

**Die Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben unter
Einbeziehung finanzieller Bürgerbeteiligungsmodelle als ein
Teilbereich der New Public Governance**

Von der Fakultät Wirtschaftswissenschaften der Leuphana Universität Lüneburg
zur Erlangung
des Grades Doktor der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
- Dr. rer. pol. -
genehmigte Dissertation von

Frank Wessel
geb. 10.04.1979 in Ostercappeln

Eingereicht am: 07.08.2015

Erstgutachter: Prof. Dr. Heinrich Degenhart

Zweitgutachter: Prof. Dr. Patrick Velte

Drittgutachter: Prof. Dr. Thomas Schomerus

Tag der Disputation: 12.10.2015

Die einzelnen Beiträge des kumulativen Dissertationsvorhabens sind oder werden wie folgt veröffentlicht:

Degenhart, Heinrich; Frank Wessel (2015): **Public-Private Partnership (PPP): Für ein gemeinsames Verständnis von PPP als Teil der New Public Governance.**

In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), 38Jg., 2-3/2015.

Wessel, Frank (2015a): **Citizen Financial Participation Schemes as Part of New Public Governance.** In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) Beiheft Nr. 48, 2016.

Wessel, Frank (2015b): **Die Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben mit Hilfe finanzieller Bürgerbeteiligungsmodelle unter Einbeziehung von Sparkassen und Kreditgenossenschaften.** In: der moderne staat (dms) – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 8Jg., 2/2015.

Elektronische Veröffentlichung des gesamten kumulativen Dissertationsvorhabens inkl. eines Rahmenpapiers unter dem Titel:

Die Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben unter Einbeziehung finanzieller Bürgerbeteiligungsmodelle als ein Teilbereich der New Public Governance

Veröffentlicht im Onlinekatalog der Universitätsbibliothek unter der URL:

<http://www.leuphana.de/ub>

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
---------------------------------	---

Vorwort	II
----------------------	----

A. Rahmenpapier:

Die Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben unter Einbeziehung finanzieller Bürgerbeteiligungsmodelle als ein Teilbereich der New Public Governance.....	4
---	---

B. Fachartikel I:

Public Private Partnership (PPP): Für ein gemeinsames Verständnis von PPP als Teil der New Public Governance	41
---	----

C. Fachartikel II:

Citizen Financial Participation Schemes as Part of New Public Governance	65
--	----

D. Fachartikel III:

Die Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben mit Hilfe finanzieller Bürgerbeteiligungsmodelle unter Einbeziehung von Sparkassen und Kreditgenossenschaften.....	77
---	----

E. Anhang:	104
-------------------------	-----

*Schön ist, was wir sehen;
schöner, was wir wissen;
weitaus am schönsten,
was wir nicht fassen.*

Niels Stensen

Vorwort

Die vorliegende Dissertation umfasst die Ergebnisse meiner wissenschaftlichen Tätigkeit an der Professur für Finanzierung und Finanzwirtschaft der Leuphana Universität Lüneburg. An der Professur habe ich ein organisatorisches Umfeld vorgefunden, das es mir ermöglichte, universitäre Forschung und Lehre in einem ausgewogenen Verhältnis nachgehen zu können, ohne den Zeithorizont für den Abschluss der Promotion aus den Augen zu verlieren. Daher möchte ich dem Inhaber der Professur und dem Betreuer meiner Promotion, Prof. Heinrich Degenhart, meinen Dank aussprechen. Ihnen, Herr Degenhart, danke ich für die Betreuung meines Promotionsvorhabens und für die zahlreichen Gespräche in Bezug auf die unterschiedlichen Formen der finanziellen Bürgerbeteiligung in Deutschland. Prof. Degenhart war es auch, der mir die Gelegenheit bot, ein Promotionsstudium an der Leuphana Universität Lüneburg aufzunehmen, der Universität, an der ich einige Jahre zuvor, schon das Studium des Wirtschaftsrechts erfolgreich abgeschlossen habe.

Meinem Zweitgutachter Prof. Patrick Velte und meinem Drittgutachter Prof. Thomas Schomerus danke ich für die Übernahme der weiteren Gutachten und für die angenehme Arbeitsatmosphäre und ihre wertvollen Hinweise während der gesamten Promotionsphase.

Ein besonderer Dank gilt ferner den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Professur. Insbesondere möchte ich meinem ehemaligen Kollegen und gutem Freund Dr. Steve Janner danken, der durch seine positive Einstellung dafür sorgte, dass wir die gemeinsame Zeit an der Professur in einer sehr guten Erinnerung behalten werden. Ferner möchte ich meine Bürokollegin Franziska Kahla erwähnen, die mir jederzeit mit Rat und Tat zur Seite stand. Danke, Franzi! Ein besonderer Dank gilt auch Lars Holstenkamp, der auf jede meiner Fragen in Bezug auf das weite Feld der Wissenschaftstheorie eine Antwort hatte. Ohne Charlotte Nögel, unserer studentischen Mitarbeiterin, wäre diese Arbeit auch nicht in diesem Zeitrahmen zustande gekommen, da sie mich regelmäßig im Rahmen der Literaturbeschaffung unterstützt hat. Danke, Lotte!

Durch ein Stipendium des EU Innovations-Inkubators der Teilmaßnahme 1.4 Graduate School war es mir möglich, mich vollständig auf das teilstrukturierte Promotionsstudium zu fokussieren. Ferner konnte durch die finanzielle Unterstützung des EU Innovations-Inkubators aktuelle Literatur in Bezug auf das Promotionsthema für den Bestand der Bibliothek der Universität angeschafft werden.

Ohne die Unterstützung und den Rückhalt durch meine Familie, insbesondere durch meine Eltern und meine Brüdern mit ihren Familien, hätte ich mein Promotionsverfahren nicht erfolgreich zum Abschluss bringen können. Auf sie alle konnte ich mich immer verlassen und auch auf ihr Verständnis gegenüber meiner eingeschränkte Zeitverfügbarkeit. Ähnliches gilt auch für meine Freunde, die in den letzten Jahren öfter auf mich verzichten mussten. Euer Verständnis und euer Zuspruch haben mich bis zum Schluss motiviert. Vielen Dank an euch alle!

Lüneburg, den 30. Mai 2015

Frank Wessel

Frank Wessel

Die Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben unter Einbeziehung finanzieller Bürgerbeteiligungsmodelle als ein Teilbereich der New Public Governance

Gliederung

I.	Problemstellung.....	5
II.	Kommunale Rahmenbedingungen und Status der Kommunalfinanzierung.....	7
III.	Spezifizierung des Forschungsgegenstandes.....	12
1.	Finanzielle Bürgerbeteiligungsmodelle	12
2.	Governance und Ko-Produktion	13
3.	Soziale Investition und gesellschaftsorientierte Bankbetriebslehre	13
IV.	Theoretische Fundierung	15
V.	Forschungsdesign und Forschungsmethoden.....	22
VI.	Struktur der Forschung.....	29
VII.	Schlussbetrachtungen und Ausblick	31
	Literaturverzeichnis.....	36

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wissenschaftliche Theorien bzw. Anknüpfungspunkte für die PPP-Forschung.....	16
Abbildung 2: Ökonomische und Soziale Strukturmerkmale der Ko-Produktion.....	19
Abbildung 3: Forschungsdesign.....	23
Abbildung 4: Struktur der Forschung	29

Frank Wessel

Die Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben unter Einbeziehung finanzieller Bürgerbeteiligungsmodelle als ein Teilbereich der New Public Governance

I. Problemstellung

Die sozial- und rechtswissenschaftliche Forschung über die Ko-Produktion von öffentlichen Aufgaben unter Einbeziehung finanzieller Bürgerbeteiligungsmodelle steht am Anfang ihrer Entwicklung an den Universitäten im deutschsprachigen Raum. Die vorliegende Dissertation gibt einen ersten Überblick über Entstehung, theoretische Hintergründe und Auswirkungen der finanziellen Bürgerbeteiligung im Rahmen der New Public Governance (NPG) in den deutschen Kommunen. Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass die Kommunen in Zukunft vor großen sozialen, ökonomischen und ökologischen Herausforderungen stehen, die für ihre nachhaltige Entwicklung von entscheidender Bedeutung sind. Insbesondere der enge finanzielle Handlungsspielraum vieler Städte und Gemeinden in Kombination mit den Auswirkungen der demographischen Entwicklung und Urbanisierungsprozessen in einzelnen Regionen in Deutschland bedingt neue Konzepte und innovative Herangehensweisen für die öffentliche Aufgabenerfüllung. Einen Bestandteil dieser neuen Form der Aufgabenerfüllung stellen finanzielle Bürgerbeteiligungsmodelle dar. Diese Modelle vereinen öffentliche, For-Profit- und Non-Profit-Elemente in ihren Strukturen. Durch die Bündelung von unterschiedlichen, sogar inhaltlich-gegenteiligen Elementen kann die finanzielle Bürgerbeteiligung keinem der drei in der sozialwissenschaftlichen verwendeten Sektoren – Staat, Markt, Dritter Sektor – direkt zugeordnet werden (Oppen 2009, S. 506). Somit durchbrechen die Organisationsformen der finanziellen Bürgerbeteiligung die in der Fachliteratur bisher etablierten Sektorengrenzen (Glänzel und Schmitz 2012, S. 181). Durch die Kombination von unterschiedlichen Merkmalen, die normalerweise explizit dem Staat, dem Markt oder den Organisationsformen des Dritten Sektors zugeschrieben werden, können die Modelle der finanziellen Bürgerbeteiligung den hybriden Organisationen, einem in den sozialwissenschaftlichen Diskurs in diesem Zusammenhang eingeführten Begriff, zugeordnet werden (Evers und Ewert 2010, S. 103). Das Kernelement von hybriden Organisationen bzw. auch hybriden Kooperationen oder auch hybriden Partnerschaften ist eine Kombination von sozial ausgerichtetem Handeln der Akteure und gleichzeitiger Berücksichtigung von ökonomisch geprägtem Wirtschaften.

