



Betreff:
Finanzielle Bürgerbeteiligung

öffentlich

bezüglich
DS Nr.: 14/SVV/1054

Erstellungsdatum	25.06.2015
Eingang 922:	25.06.2015

Einreicher: FB Kommunikation, Wirtschaft und Beteiligung

Beratungsfolge:

Datum der Sitzung	Gremium
01.07.2015	Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Potsdam

Inhalt der Mitteilung: Die Stadtverordnetenversammlung nimmt zur Kenntnis:

Vorbemerkung zur vorliegenden Prüfung

Nach Recherche der Landeshauptstadt Potsdam existieren keine vollständigen oder auch nur umfassende Bestandsaufnahmen von Fallbeispielen zum Themenkomplex „finanzielle Bürgerbeteiligung“. Die im wissenschaftlichen Kontext noch nicht erfolgte Definition des Begriffes macht zudem eine eindeutige Abgrenzung des Gegenstandes schwierig. Beide Aufgaben – Definition und Bestandsaufnahme – wären im Rahmen eines wissenschaftlichen Forschungsprojektes zu leisten, nicht jedoch im Rahmen der laufenden Tätigkeit der Landeshauptstadt Potsdam.

Lediglich die Bertelsmann-Stiftung hat mit der Studie "Finanzielle Bürgerbeteiligung. Instrument zur Sicherstellung kommunaler Leistungserbringung" zusammen mit dem "Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. an der Universität Leipzig" sowie der Kanzlei Wolter Hoppenberg Rechtsanwälte Partnerschaft mbH eine Untersuchung zu diesem Themenkomplex vorgelegt. Fallbeispiele sind darin nicht enthalten, die Untersuchung ist eher als eine erste – teilweise recht schematische und ganz sicher noch unvollständige – Annäherung an das Thema zu verstehen. Vor diesem Hintergrund erhebt die vorliegende Prüfung keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern kann allenfalls einen orientierenden Überblick zur sogenannten „finanziellen Bürgerbeteiligung“ bieten.

Fortsetzung der Mitteilung:

Begriffsklärung „finanzielle Bürgerbeteiligung“

Um missverständliche Interpretationen zu vermeiden erscheint es geboten, zunächst eine Begriffsklärung vorzunehmen.

Unter "Bürgerbeteiligung" wird üblicherweise die Einbeziehung der Einwohnerinnen und Einwohner in politisch-administrative Entscheidungen und Planungen verstanden. Der Ausdruck "finanzielle Bürgerbeteiligung" wird allerdings nahezu durchgängig in einer hiervon ausdrücklich abweichenden Bedeutung verwendet. Gemeint ist nämlich die Beteiligung von Privatpersonen mit eigenem Vermögen an der Finanzierung von Investitionsvorhaben. Insbesondere bei der Planung und Umsetzung von größeren Infrastrukturprojekten (Windparks, Stromtrassen) ist von „finanzieller Bürgerbeteiligung“ öfter die Rede.

„Finanzielle Bürgerbeteiligung“ als Anteilseignerschaft bei Investitionsvorhaben

Insbesondere im Rahmen der Energiewende, also dem Ausbau erneuerbarer Energien in Deutschland, wird der Begriff finanzielle Bürgerbeteiligung in den vergangenen Jahren verstärkt verwendet. Üblicherweise werden hierbei zwei Zielsetzungen verfolgt.

Einerseits sollen alternative Finanzierungswege für teils sehr kostenintensive Investitionsprojekte erschlossen werden. Ein Grund hierfür kann sein, dass möglicherweise hohe Zinskosten am institutionellen Anlegermarkt zu schultern wären. Eine andere Motivation besteht darin, dass die erfolgreiche Umsetzung des Projekts für die Initiatoren und mutmaßlich auch für die unmittelbar davon Betroffenen einen hohen ideellen Wert hat, zugleich aber geringe Renditeerwartungen eine Finanzierung durch institutionelle Anleger unwahrscheinlich macht. Bekanntestes Beispiel hierfür dürfte die erfolgreiche Finanzierungskampagne „Ich bin ein Störfall“ zur Übernahme des Stromnetzes in Schönau im Schwarzwald sein, die später zur Gründung der Energiewerke Schönau (EWS) führte. (Die Wortschöpfung „finanzielle Bürgerbeteiligung“ existierte allerdings seinerzeit noch nicht.)

