20:</b>	Struktur der kommunalen Schulden nach Höhe des Schuldenstands	51
<b>Abbildung 21:</b>	Struktur der fundierten Schulden nach Einwohnergrößenklassen	51
<b>Abbildung 22:</b>	Struktur der konsumtiven Schulden nach Einwohnergrößenklasse	52
<b>Abbildung 23:</b>	Schuldenstand der Gemeinden nach Haushaltssaldo 2013	52
<b>Abbildung 24:</b>	Entwicklung der Bevölkerung bis 2030 nach Einwohnergrößenklassen	53
<b>Abbildung 25:</b>	Entwicklung der Altersgruppen der befragten Gemeinden bis 2030	54
<b>Abbildung 26:</b>	Durchschnittliche Entwicklung der Altersgruppen	54
<b>Abbildung 27:</b>	Nutzung informeller Verfahren der Bürgerbeteiligung nach Einwohnergrößenklasse	55
<b>Abbildung 28:</b>	Themenbereiche der informellen Bürgerbeteiligung	56
<b>Abbildung 29:</b>	Formen der informellen Bürgerbeteiligung	56
<b>Abbildung 30:</b>	Zielstellungen informeller Bürgerbeteiligungen	57
<b>Abbildung 31:</b>	Nutzung Modelle finanzieller Bürgerbeteiligung nach Höhe des Schuldenstands	58



<b>Abbildung 32:</b> Nutzung Modelle finanzieller Bürgerbeteiligung nach Einwohnergrößenklasse	58
<b>Abbildung 33:</b> Gründe gegen die Nutzung finanzieller Beteiligungsmodelle	59
<b>Abbildung 34:</b> (Potenzielle) kommunale Aufgabenbereiche mit Nutzung von finanziellen Bürgerbeteiligungen	60
<b>Abbildung 35:</b> Kommunale Aufgabenbereiche mit Nutzung finanzieller Bürgerbeteiligung in Abhängigkeit von der Höhe des Schuldenstands	60
<b>Abbildung 36:</b> Nutzung finanzieller Bürgerbeteiligungen im freiwilligen und pflichtigen Aufgabenbereich in Abhängigkeit der Höhe des Schuldenstands	61
<b>Abbildung 37:</b> Einstellung der Gemeinden zu den Modellen der finanziellen Bürgerbeteiligung	61
<b>Abbildung 38:</b> Nutzung der unterschiedlichen finanziellen Beteiligungsmodelle in den einzelnen Aufgabenbereichen	62
<b>Abbildung 39:</b> Nutzung der unterschiedlichen finanziellen Beteiligungsmodelle in freiwilligen und pflichtigen kommunalen Aufgabenbereichen	62
<b>Abbildung 40:</b> Nutzung der verschiedenen Modelle der finanziellen Beteiligung nach kommunalen Aufgabenbereichen und Einwohnergrößenklasse	63
<b>Abbildung 41:</b> Denkbare Nutzung der verschiedenen Modelle der finanziellen Beteiligung nach kommunalen Aufgabenbereichen und Einwohnergrößenklasse	64
<b>Abbildung 42:</b> Gründe gegen die Nutzung finanzieller Bürgerbeteiligungen nach Stadttyp	65
<b>Abbildung 43:</b> Mit finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen verfolgte Zielstellungen der Gemeinden	66
<b>Abbildung 44:</b> Zielstellungen der finanziellen Bürgerbeteiligung nach Einwohnergrößenklasse	66
<b>Abbildung 45:</b> Einsatz der Beteiligungsformen nach Zielstellungen der finanziellen Bürgerbeteiligung	67
<b>Abbildung 46:</b> Einschätzung der Gemeinden zu den Motiven der Bürger an einer finanziellen Bürgerbeteiligung	68
<b>Abbildung 47:</b> Durchschnittliche Höhe der Ausgaben am Gesamthaushalt für ausgewählte Bereiche	70

## Tabellenverzeichnis

<b>Tabelle 1:</b> Vergleich Rücklauf und Anzahl Gemeinden ab 20.000 Einwohner nach Bundesländern	40
<b>Tabelle 2:</b> Benannte Erfolgsfaktoren und Hemmnisse finanzieller Bürgerbeteiligungen	69





## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256, 33311 Gütersloh

Telefon 05241 81-0

Fax 05241 81-81999

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

### **Verantwortlich**

Günter Tebbe, Bertelsmann Stiftung

Dr. Oliver Rottmann

Geschäftsführender Vorstand

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft,

Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig

Neues Augusteum

Augustusplatz 10, 04109 Leipzig

Telefon 0341 97 33-583

Fax 0341 97 33-589

E-Mail: [rottmann@wifa.uni-leipzig.de](mailto:rottmann@wifa.uni-leipzig.de)

[www.wifa.uni.leipzig.de/kompetenzzentrum](http://www.wifa.uni.leipzig.de/kompetenzzentrum)

### **Datenerhebung und Auswertung**

André Grüttner, Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft,

Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V.

Romy Albrecht, Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft,

Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V.

### **Gestaltung**

VISIO Kommunikation GmbH, Bielefeld

### **Bildnachweis**

Composing: VISIO Kommunikation GmbH, Bielefeld

Tatiana\_Ti, iStockphoto

shutter\_m, iStockphoto/Getty Images

Fuse, Getty Images

## **Adresse | Kontakt**

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

### **Dr. Kirsten Witte**

Director  
Programm LebensWerte Kommune  
Telefon +49 5241 81-81030  
[kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de](mailto:kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de)

### **Günter Tebbe**

Programm LebensWerte Kommune  
Telefon +49 173 7050046  
[guenter.tebbe@bertelsmann-stiftung.de](mailto:guenter.tebbe@bertelsmann-stiftung.de)

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)