A. Rahmenpapier

Ein weiterer Aspekt, der den Kern dieser Arbeit darstellt, ist in der zunehmenden Ko-Produktion von öffentlichen Leistungen in den deutschen Kommunen zu sehen. Unter Ko-Produktion wird die Einbeziehung des Bürgers in den Leistungserstellungsprozess der öffentlichen Hand verstanden (Bovaird und Loeffler 2012). Diese Feststellung wird abgeleitet aus einem neu geschaffenen Verständnis von gesellschaftlichen Regelungsprozessen, in denen politisch-administrative Akteure nicht mehr die einzigen handelnden Personen verkörpern, sondern auf die Zusammenarbeit mit der Gesellschaft, spezieller mit Organisationsformen aus dem Markt und/oder dem Dritten Sektor, angewiesen sind (Schröer et al. 2012, S. 362). Insbesondere die Erkenntnisse der New Public Governance (NPG) Forschung zeigen auf, dass es immer stärker zu netzwerkartigen Strukturen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren im Rahmen der Erstellung von öffentlichen Aufgaben kommt (Greiling 2014, S. 40 – 50). Dabei hat die Ko-Produktion als ein Kernelement der NPG eine entscheidende Bedeutung. Insbesondere die zunehmende direkte oder indirekte Beteiligung von Bürgern und einhergehend die wachsende Einbeziehung von Organisationen des Dritten Sektors haben einen Einfluss auf die finanzielle Bürgerbeteiligung (Pestoff 2011, S. 22). In vielen Fällen der Ko-Produktion ergänzt eine Ko-Finanzierung durch die Bürger die gewählte Form der Aufgabenerfüllung. In dieser Dissertation werden mögliche Organisationsformen bzw. gesellschaftsrechtliche Ausgestaltungsmerkmale von finanziellen Beteiligungsmodellen identifiziert und auf ihre Passgenauigkeit für diese spezielle Form der Ko-Finanzierung analysiert. In einem weiteren Schritt wird die Ko-Produktion mit Hilfe der finanziellen Bürgerbeteiligung in einen inhaltlichen Kontext zu den Sparkassen und Kreditgenossenschaften in Deutschland gesetzt. Insbesondere das stakeholder-orientierte Geschäftsmodell der jeweiligen Institute mit ihrer Fokussierung auf eine bestimmten Region könnte in der Zukunft eine Vielzahl von Berührungspunkten mit der hier untersuchten finanziellen Bürgerbeteiligung aufweisen. Im Rahmen der Dissertation wird dargelegt, inwiefern die institutionellen Rahmenbedingungen der Sparkassen und Kreditgenossenschaften eine Positionierung in Bezug auf die Ko-Produktion mit Hilfe von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen vorgeben und welche Formen der Unterstützung zur Verfügung stehen.

Dieses Rahmenpapier führt die Forschungsergebnisse von drei eigenständigen Abhandlungen in Bezug auf die „Einbeziehung von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen in die Ko-Produktion von freiwilligen öffentlichen Aufgaben“ zusammen (Degenhart und Wessel 2015; Wessel 2015a; Wessel 2015b). In diesem Beitrag werden die jeweils untersuchten Teilaspekte der einzelnen Aufsätze und deren Einordnung in den Gesamtzusammenhang der Dissertation gebracht. Insbesondere werden der gesamte Forschungsprozess in Kombination mit dem methodischen Vorgehen vorgestellt und eingeordnet. Die in den einzelnen Beiträgen behandelten Forschungsfragen werden dabei inhaltlich zusammengefasst und auf Basis der publizierten Ergebnisse beantwortet.

Der Aufbau dieses Rahmenpapiers gliedert sich wie folgt: Nach der Formulierung der Problemstellung in Abschnitt 1 wird in Abschnitt 2 auf die kommunalen Rahmenbedingungen und auf den Status der Kommunalfinanzierung in Deutschland eingegangen, wobei insbesondere die Herausforderungen der Kommunen in Bezug auf die Erfüllung ihrer freiwilligen kommunalen Aufgaben im Fokus stehen. In Abschnitt 3 erfolgt eine inhaltliche Spezifizierung des Forschungsgegenstandes und in Abschnitt 4 werden die in dieser Dissertation verwendeten Theorien vorgestellt. Das Forschungsdesign und die verwendeten Forschungsmethoden bilden die Basis für den Abschnitt 5. Im Abschnitt 6 wird die Struktur der Forschung erläutert, wobei der Überblick über die drei Fachartikel den Schwerpunkt bildet. Abgeschlossen wird dieses Rahmenpapier mit einer Schlussbetrachtung im Abschnitt 7, in dem auf die theoretischen und methodischen Implikationen dieser Dissertation eingegangen und der weitere Forschungsbedarf dargestellt wird.

II. Kommunale Rahmenbedingungen und Status der Kommunalfinanzierung

Die rund 11.200 Kommunen¹ in Deutschland stehen vor großen Herausforderungen in der Zukunft. Der demographische Wandel der deutschen Gesellschaft, die Anforderungen, die sich aus dem Klimawandel ergeben und eine veränderte Bildungs- und Arbeitswelt stellen eine Auswahl der Aufgaben dar, die sie in der Zukunft stark belasten werden. Hinzu kommt für zahlreiche Kommunen eine stark eingeschränkte Handlungsfähigkeit aufgrund ihrer aktuellen Verschuldungssituation.² Für einige Kommunen wird die Höhe ihrer Verschuldung, die diese im Laufe der letzten Jahre aufgebaut haben, die größte Herausforderung darstellen (Rehm 2012b). Zum besseren Verständnis dieser Problematik und möglicher Auswirkungen für die kommunale Aufgabenerfüllung folgt ein Exkurs über die Struktur und den Aufbau der Kreditverbindlichkeiten der deutschen Kommunen:

Die Verschuldung der Kommunen besteht aus den Kreditmarktschulden, die der Investitionsfinanzierung der Kommunen dienen, und den Kassenkrediten, die ursprünglich für die Liquiditätssicherung vorgesehen waren, aktuell aber für die Finanzierung der laufenden Ausgaben eingesetzt werden.³ Die Kreditmarktschulden, bei denen es sich

¹ Zum 31.12.2013 sind 11 161 Gemeinden in der Verwaltungsstruktur in Deutschland eingegliedert, Statistisches Bundesamt (Destatis) 2014, S. 65. Für den vorliegenden Beitrag und die drei beigefügten Abhandlungen wird der Begriff Kommune synonym für den Begriff Gemeinde bzw. Gemeindeverband verwendet.

² Zu den Ursachen der kommunalen Finanzkrise und den zugrundeliegenden komplexen Verursachungszusammenhänge, siehe Mäding 2013.

³ Auf Basis des doppischen Gesamtschuldenbegriffs handelt es sich dabei um die Verbindlichkeiten der Kernverwaltung. Die Rückstellungen und Schulden der Auslagerungen stehen in diesem Beitrag nicht im Fokus der Betrachtung, siehe Burth et al. 2013, S. 125.

A. Rahmenpapier

hauptsächlich um von Banken ausgereichte Kommunalkredite handelt, unterliegen einer intensiven Haushaltsaufsicht des Landes und dürfen nur aufgenommen werden, wenn es die Leistungsfähigkeit der Kommune gestattet. Hingegen sichern Kassenkredite unabweisliche laufende Auszahlungen wie soziale Transferleistungen oder Lohnzahlungen ab und unterstehen im Normalfall keiner haushaltsrechtlichen Genehmigung (Junkernheinrich 2010, S. 184).⁴ Für eine externe Finanzierung können die Kommunen unterschiedliche Finanzierungsarten einsetzen. Bei der externen Finanzierung wird grundsätzlich zwischen der Fremdfinanzierung und der Eigenfinanzierung, die hier nicht weiter behandelt wird, unterschieden. Beim Fremdkapital handelt es sich im Gegensatz zum Eigenkapital um eine befristete Kapitalüberlassung mit einer vereinbarten Rückzahlungsverpflichtung. Bisher spielt die Kreditfinanzierung die größte Rolle bei der Fremdfinanzierung der Kommunen. Zur langfristigen Finanzierung wird bisher am häufigsten der Kommunalkredit eingesetzt. Bei diesem handelt es sich um ein Darlehen, das eine Kommune bei einer Bank aufnimmt, um damit langfristige Infrastrukturinvestitionen zu finanzieren (Prokop und Borde 2010, S. 100). Zur Überbrückung von kurzfristigen Finanzierungengpässen greifen die Kommunen laut Theorie auf Kassenkredite bzw. Liquiditätskredite zurück (Rehm und Tholen 2008, S. 119). Einige Kommunen sind in letzter Zeit dazu übergegangen, ihre Abhängigkeit von Banken zu reduzieren und den Kreis der Gläubiger zu erweitern.⁵ Die dazu genutzte Emission von Anleihen und Schuldscheinen stellt eine weitere Form der langfristigen Fremdfinanzierung dar. Bei einer Anleihe handelt es sich um ein verbrieftes Schuldversprechen, das es dem Kreditnehmer, hier die Kommune ermöglicht, einen langfristigen Großkredit über den Kapitalmarkt (Börse) zu bekommen. Die Anleihen können, müssen aber nicht, börsennotiert sein. Im Gegensatz dazu stehen Schuldscheine, genauer Schuldscheindarlehen, bei denen es sich auch um ein langfristiges Finanzierungsinstrument handelt, die aber nicht an der Börse notiert sind. Hier treten institutionelle Kapitalgeber (Kapitalsammelstellen), wie die privaten und öffentlich-rechtlichen Versicherungsunternehmen, die Träger der Sozialversicherung und die Bundesanstalt für Arbeit als Kreditgeber auf (Prokop und Borde 2010, S. 101). Wie die in Fn. 4 genannten Beispiele zeigen, stehen diese beiden genannten Möglichkeiten bisher nur größeren Städten zur Verfügung.