Eine andere Motivation für „finanzielle Bürgerbeteiligung“ ist der Wunsch nach einer möglichen reibungslosen Realisierung eines möglicherweise umstrittenen Projekts. So wird „finanzielle Bürgerbeteiligung“ teils sehr offen als nützliches Instrument diskutiert, mit dem mögliche Proteste aus der Anwohnerschaft gegen ein Projekt frühzeitig verhindert werden können. Das Kalkül dabei ist, dass zumindest einem investitionsfähigen Teil der möglichen Projektverhinderer durch die Beteiligung an den in Aussicht gestellten Gewinnen der Widerstand „abgekauft“ wird. In diesem Fall dient „finanzielle Bürgerbeteiligung“ zuvörderst der politischen Absicherung eines Investitionsprojekts.

Beiden beschriebenen Modellen ist gemein, dass eine tatsächliche inhaltliche Mitbestimmung bei der Realisierung von Investitionen beziehungsweise dem Betrieb einer wirtschaftlichen Unternehmung nur nachrangige Bedeutung zukommt. Ob überhaupt und in welchem Ausmaß Mitbestimmungsmöglichkeiten bestehen, hängt hochgradig von der Rechtsform und den individuell gewählten Detailregelungen ab. Eine generalisierte Aussage ist hierzu kaum möglich. Herauszustellen ist insbesondere, dass Mitbestimmung in diesen Modellen regelmäßig auf die Gruppe der Investierenden beschränkt bleibt. Bevölkerungskreise, die über keine ausreichenden finanziellen Mittel zur Beteiligung verfügen, sind von der Möglichkeit zur Mitgestaltung (teils bewusst) ausgeschlossen.

Risiken und ethische Bedenken bei „finanzieller Beteiligung“ als Anteilseignerschaft

Festzuhalten ist, dass die einem breiten Publikum als „finanzielle Bürgerbeteiligung“ angebotenen Investitionsmöglichkeiten oftmals mit ganz erheblichen Risiken verbunden sind. Je nach gewählter Rechtsform unterliegen die dabei getätigten Einlagen unter Umständen keiner irgendwie gearteten Sicherung. Ein Totalverlust der Investition ist somit durchaus möglich. Beispielhaft für die Risiken mag die Pleite der Prokon Holding dienen, deren Insolvenz im Jahr 2014 bundesweite Aufmerksamkeit erfuhr.

Während institutionelle Anleger üblicherweise Mechanismen zur Abfederung solcher Risiken entwickelt haben, ist dies bei Privatpersonen ganz überwiegend nicht der Fall. Vor diesem Hintergrund werden immer wieder ethische Bedenken gegen diese Form der Investitionsbeschaffung geäußert. Schließlich muss davon ausgegangen werden, dass ein Großteil der investierenden Privatpersonen die tatsächlichen Risiken nicht umfänglich angemessen einschätzen kann.

Bürgeranleihe: Modell „finanzieller Bürgerbeteiligung“ in der Kommune

Als Gebietskörperschaft unterliegen Kommunen besonderen gesetzlichen Einschränkungen und Vorgaben, so dass ein Großteil der geschilderten von privatwirtschaftlichen Unternehmungen gewählten (und besonders risikoreichen) Umsetzungsformen für Kommunen von vornherein ausgeschlossen ist. Einige wenige Kommunen haben jedoch selbst Versuche unternommen, ihre Einwohnerschaft finanziell an einzelnen Projekten und Vorhaben zu beteiligen. Dies geschieht üblicherweise in Form einer sogenannten Bürgeranleihe. Wie viele Kommunen dieses Instrument genutzt haben ist allerdings nicht bekannt.

Bei der Bürgeranleihe gibt die Kommune (oder auch ein kommunales Unternehmen) selbst eine Anleihe aus, die von den Einwohnerinnen und Einwohnern gezeichnet werden soll. Alternativ wird teils auch ein Bürgerfonds gegründet, in den eingezahlt werden kann. Als Argumente für dieses Instrument wird angeführt, dass sich die Kommune (oder das kommunale Unternehmen) Geld zu möglicherweise günstigeren Konditionen als am regulären Kapitalmarkt besorgen kann. Die an die Investierenden ausgezahlten Zinsen verbleiben idealerweise im lokalen Wirtschaftskreislauf und kommt so der Kommune ebenfalls indirekt über Steuereinnahmen zu Gute. Bürgeranleihen werden in aller Regel zur Finanzierung eines möglichst konkret benennbaren Vorhabens aufgelegt. Eine inhaltliche Mitbestimmung bei dem zu finanzierenden Projekt ist in diesem Modell nicht vorgesehen.