Die Problematik, die sich in für den Teil der hoch verschuldeten Kommunen ergibt, besteht in der wachsenden Zunahme des Saldo der Kassenkredite. Im Zeitraum von 2008 bis 2013 sind diese von rd. 30 Mrd. Euro auf rd. 48. Mrd. Euro angestiegen, eine Zunahme von über 60 % (Wessel 2015a, S. 2). Diese starke Zunahme der Kassenkre-

⁴ Erst ab dem überschreiten länderspezifischer gesetzlich festgelegter Größenordnungen bedarf es der Genehmigung, siehe Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB 2006.

⁵ Die Städte Dortmund, Essen, Herne, Remscheid, Solingen und Wuppertal haben eine Gemeinschaftsanleihe in Höhe von 400 Mio. im Februar 2014 platziert; die Städte Würzburg und Nürnberg emittierten eine gemeinsame Anleihe in 2013; Mainz in 2013, Hannover in 2009 und Essen in 2010 führten ebenfalls Anleiheemissionen durch und die Städte Bochum und Dortmund gaben jeweils in 2013 Schuldscheine aus, siehe Schmidt 2013 und Schmidt 2014.

A. Rahmenpapier

dite wird als das Hauptkriterium der kommunalen Verschuldungssituation gesehen (Junkernheinrich 2010, S. 182; Rehm 2010, S. 57; Mäding 2013, S. 69; Zimmermann 2009; Brand 2014, S. 40). Die langjährige steigende Entwicklung der Kassenkredite zeigt, dass bei dieser Kreditform nicht mehr von einer kurzfristigen (Überbrückungs-) Finanzierung gesprochen werden kann, sondern die stetige Zunahme des Saldos belegt, dass viele Kommunen nur noch mit der Neuaufnahme von Kassenkrediten auch ihre langfristigen Aufgaben bewältigen können.

Diese beschriebene Entwicklung wurde auch von in der Kommunalfinanzierung tätigen Banken registriert und analysiert. Im Ergebnis führte dies zu einem Rückzug und restriktiveren Geschäftspolitik einzelner beteiligten Banken (Bergmann 2013, S. 6). Bei weiteren Kreditinstituten gibt es starke Einschränkungen bei der Kreditvergabe.⁶ Im Folgenden werden die einzelnen Gründe detaillierter dargestellt, auf denen die Entscheidung des Bankmanagements basieren. Zum einem ist dieses Verhalten der Kreditinstitute eine Reaktion auf die Einführung von Basel III, ein weltweit gültiges Bankenregelwerk,⁷ das im Nachgang der Finanzkrise 2007/2008 verabschiedet wurde (Hartmann-Wendels et al. 2015, S. 83). Dabei setzt dieses neue Reformpaket auf die vorherigen Regelwerke Basel I + II auf und verschärft bzw. weitet einzelne Anforderungen für Kreditinstitute aus:

- Eine Zunahme der Eigenkapitalanforderungen an die Institute, insbesondere eine Steigerung der qualitativen Anforderungen an das Eigenkapital der Banken.⁸ Dadurch wird das einzelne Risiko der Bank reduziert. So soll das gesamte Finanzsystem stabiler gemacht werden. Eine direkte Auswirkung ist für den klassischen Kommunalkredit hier (aktuell) nicht zu sehen, da diese Kredite aufsichtsrechtlich – d.h. in der Solvabilitätsverordnung des deutschen Kreditwesengesetzes – als risikolos gelten und damit nicht mit Eigenkapital unterlegt werden müssen, die so genannte Nullgewichtung (Rehm 2012b, S. 197). Im Gegensatz dazu stehen die kommunalen Unternehmen mit privaten Gesellschaf-

⁶ Insbesondere die Ankündigung der WL-Bank im Oktober 2011 die Kreditvergabe an Kommunen mit einem nicht gesicherten Haushaltskonzept zu stoppen, sorgte für Aufregung bei einzelnen Kämmerer (Kirbach 2011). Bei *Rehm* lassen sich weitere Praxisbeispiele finden: Ankündigung des Rückzugs des Verbandes der Deutscher Pfandbriefbanken aus der Finanzierung staatlicher und kommunaler Adressen im April 2012, die Landesbank Baden-Württemberg begrenzt das Geschäft künftig auf staatliche und kommunale Adressen im Geschäftsbereich, Institute wie Hypo Real Estate, Dexia, Eurohypo sind in dem kommunalen Bereich nicht mehr tätig, die WestLB fällt in Folge der Abwicklung als Anbieter aus (2012a, S. 16). In den im Rahmen des Forschungsprozesses durchgeführten Experteninterviews wurden diese Ausführungen bestätigt und sind auch den öffentlichen Verwaltungen bekannt.

⁷ Das Regelwerk wurde vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht in 2010 veröffentlicht und ist zum 01. Januar 2014 in Kraft getreten. Der bei der Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) angesiedelte Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basel Committee on Banking Supervision – BCBS) wurde 1974 von den Zentralbanken der G10-Staaten gegründet. Ihm gehören derzeit Vertreter aus 27 Ländern an: Repräsentanten der Zentralbanken und der Aufsichtsbehörden der Mitgliedsstaaten. Der Baseler Ausschuss entwickelt Aufsichtsstandards und Empfehlungen für die Bankenaufsicht, die regelmäßig nur als Basel I, Basel II oder Basel III bezeichnet werden, siehe <http://www.bis.org/bcbs/>.

⁸ Weiterführende Erläuterungen siehe Jacob et al. 2013, S. 664.

A. Rahmenpapier

tern, bei denen sich diese Änderung in höheren Zinsen und Entgelten wieder spiegeln wird, soweit diese am Markt durchsetzbar sind.

- Durch die Anhebung des Fremdverschuldungsgrades (Leverage Ratio) wird eine Bruttohöchstverschuldungsgrenze gesetzt. Durch die Begrenzung der Bilanzsumme auf das 33,3-fache des Kernkapitals der Bank ohne Berücksichtigung des Risikogehalts einzelnen Kredite wird es aus Sicht der Banken zu einer Neubewertung des Kommunalgeschäftes kommen (Rehm 2012a, S. 18). Durch die Konkurrenzsituation zwischen dem margenarmen aber volumenstarken Kommunalfinanzierungsgeschäft und dem margenhöherem Unternehmenskredit- bzw. Projektfinanzierungsgeschäft kommt es in der Folge zu einer höheren Bepreisung bzw. Einschränkung des Kommunalkreditgeschäftes der Banken unter Berücksichtigung eines optimal gemanagten Aktivaportfolio.
- Ferner haben neue Liquiditätsvorschriften, die mit Hilfe von Kennzahlen die Höhe der kurzfristigen und langfristig vorzuhaltenden liquiden Mittel bestimmen, einen Einfluss auf die Vergabe von Kommunalkrediten (Jacob et al. 2013, S. 664). Insbesondere die Liquidity Coverage Ratio (LCR) soll die Bank in die Lage versetzen, kurzfristig auf massive Liquiditätsschocks reagieren zu können (Hartmann-Wendels et al. 2015, S. 403 – 405). Dieses wird durch das Vorhalten von hochliquiden Aktiva gewährleistet. Aus diesem Grund werden bestimmte staatliche/öffentliche Anleihen wegen ihrer Liquidität bzw. Handelbarkeit gegenüber langfristigen Krediten (Kommunalkrediten werden unter der LCR hierzu gezählt) bevorzugt. Somit ist es für Banken von zunehmendem Interesse, dass kommunale Verbindlichkeiten entweder in handelbarer Form vorliegen oder aber pfandbrieffähig sind (Becker 2012, S. 19).
- Bei der Net Stable Funding Ratio (NSFR), auch eine der neuen Liquiditätsvorschriften, soll ein Mindestbestand an stabiler langfristiger Refinanzierung sichergestellt werden, d.h. zukünftig muss ein langfristiger Kommunalkredit stärker als bisher fristenkongruent refinanziert werden (Hartmann-Wendels et al. 2015, S. 405). Diese Begrenzung der Fristentransformation (d.h. Umwandlung kurzfristiger Einlagen in langfristige Kredite) wird zu einer Erhöhung der Margenanforderungen bzw. einer Verknappung des Kommunalkreditangebotes führen, da gerade durch die inkongruenten Finanzierung in der Vergangenheit wesentliche Ergebnisbeiträge erzielt wurden (Rehm 2012a, S. 19).

Neben den erwarteten Einschränkungen aus dem Basel III – Regelwerk ergeben sich Auswirkungen aus bankinternen Vorgaben: Im Vergleich zur Vergangenheit werden in den kreditgebenden Banken verstärkt interne Ratings der jeweiligen Kommunen erstellt (Bundesverband deutscher Banken e.V. 2012, S. 10 – 11). Ergänzt werden diese

A. Rahmenpapier

internen Ratings durch externe Analysen von spezialisierten Rating-Agenturen (Rehm 2012a, S. 38). Die dabei gewonnenen Erkenntnisse dienen den Banken dabei als ein ergänzendes Instrument der Bonitätseinschätzung und sorgen dafür, dass es zu einer differenzierten Konditionsgestaltung in der Kommunalfinanzierung kommt (Rehm 2012b, S. 198 – 199). In diesem Zusammenhang wird auf akademische Diskussion zur richtigen Bepreisung des Kommunalkredits und über die allseits angenommene Insolvenzunfähigkeit von Kommunen verwiesen (Brand 2014, S. 41 – 46; Budäus 2013, S. 91). Zusätzlich steuern die Kreditinstitute im Rahmen ihres Portfolio-Managements ihre Limits je Kommune restriktiver, was zu einer eingeschränkten Kommunalkreditvergabe bis hin zur regionalen Einschränkung führen kann bzw. zu einer Ablehnung von Kreditanfragen führt (Wessel 2015a, S. 3). Aus Sicht eines Kreditinstitutes führt diese Begrenzung des Exposure langfristig zu einem niedrigeren Anteil an der Gesamtverschuldung einer Kommune und damit zu einer risikodifferenzierten Kreditvergabe.

Aus den hier beschriebenen Auswirkungen müssen die stark verschuldeten Kommunen befürchten, dass sich die Anzahl ihrer möglichen Kreditgeber bzw. sich die Anzahl möglicher kreditgebender Banken verringert. Auf dieses Szenario müssen die betreffenden Kommunen reagieren und eine Strategie für den Umgang mit diesen Risiken entwickeln. Die Kommunen haben den größten, unmittelbarsten Handlungsspielraum in der Erfüllung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, die im Fokus der Dissertation stehen (Wessel 2015b, S. 4). Bei diesen Aufgaben kann die Gemeinde eigenständig darüber entscheiden, ob, wie und welche Aufgaben überhaupt ausgeführt werden sollen (Zimmermann 2009, S. 105 – 106). Dieses ergibt sich insbesondere aus Art. 28 (2) GG, in dem die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland gesetzlich geschützt ist. Die weiteren Ausführungen in dieser Arbeit beziehen sich auf freiwillige Aufgaben wie die Bereitstellung von Sporteinrichtungen und Kultureinrichtungen sowie der Betrieb von sozialen Einrichtungen wie Kindertagesstätten (Kitas) und Jugendheimen. Ergänzend werden die Aufgaben in Zusammenhang mit der deutschen Energiewende miteinbezogen, die eine Vielzahl von Kooperationsmöglichkeiten bieten (Wessel 2015a, S. 1).

Neben der verschlechterten fiskalischen Ausgangssituation gibt es zudem eine weitere Entwicklung in den Kommunen. In den vergangenen Jahren haben sich dort eine Vielzahl von hybriden Partnerschaften gebildet, die in der Ko-Produktion und Ko-Finanzierung von freiwilligen Aufgaben der Kommunen aktiv sind. Diese positive Entwicklung von unterschiedlichen Kooperationen wird durch eine zunehmende Engagementbereitschaft der Bevölkerung in den deutschen Kommunen getragen (Wolf und Zimmer 2012, S. 28). Dadurch kommt es auch zu neuen Anforderungen und Ansprüchen an die Kommunen, wie sie mit dieser neuen Situation umzugehen haben. Viele Autoren verwenden die Formel von „from government to governance“ als um-

fassende Beschreibung dieser kommunalen Weiterentwicklung in Deutschland (Schwalb und Walk 2007, S. 9). Der dieser Dissertation zugrunde liegende Forschungsgegenstand „Die Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben unter Einbeziehung finanzieller Bürgerbeteiligungsmodelle als ein Teilbereich der New Public Governance“ baut auf diese aktuelle Entwicklungen auf, stellt die Ausgangslage dar, analysiert die möglichen Bürgerbeteiligungsmodelle und untersucht die zukünftige Einbeziehung von Sparkassen und Kreditgenossenschaften in diese neue Form der Bürgerbeteiligung.

III. Spezifizierung des Forschungsgegenstandes

Der hier untersuchte Forschungsgegenstand kann nicht einer speziellen Forschungsrichtung zugeordnet werden, sondern setzt sich aus unterschiedlichen Bereichen zusammen. Um eine Positionierung vorzunehmen, wird der Forschungsgegenstand daher in drei Teilbereiche unterteilt:

1. Finanzielle Bürgerbeteiligungsmodelle

Im Rahmen der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre (bzw. Public Management, Röber 2012, S. 26) wird in Bezug auf die angespannte Haushaltslage der deutschen Kommunen diskutiert, inwiefern Modelle der finanziellen Bürgerbeteiligung auch zur Sicherstellung von kommunalen Leistungen angewendet werden können (Lenk et al. 2014). In Kombination mit Wissenschaftlern aus dem Bereich der Bankbetriebslehre steht die Frage im Raum, inwiefern eine Kreditfähigkeit einzelner Kommunen und somit die finanzielle Grundlage zur Aufrechterhaltung der Aufgabenerfüllung noch gegeben ist. Ergänzend wird untersucht, ob die regulatorischen Änderungen für Banken in Deutschland die Finanzierungsbereitschaft und –fähigkeit der Kreditinstitute für die Kreditversorgung von Kommunen noch sicherstellen (Rehm 2012b, S. 196 – 201). Über die Entstehung und Wirkungsweisen von Bürgerbeteiligungsmodellen finden sich Ansätze in der Betriebswirtschaftslehre der Non-Profit-Organisationen bzw. ganz allgemein in der sozialwissenschaftlichen Zivilgesellschaftsforschung (Wolf und Zimmer 2012, S. 15 – 30). Für den besonderen Fall von sozial ausgerichteten und gleichzeitig ökonomisch orientierten Organisationen wie z. B. den finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen, hat sich der Begriff der hybriden Organisationen im Rahmen der Forschung des Dritten Sektors herausgebildet (Evers und Ewert 2010; Glänzel und Schmitz 2012). Für die theoretische Einordnung der identifizierten Modelle der finanziellen Bürgerbeteiligung kann auch auf die klassisch institutionell ausgerichtete Finanzierungslehre mit dem Forschungsschwerpunkt der Formenlehre zurückgegriffen werden (Perridon et al. 2012, S. 389 – 392). Insbesondere für die Einordnung der Bürgergenossenschaften und der Kreditgenossenschaften wird auf die bisherigen Erkenntnisse aus der Genossenschaftsforschung aufgebaut und diese in den Kontext der finanziellen Bürgerbeteiligung gesetzt (Engelhardt 2007).

2. Governance und Ko-Produktion

In den Politikwissenschaften werden die Aspekte der Governance, die sich in Bezug auf mögliche Bürgerbeteiligungsmodelle ergeben, in der aktuellen Forschung berücksichtigt. Dabei steht die Governance Forschung in einem engen Bezug zur Politikfeldanalyse (Policy-Forschung) sowie zur steuerungs- und demokratietheoretischen Diskurstadtition (Oppen 2009; Zimmer 2007, S. 95). Aktuell befassen sich einzelne Wissenschaftler mit neuen Beteiligungsverfahren als Formen der partizipativen und kooperativen Demokratie (Radtke und Hennig 2013). Grundsätzlich ordnen Sozialwissenschaftler diese Forschungsbestrebungen dem Bereich der New Public Governance (NPG), eine Weiterentwicklung des New Public Management (NPM), zu. Dabei geht es „um eine Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen staatlichen und kommunalen Akteuren, dem Markt und der Zivilgesellschaft beziehungsweise den Bürgern. Statt der Regelung über Leistungskontrakte rücken Formen der partnerschaftlichen Leistungserstellung in den Vordergrund. Gesellschaftliche Akteure sind aktiv in die gesellschaftliche Problembewältigung einzubinden anstatt sie von oben herab zu steuern oder zu versorgen“ (Greiling 2014, S. 40 – 40). Hierzu kann insbesondere die Ko-Produktion von öffentlichen bzw. von freiwilligen kommunalen Aufgaben, wie sie in der vorliegenden Arbeit dargestellt wird bzw. vertiefend von Bovaird ausgeführt wird, beitragen (2007). Im Bereich der Forschung über das bürgerschaftliche Engagement stellen kooperative Beziehungsformen, wie sie insbesondere in den Modellen der finanziellen Bürgerbeteiligung vorkommen, einen bedeuten Bereich der Forschungsrichtung dar. Die Einbeziehung von bürgerschaftlichem Engagement und zivilgesellschaftlichen Organisationen in Formen der lokalpolitischer Daseinsvorsorge und Dienstleistungserstellung stellt die Forschungsgrundlage dieses Ansatzes dar und wird von einzelnen Wissenschaftlern als ein Schwerpunkt für die zukünftige Forschung identifiziert (Wolf und Zimmer 2012, S. 26 – 30).