Die Energie und Wasser Potsdam (EWP) hat im Jahr 2013 im Rahmen des Integrierten Klimaschutzkonzepts einen Kundenfonds zur Finanzierung von Nachhaltigkeitsprojekten aufgelegt. Nach Angaben der EWP beteiligten sich insgesamt 341 Personen und brachten gemeinsam ein Investitionsvolumen von etwa 2,2 Millionen Euro auf. Auch wenn die Erfahrungen mit dem Kundenfonds noch nicht abschließend ausgewertet wurden, kann festgehalten werden, dass dieses Instrument der finanziellen Beteiligung nicht auf das erhoffte breite Publikumsinteresse stieß.

Eine Erfahrung, die in ähnlicher Form auch in vielen anderen Kommunen gemacht wurde. Letztlich ist dies in der zwiespältigen Motivation bei der Zeichnung von Bürgeranleihen begründet. Um das Publikum zum Akzeptieren einer niedrigen Gewinnerwartung zu motivieren, muss das zu finanzierende Vorhaben von besonders vielen Einwohnerinnen und Einwohnern als besonders wichtig und dringlich empfunden werden. Ein solches schon fast konsensförmiges Empfinden ist eher die Ausnahme denn die Regel. Allgemeine Appelle an den Bürgersinn erweisen sich zumeist als wenig zugkräftig. Ist also eine besondere Situation nicht gegeben, bleibt nur, das Publikum über eine entsprechend höhere Gewinnerwartung zu motivieren, was auf Seite der Kommune die erhofften Einsparungen wiederum schmälert und den Grund für das Auflegen der Bürgeranleihe zuwiderläuft.

„Finanzielle Bürgerbeteiligung“ und demokratische Mitbestimmung

Damit eine „finanzielle Bürgerbeteiligung“ ohne hohe Gewinnversprechen funktioniert, ist wie beschrieben eine ideelle Motivation notwendig. Lässt sich diese nicht aus dem Investitionsgegenstand selbst ableiten, kann die tatsächliche Mitsprache bei den Entscheidungen eine solche Motivation darstellen.

Allerdings ist die LHP den „Grundsätzen der Beteiligung“ verpflichtet, zu denen unter anderem die Herstellung von Chancengleichheit gehört. Vor diesem Hintergrund ist „finanzielle Bürgerbeteiligung“ zurückhaltend zu bewerten. Wenn Gestaltungsmöglichkeiten über die Abhängigkeit von einer vorherigen finanziellen Investition geschaffen werden, sind sie üblicherweise auf die tatsächlich Investierenden beschränkt, was je nach Bedeutsamkeit für die Stadtgesellschaft dem Anspruch der Chancengleichheit zuwiderläuft. Ob sich dieser Widerspruch auflösen lässt, wenn Einwohnerinnen und Einwohner aus Gemeinwohlsinn zu finanzieller Beteiligung motiviert werden, aber zugleich die Entscheidung über die tatsächliche Aktivität des finanzierten Vorhabens in einem für alle Potsdamerinnen und Potsdamer offenen Prozess organisiert wäre, erscheint zumindest fraglich.

Fazit

Die hier untersuchten Formen der „finanziellen Bürgerbeteiligung“ lassen sich vielfach nicht auf kommunale Kontexte übertragen. Da wo dies in der Vergangenheit geschehen ist, bleiben die Ergebnisse regelmäßig hinter den Erwartungen zurück. Insofern ist nach unserer Einschätzung nicht davon auszugehen, dass durch den Ausbau der finanziellen Bürgerbeteiligung durchgreifende 5 Auswirkungen auf die finanziellen Spielräume der LHP zu erwarten sind.

Die beschriebenen Auswirkungen auf die Chancengleichheit und Teilhabe bei der demokratischen Mitgestaltung des Gemeinwesens legen zudem einen zurückhaltenden Umgang mit den beschriebenen Instrumenten nahe.