3. Soziale Investition und gesellschaftsorientierte Bankbetriebslehre

Die Forschungs-Agenda „Soziale Investitionen“, die auf Ergebnissen der bisherigen Forschung zu Non-Profit-Organisationen und Philanthropie basiert, bezieht „sich im weitesten Sinne auf [den Einsatz von] privaten Leistungen für das Gemeinwohl“ (Anheier 2012, S. 17). Dabei handelt es sich bei dieser Agenda um einen analytischen Bezugsrahmen, der insbesondere die Phänomene an den Grenzen der Sektoren (Staat, Markt, Zivilgesellschaft) genauer erfassen kann und unterschiedliche Perspektiven miteinander kombiniert (Then und Kehl 2012, S. 39). Diese Aspekte finden sich auch in den Erklärungsansätzen für die finanziellen Bürgerbeteiligungsmodelle. Neben der demokratischen Mitbestimmung zeigt die fehlende Renditemaximierung der vorgestellten Modelle, dass der soziale Nutzen im Vordergrund steht. Diese beiden Merkmale stellen auch das Hauptkriterium für den Forschungsbereich des Impact Investings dar. Hier wird dem Investor bei der Kapitalüberlassung eine finanzielle und soziale

A. Rahmenpapier

Rendite in Aussicht gestellt (Weber und Scheck 2012, S. 8). Diese Form der Kapitalüberlassung weist eine Mittelstellung zwischen nachhaltiger Geldanlage und Philanthropie auf. Die in dieser Arbeit behandelten finanziellen Bürgerbeteiligungsmodelle können einem Teilgebiet des Impact Investings, dem „Broad Social Impact Investings“ zugeordnet werden (Schäfer und Bauer 2014). Inwiefern diese Entwicklungen einen Einfluss bzw. Auswirkungen auf Sparkassen und Kreditgenossenschaften haben, ergänzt die Betrachtungen in diesem dritten Teilbereich. Anhand der Forschungsergebnisse aus dem Bereich der gesellschaftsorientierten Bankbetriebslehre, in der die gesellschaftliche Verantwortung von Banken erforscht wird, können viele Parallelen zum Forschungsgegenstand der Ko-Produktion durch finanzielle Bürgerbeteiligung abgeleitet werden (Schuster 1996, S. 10). Insbesondere den beiden Institutsgruppen Sparkassen und Kreditgenossenschaften wird eine gesellschaftliche Verantwortung zugesprochen (Schuster 1998). Ob diese Verantwortung aber auch tatsächlich auf den Umgang mit den hier untersuchten Beteiligungsformen der finanziellen Bürgerbeteiligung zutrifft, wird im Rahmen dieser Dissertation dargestellt. Ergänzend müssen für diese Betrachtung der besonderen Verantwortung bzw. des Auftrags von Sparkassen und Kreditgenossenschaften die aktuellen Erkenntnisse der Corporate Citizenship (CC)-Forschung berücksichtigt werden, die einem Teilbereich des Corporate Social Responsibility (CSR)-Forschungsprogramms entstammen (Schulz-Nieswandt und Kötler 2012, S. 351).

Die hier gemachten Ausführungen zeigen, dass die Ko-Produktion mit der Hilfe von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen nicht mit Hilfe einer Disziplin erforscht werden kann, sondern nach einem interdisziplinären Vorgehen, d.h. einer Berücksichtigung unterschiedlicher Disziplinen verlangt. In der Vergangenheit haben sich die einzelnen Disziplinen der Sozialwissenschaften auf bestimmte Bereich konzentriert und ihre fachlichen Annahmen und Grundprinzipien miteinbezogen: In den Wirtschaftswissenschaften und speziell im Teilgebiet des Public Managements liegt der Fokus der Forschung auf den Bereich der Güter- und Dienstleistungserstellung mit Hilfe von Partnerschaften, wobei besonders Fragen der Effizienz und der Effektivität im Mittelpunkt stehen. Vertreter der Soziologie versuchen, die individuellen Gründe der aktiven Bürger für ihre Unterstützung von Beteiligungsformen herauszufinden. Die Sichtweise der Politikwissenschaftler konzentriert sich auf die Politikfeld-Analyse. Sie untersuchen Fragestellungen in Bezug auf den Einfluss von Bürgerbeteiligungen auf die Stabilisierung der demokratischen Governance. Der Schwerpunkt liegt insbesondere auf Fragen der Legitimation und demokratischer Accountability (Rechenschaftspflicht). In den Rechtswissenschaften steht die Analyse der rechtlichen bzw. staatlichen Rahmenbedingungen im Vordergrund, dabei wird auf eine vergleichende Forschung von unterschiedlichen Rechtssystemen und verschiedenen juristischen Organisationsformen zurückgegriffen (Zimmer 2010). Ergänzend wird auf die wirtschaftswissenschaftliche Non-Profit-Forschung hingewiesen, die insbesondere in ihrer betriebswirtschaftlichen

A. Rahmenpapier

Forschungstradition durch ihre institutionelle Wurzel der Genossenschaftslehre einen starken Einfluss auf die Forschung der finanziellen Bürgerbeteiligung ausübt (Greiling 2009, S. 21 – 24). Diese Aufzählung zeigt, dass eine problemorientierte und politikrelevante Forschung nur in einem interdisziplinären Rahmen durchgeführt werden kann und damit nicht der anhaltenden Fragmentierung der Sozialwissenschaften mit einer Favorisierung des disziplinären Diskurses folgt (Anheier 2012, S. 17). Durch die Einbeziehung von Praktikern bzw. Experten⁹ aus den drei Sektoren Markt, Staat und Zivilgesellschaft in das Forschungsprogramm kann der in dieser Dissertation gewählte Ansatz nicht nur als interdisziplinär bezeichnet werden, sondern erfüllt auch die Voraussetzungen einer transdisziplinären Forschungsausrichtung (Jahn 2008). Grundsätzlich ist der Anspruch dieser Arbeit, den Begriff der finanziellen Bürgerbeteiligung so darzustellen, dass er trotz seines teilweisen „ökonomischen Ursprungs für sozial-, politik- und kulturwissenschaftliche Ansätze anschlussfähig ist“ und zu einem einheitlichen Verständnis über die Disziplingrenzen beiträgt (Schröder et al. 2012, S. 363). Bedingt durch die Erkenntnisse der Milieuforschung ist bekannt, dass Kommunen aus unterschiedlichen Kreisen und Szenen bestehen, die sich aufgrund „ihrer unterschiedlichen Kapitalqualitäten – soziales, kulturelles und ökonomisches Kapital – deutlich voneinander unterscheiden“ (Zimmer 2007, S. 101). Für die zukünftige Forschung ist es nun erstrebenswert, wie die unterschiedlichen Arten von Kapital am besten in die Nutzung im Rahmen der Ko-Produktion mit Hilfe finanzieller Bürgerbeteiligungsmodelle in den Kommunen eingesetzt werden kann.

IV. Theoretische Fundierung

Eine Theorie über die Ko-Produktion von öffentlichen Aufgaben mit Hilfe der finanziellen Bürgerbeteiligung liegt bisher noch nicht vor. Für diese Dissertation wurde daher ein Forschungsdesign gewählt, das von einer ersten, sehr explorativ ausgerichteten, generellen Betrachtung der Theorielandschaft zu einer Identifikation von einschlägigen Theorien in Bezug auf die finanzielle Bürgerbeteiligung führt. Als Ausgangspunkt für den Forschungsprozess wurden Theorien und Anknüpfungspunkte der Kooperationsforschung in Bezug auf Public Private Partnerships (PPP) gewählt (siehe Abbildung 1). Die bisher angewendeten Theorien wurden aus der wissenschaftlichen New Public Management (NPM) und New Public Governance (NPG) Literatur identifiziert. Durch dieses Vorgehen können Gemeinsamkeiten in Bezug auf Erklärungsmuster, die sich aus der Forschung von Kooperationsformen ergeben, auf die Forschungsansätze in Zusammenhang mit finanziellen Bürgerbeteiligungsmodelle angewendet werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bisher noch keine eigenständige PPP-Theorie entwickelt wurde und sich in Wissenschaft und Praxis bisher noch keine einheitliche Definition für die Kooperationsform PPP durchgesetzt hat (Sack 2009, S. 20 – 22; Budäus und Grüb 2007, S. 256 – 257).

⁹ Zum Begriff des Experten, siehe Bogner et al. 2005, S. 46.

A. Rahmenpapier

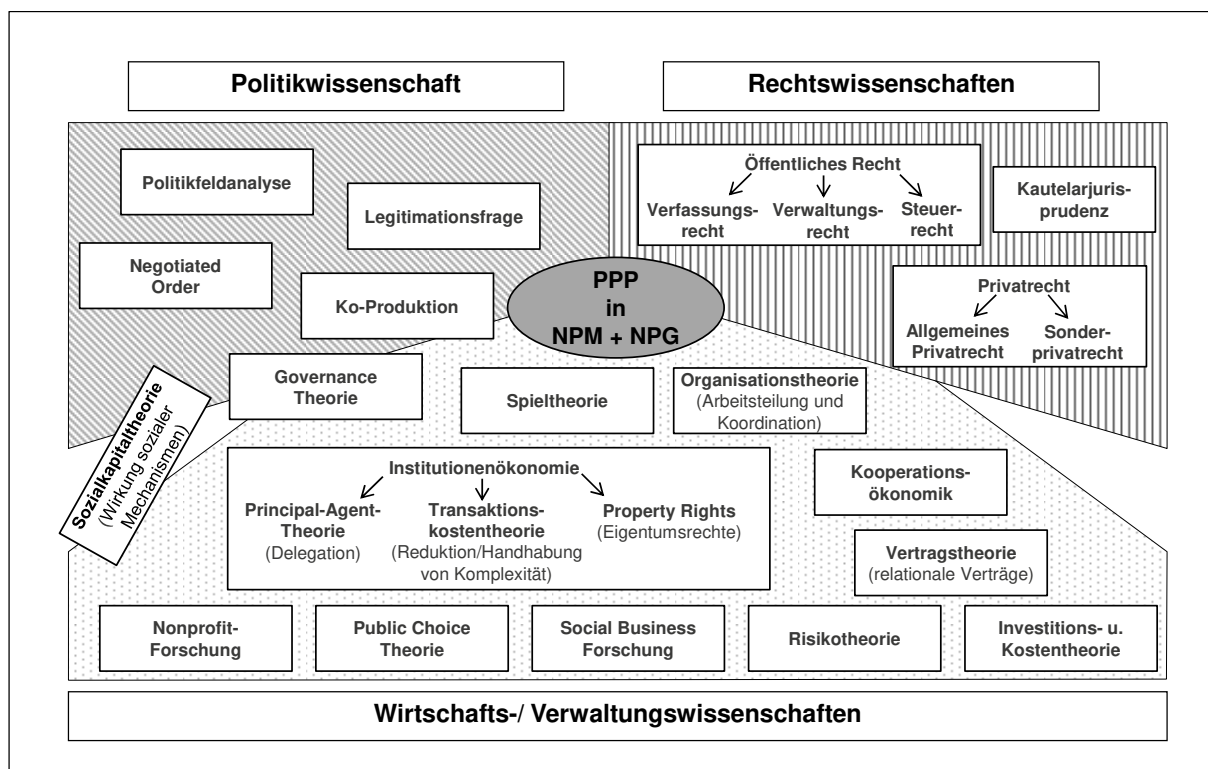


Abbildung 1: Wissenschaftliche Theorien bzw. Anknüpfungspunkte für die PPP-Forschung

Quelle: eigene Darstellung

Im Folgenden können nicht alle in der Übersicht dargestellten Theorien einzeln behandelt werden, sondern es werden die einschlägigen Theorieansätze aus den Wirtschafts-/ Verwaltungswissenschaften, der Politikwissenschaft und den Rechtswissenschaften vorgestellt, die aus Sicht des Autors für die Entwicklung eines Theoriegerüsts für die Ko-Produktion mit Hilfe von finanzieller Bürgerbeteiligung von Bedeutung sind. Diese Auswahl stellt einen ersten Beitrag zur Theorieentwicklung der Ko-Produktion mit Hilfe der finanziellen Bürgerbeteiligung dar.

Zur Aufgabenerfüllung in den Kommunen sind öffentlicher Güter notwendig, bei denen der Markt nicht als alleiniger Allokationsmechanismus eingesetzt werden kann, sondern es einer kollektiven Güterbereitstellung bedarf. Dieser Sachverhalt wird unter der Theorie des Marktversagens in der Literatur behandelt und hat seinen Ursprung in der normativ argumentierenden neo-klassischen Theorie (Zimmermann 2009, S. 7 – 15). Dabei soll Marktversagen so verstanden werden, dass der Staat, sprich die Kommune, in die Aufgabenerfüllung der Daseinsvorsorge erst eingreift, wenn Marktmechanismen nicht zu einer ausreichend empfundenen Versorgung führen (Mühlenkamp 2007, S. 707). Welche öffentlichen Bereiche in die staatliche Daseinsvorsorge fallen, ist Gegenstand subjektiver Einschätzungen und politischer Entscheidungen, so dass es hier keinen wissenschaftlichen Konsens gibt (Degenhart und Wessel 2015, S. 11). Nichtsdestotrotz können für das Marktversagen im Bereich der Daseinsvorsorge mehrere Ursachen identifiziert werden, die sich in der Theorie der öffentlichen Güter wieder-

A. Rahmenpapier

finden. Im Folgenden wird diese Theorie in Kürze wiedergegeben. Öffentliche Güter liegen dann vor, wenn weder das Ausschlussprinzip greift (= kein Ausschluss von nicht zahlenden Nachfragern möglich) noch Rivalität im Konsum (Nutzung durch zusätzliche Konsumenten ohne Zunahme der Kosten) vorhanden ist. Es gibt allerdings nur wenige Fälle, in denen die vollständige „Nichtausschließbarkeit“ und „Nichtrivalität“ zum Tragen kommt. Dadurch können neben den reinen öffentlichen Gütern zwei Kategorien von Mischgütern klassifiziert werden. Ist das Ausschlussprinzip erfüllt, aber keine Rivalität im Konsum gegeben, wird von Klub- oder Mautgut gesprochen. Der umgekehrte Fall wird als Allmendegut (auch Quasikollektivgut) bezeichnet (Spremann 2013 S. 39 – 49). Kennzeichnend für ein Marktversagen ist einerseits die Beschränkung des Angebots auf bestimmte Regionen bzw. dass eine unzureichende flächendeckende Versorgung seitens der Anbieter nicht gewährleistet ist oder nur zu hohen Kosten erfolgen kann. Dieses Marktversagen kann dazu führen, dass öffentliches Eingreifen durch die Zurverfügungstellung von Infrastruktur bzw. Dienstleistungen notwendig wird. Dabei hat die öffentliche Hand grundsätzlich drei Optionen zur Erfüllung dieser öffentlichen Aufgaben zur Verfügung:

- Eigenerledigung
- Delegation an private Unternehmen
- Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und zivilgesellschaftlichen bzw. privaten Akteuren im Rahmen einer hybriden Kooperationsform.

Im Rahmen der Auswahlentscheidungen für eine Kooperation (dritte Alternative) sind die theoretischen Überlegungen der Neuen Politischen Ökonomie (Public Choice Theory) zu beachten. Diese Theorie unterstellt allen am politischen Geschehen beteiligten Akteuren eigennutzorientiertes Handeln, somit auch den beteiligten Bürgern (Krumm und Mause 2009, S. 117 – 118). Mit Hilfe dieser Theorie sollten alle Kooperationen, die mit einer finanziellen Bürgerbeteiligung einhergehen, regelmäßig überprüft werden, welche Interessen die beteiligten Akteure verfolgen: Steht für die verantwortlichen Politiker eine erneute Wiederwahl im Vordergrund und dabei eine Missachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots durch das Eingehen einer Kooperation im Rahmen einer Ko-Produktion? Stehen aus Sicht der beteiligten Bürger eine Maximierung der Rendite im Vordergrund und dadurch eine Missachtung der sozial-ausgerichteten Ziele der Bürgerbeteiligung? Ergänzend ist bei der Auswahl der Einfluss der Transaktionskostentheorie zu berücksichtigen, die einen Teilbereich der institutionell ausgerichteten Neuen Institutionenökonomik darstellt. Hier lässt sich auf die bisherigen Erkenntnisse aus diesem Teilbereich der bisherigen PPP-Forschung aufbauen (Budäus und Grüb 2007, S. 260). Insbesondere die Transaktionskosten für den Abschluss eines Kooperationsvertrages, aber auch die Kosten der Kontrolle der Kooperation über die Laufzeit bedürfen einer besonderen Betrachtung. Auf Basis dieser Informationen ist dann zu entscheiden, ob eine Eigenerledigung oder das Eingehen einer Kooperation mit der

A. Rahmenpapier

Einbeziehung einer finanziellen Bürgerbeteiligung die wirtschaftlichste Aufgabenerfüllung darstellt (weiterführend Ambrosius 2012, S. 25 – 47).

Zwei weitere Theorien, die auch im Rahmen der Forschung der Ko-Produktion mit Hilfe finanzieller Bürgerbeteiligung berücksichtigt werden müssen, stellen die Organisationstheorie mit ihren ökonomischen Strukturmerkmalen sowie die auf sozialen Merkmalen basierenden Sozialkapitaltheorie dar. Kernelement der klassischen Organisationstheorie ist eine Arbeitsteilung, um möglichst hohe Spezialisierungsgewinne zu erzielen (Kieser und Ebers 2006). Die Organisationstheorie kann insbesondere auf die Erfüllung von kommunalen Aufgaben im Rahmen der Ko-Produktion angewendet werden. Dabei werden diese Aufgaben in Teilprozesse aufgeteilt, die an unterschiedliche Akteure vergeben werden. Als Ergebnis werden durch dieses Vorgehen mehrere Synergieeffekte bzw. Spezialisierungseffekt erzielt. Beispielsweise kann der Betrieb eines kommunalen Schwimmbades an eine finanzielle Bürgerbeteiligungsform übertragen werden, die das Schwimmbad aufgrund der Spezialisierungseffekte erfolgreicher als die Kommune in der Vergangenheit betreibt.¹⁰ Die Einbeziehung der Sozialkapitaltheorie basiert auf der Berücksichtigung von Vertrauensstrukturen im Rahmen der Ko-Produktion mit Hilfe von finanzieller Bürgerbeteiligung. Insbesondere aus einer soziologischen Sichtweise haben sich zahlreiche Wissenschaftler (z.B. Coleman, Putnam, Burt) mit dem Begriff Sozialkapital auseinandergesetzt.¹¹ Elementare Bestandteile der Sozialkapitaltheorie bilden die Annahmen über Netzwerke, Vertrauen und Reziprozität (Budäus und Grüb 2007, S. 258). Insbesondere das Vertrauen soll hier näher betrachtet werden, da es ein wichtiger Bestandteil der Kooperationsform der finanziellen Bürgerbeteiligung in den Kommunen darstellt. Basierend auf Luhmann stellt Grüb fest: „Der Mensch bewegt sich in einer Welt voller Komplexität und Unsicherheit, es bedarf deshalb eines Mechanismus, um diese Komplexität und Unsicherheit zu reduzieren. Vertrauen stellt einen solchen Mechanismus dar“ (Grüb 2007, S. 104 – 105). In ihrer Dissertationsschrift kann Grüb nachweisen, dass Sozialkapital und dabei insbesondere Vertrauen positive Auswirkungen auf die Entwicklung und Performance von Kooperationen hat (Grüb 2007). Insbesondere führt ein gegenseitiges Vertrauen zu einer Reduzierung der Transaktionskosten, so dass Aufgaben, die bisher öffentlich erfüllt wurden auch durch Zivilgesellschaftliche oder private Akteure erfüllt werden können. Durch das gegenseitig entgegengebrachte Vertrauen können insbesondere Kontrollkosten und/ oder Vertragsabschlusskosten reduziert werden (ebenda, S. 167).

¹⁰ In diesen Zusammenhang sei auf das Beispiel der Hallenbad Nörten-Hardenberg eG hingewiesen. Diese Genossenschaft zählt mehr als 300 Mitglieder und betreibt das ehemalige kommunale Hallenbad in Nörten-Hardenberg seit 2005. Das jährliche Defizit konnte von 250.000 Euro auf einen durchschnittlichen Fehlbetrag von 35.000 Euro im Jahr reduziert werden. Gründe für diese Entwicklung: In der Kommunalverwaltung war nur eine Person für das Hallenbad zuständig, die zudem noch andere Aufgabengebiete zu bearbeiten hatte. Demgegenüber engagieren sich in der Genossenschaft zahlreiche Fachkräfte mit verschiedenen Kompetenzen wie z.B. Ingenieure, Verwaltungsfachwirte, Bankmanager und Unternehmer, die ihr Knowhow ehrenamtlich einbringen und eine starke Identifikation für ihr Projekt aufbringen (Mensch 2012, S. 10).

¹¹ Siehe Coleman (1994), Putnam (1994), Burt (1997).

A. Rahmenpapier

Ergänzend ist auf die Bedeutung der Kommunikation für den Aufbau von Sozialkapital zwischen den beteiligten Akteuren hinzuweisen. Im Rahmen einer Analyse der PPP-Literatur konnte die Bedeutung der Kommunikation durch das Merkmal „Kontinuierlicher Abstimmungsbedarf“ identifiziert und als ein konstitutives Merkmal für das Vorliegen einer PPP bzw. einer hybriden Kooperation eingeordnet werden (Deegenhart und Wessel 2015, S. 18). Die Bedeutung des Humankapitals, definiert als Wissen, Kenntnisse und Erfahrungen, mittels derer ein Individuum ökonomisch produktiv sein kann, wurde schon im oben genannten Hallenbad-Beispiel dargelegt (vgl. Fn. 8). Die Kompetenzen der Mitglieder und finanzielle Ausstattung haben einen großen Einfluss auf den Erfolg einer Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, wie demokratisch die Zugangsmöglichkeiten der einzelnen Formen der finanziellen Bürgerbeteiligung sind bzw. welche persönliche Absichten die Beteiligten im Rahmen ihrer Stiftungs-, Spende- oder Beteiligungsaktivitäten verfolgen (Zimmer 2007, S. 102). In der folgenden Abbildung 2 werden die bisher behandelten Strukturmerkmale und theoretischen Grundlagen für die Ko-Produktion mit Hilfe der finanziellen Bürgerbeteiligung zusammengefasst, um im Anschluss für eine besonders relevante Organisationsform der finanziellen Bürgerbeteiligung, die Genossenschaften, eine theoretische Einordnung vorzunehmen.

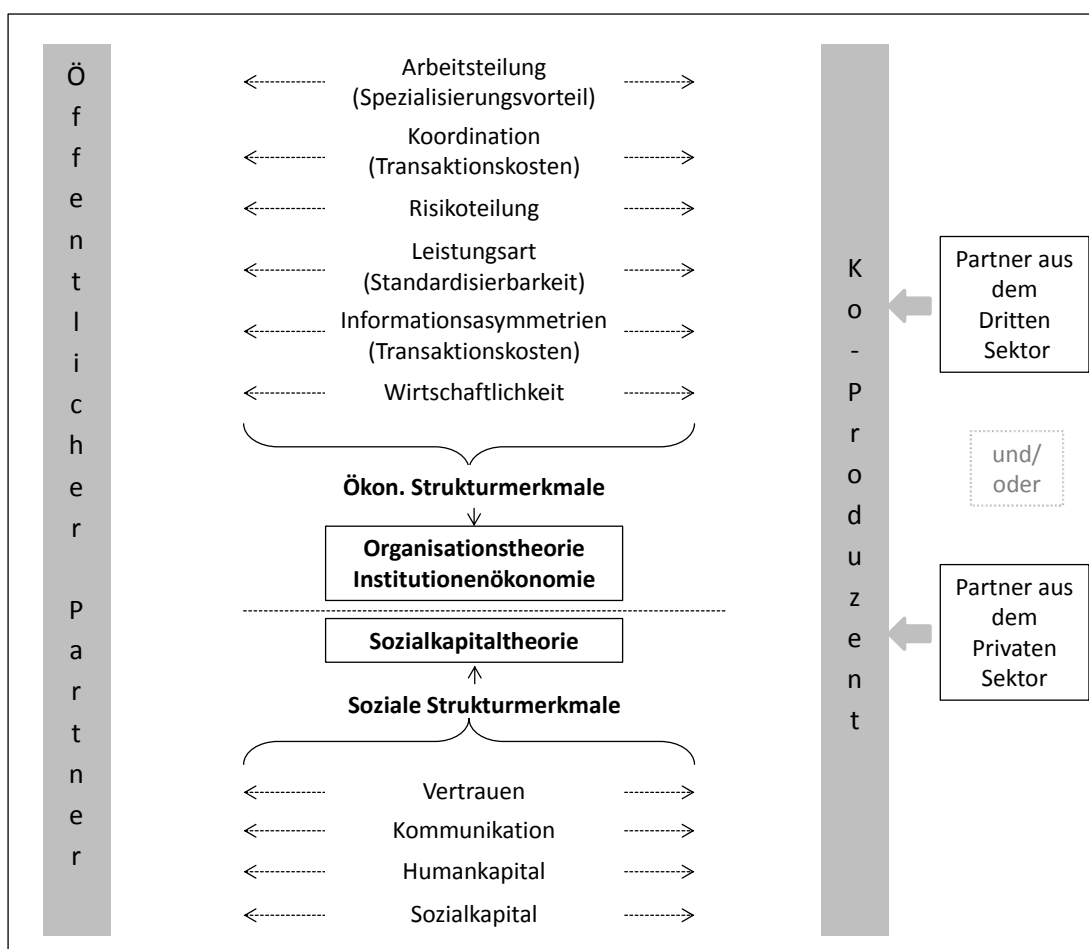


Abbildung 2: Ökonomische und Soziale Strukturmerkmale der Ko-Produktion

Quelle: eigene Darstellung basierend auf Grüb 2007

A. Rahmenpapier

Die Organisationsform der Genossenschaft, hier in einem weiten, nicht nur auf die eingetragene Genossenschaft (eG) bezogenen Sinne verwendet, stellt aufgrund formalrechtlicher und handlungstheoretischer Merkmale ein wesentliches Modell der finanziellen Bürgerbeteiligung dar (Wessel 2015a, S. 5). Eine Genossenschaft ist zugleich Sozial- wie auch Wirtschaftsorganisation, die mit entsprechenden Partizipation und Kontrollrechten ausgestattet ist (Engelhardt 2007). Die nicht ausschließlich gewinnorientierte Wirtschaftsweise, in Kombination mit dem gesetzlichen festgelegten Förderauftrag, scheint ein möglicher Ansatz zur Erfüllung von freiwilligen kommunalen Aufgaben zu sein.¹² Dieses zeigt sich durch die Verknüpfung von kommunalen Haushaltsmitteln, „bürgerschaftlichem Engagement und effizientem Wirtschaften zugunsten der ökonomischen und sozialen Stabilisierung der kommunalen Situation“, als eine Basis der Ko-Produktion und Ko-Finanzierung in den Kommunen (Klemisch und Maron 2010, S. 12). Die bisherigen in der Literatur beschriebenen Aktivitäten von Genossenschaften in Bezug auf die „materiellen und immateriellen Unterstützung von Vereinen, Bürgerinitiativen, kulturellen und sozialen Einrichtungen, Schulen, Verbänden, Kirchen und Kommunen, die Gründung von Stiftungen“ zeigen den großen Einfluss von Genossenschaften auf den Aufbau von sozialem Kapital in einer Kommune (Blome-Drees 2012, S. 376 – 377). Gerade durch die kommunale Orientierung der Genossenschaften und die Konzentration auf nur ein einzelnes Projekt im Rahmen der finanziellen Bürgerbeteiligung ist das mit der Kooperation entstehende soziale Kapital eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Partnerschaft zwischen Kommune und Zivilgesellschaft.

Nach der Neuen Institutionenökonomik sind Genossenschaften eine hybride Governance-Form zwischen den beiden Elementen Markt und Hierarchie mit dem Ziel einer Absicherung gegen opportunistisches Verhalten und vertragliche Benachteiligung durch weitere Marktteilnehmer (Lang et al. 2013, S. 231). Diese Erklärung kann noch nicht vollständig darlegen, warum es genau zur Gründung von Genossenschaften kommt. Weiterhin muss ein Marktversagen und eine Nichtanwendbarkeit von hierarchischen Organisationsformen gegeben sein (Wessel 2015a, S. 5). Als Beispiel kann der Betrieb eines kommunalen (defizitären) Schwimmbades genannt werden. Für einen gewinnmaximierenden Unternehmer ist der Betrieb dieser Einrichtung wirtschaftlich nicht attraktiv genug, und der rein öffentliche Betrieb führt in den meisten Fällen auch nicht zur Verbesserung der Ertragssituation des Schwimmbades. Zur Lösung dieses Sachverhaltes, oder auch in anderen Fällen von freiwilliger kommunaler Aufgabenerfüllung, kann die Gründung einer Genossenschaft eine erfolgreiche Alternative darstellen. Insbesondere die spezielle Governance-Form der Genossenschaft stellt das Merkmal dar, das die Rechtsform der Genossenschaft für den Einsatz in der kommunalen

¹² Die Forschung in Bezug auf Genossenschaft ist interdisziplinär aufgestellt. Neben ökonomischen Arbeiten, lassen sich als Strömungen historische, verfassungsrechtliche, politikwissenschaftliche und soziologische Arbeiten benennen (Greiling 2009, S. 21).

A. Rahmenpapier

Aufgabenerfüllung qualifiziert. Den Mitgliedern einer finanziellen Bürgerbeteiligung in Form einer Genossenschaft gehört ihre Organisation, sie betreiben und kontrollieren sie gemeinschaftlich. *Lang* und *Roessl* identifizieren wesentliche Aspekte, warum eine Genossenschaft aufgrund ihrer institutionsökonomischen Ausgestaltung zur Erfüllung von kommunalen Aufgaben eingesetzt werden kann (2011):

- Die Mitglieder treten der Genossenschaft freiwillig bei, es besteht kein Zwang zum Beitritt bzw. zur Beteiligung. Die kollektive Selbsthilfe und die generalisierte Reziprozität¹³ bedingt das Entstehen eines maximenbasierten Vertrauens¹⁴ zwischen den Mitgliedern. Aus Sicht der Transaktionskostentheorie führt dieses Vertrauen zur Einschränkung bzw. zur vollständigen Reduzierung von opportunistischem Verhalten der einzelnen Genossenschaftsmitglieder, da sie die aufgebauten, gegenseitigen Beziehungen nicht in Gefahr bringen wollen. Dieses führt wiederum auch zu einem Anstieg des vorhandenen Sozialkapitals.
- Die Bürgerbeteiligung in Form einer Genossenschaft bezieht durch ihre enge lokale Verankerung in der Kommune eine besondere Aufmerksamkeit der gesamten Bevölkerung, was zu einem eigenschaftsbasierten Vertrauen¹⁵ in diese Organisationsform führt. Damit erfüllen Genossenschaften, die im Rahmen der Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben tätig werden, vier verschiedene Koordinationsformen: - über den Markt, - durch die Hierarchie, durch die zwei Formen des Vertrauens (- maximbasiertes und - eigenschaftsbasiertes Vertrauen). Dieses führt dazu, dass mehrere Ressourcenquellen einbezogen werden können (Lang et al. 2013, S. 232).

Aufbauend auf empirischen Daten zeigen die Forschungsergebnisse von *Lang et. al.* in Ergänzung zu den bisherigen Erkenntnissen in der Literatur, dass Genossenschaften eine mögliche Organisationsform für die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben darstellen (ebenda, S.232). Sie fördern die demokratischen Strukturen in den Kommunen und zeigen innovative Wege der öffentlichen Aufgabenerfüllung auf. Die finanzielle Bürgerbeteiligung in Form einer Genossenschaft stärkt die Partizipation der Einwohner einer Kommune und verbessert somit ihre Lebensbedingungen. Ergänzend ergeben sich Anzeichen, dass die Einbeziehung der Bürger in die Ko-Produktion von freiwilligen Aufgaben zu einer Stärkung der Solidarität und des sozialen Zusammenhalts in der Kommune führt (ebenda, S. 244).

¹³ Reziproke Handlungen sind dafür verantwortlich, dass kooperatives Verhalten belohnt, unkooperatives oder opportunistisches Verhalten bestraft wird (Grüb 2007, S. 129).

¹⁴ Vertrauen, das in erster Linie auf der Basis von Maximen entsteht, d.h. eine Person muss überzeugt sein, dass sie sich in einer solchen Situation vertrauensvoll verhalten sollte, ohne zu wissen, ob es sich tatsächlich um eine vertrauenswürdige Person handelt (Osterloh und Weibel 2006, S. 27).

¹⁵ Eigenschaftsbasiertes Vertrauen entsteht, wenn erwartet wird, dass der Vertrauensnehmer dem Gegenüber nicht schadet bzw. sich sogar für diese Person einsetzt. Das Vertrauen bildet sich auf einer subjektiven Erwartungshaltung (Osterloh und Weibel 2006, S. 58).

A. Rahmenpapier

Ein weiterer Aspekt, der die Organisationsform der Genossenschaft als Form der finanziellen Bürgerbeteiligung auszeichnet, liegt in der Tatsache begründet, dass Genossenschaften aufgrund des gegenseitigen Vertrauens der Mitglieder, eher als die gewinnmaximierenden Unternehmen, nicht renditeorientiertes Kapital zur Verfügung gestellt bekommen (Huybrechts und Mertens 2014, S. 198). Diese Kapitalüberlassung kann auf zwei Ebenen erfolgen: Erstens im Bereich der Erfüllung von freiwilligen kommunalen Aufgaben bedarf es in den meisten Fällen zusätzlicher Geldmittel in Form von öffentlichen Zuschüssen oder Spenden, die keine Rückzahlungsverpflichtung unterliegen. Zweitens steht ergänzend bei der finanziellen Bürgerbeteiligung der double-bottom-line Ansatz im Vordergrund, d.h. die Investoren sollen eine soziale und finanzielle Rendite erzielen (Wessel 2015a, S. 8). Das kann bedeuten, dass die Genossenschaftsmitglieder eine geringe Verzinsung ihrer Kapitaleinlage akzeptieren, sofern soziale und/oder ökologische Verbesserungen durch ihre Beteiligung erzielt werden. Hier können Parallelen zu Ergebnissen der Forschung über die Finanzierungsstrukturen von Sozialunternehmen gezogen werden, einem Bereich, der dem Impact Investment bzw. dem Markt für wirkungsorientierte Investitionen (WI) zuzuordnen ist (National Advisory Board Deutschland 2014, S. 26 – 35). Dort können Investoren identifiziert werden, die eine niedrigere Ausschüttung (Zinsen oder Dividenden) akzeptieren, dafür aber einen effizienten Einsatz ihres Kapitals zur Bewältigung einer sozialen Problemlage erwarten (Achleitner et al. 2014, S. 94).

V. Forschungsdesign und Forschungsmethoden

Die Ausführungen in diesem Kapitel beziehen sich auf das der Dissertation zugrundeliegende Forschungsdesign und die im Forschungsprozesses verwendeten Forschungsmethoden. Die wissenschaftliche Forschung zum Bereich der Ko-Produktion von kommunalen Aufgaben mit Hilfe von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen steht noch am Anfang ihrer Entwicklung. Aus diesem Grunde wurde im vorliegenden Forschungsdesign ein deskriptiv-analytischer Ansatz gewählt, mit dem versucht wird, die Partizipation von öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren auf der Governance-Ebene zu erklären und die Auswirkungen dieser Kooperationen insbesondere für Sparkassen und Kreditgenossenschaften aufzuzeigen. Hierzu werden unterschiedliche Modelle dargestellt, theoretische Argumentationslinien aufgebaut und verschiedene Forschungsmethoden eingesetzt. Durch diesen Prozess, der auch in der Governance-Forschung verwendet wird, soll ein umfassenden Überblick über die finanzielle Bürgerbeteiligung im Kontext der Ko-Produktion von kommunalen Aufgaben generiert werden (Schwalb und Walk 2007, S. 9 – 10). Im Rahmen der explorativen Forschung im Teilgebiet der öffentlichen Aufgabenerfüllung wird auf unterschiedliche qualitative Forschungsmethoden zurückgegriffen, die im Folgenden näher erläutert werden. Für den Einsatz von qualitativen Erhebungsmethoden sprechen das noch frühe Entwicklungsstadium der Forschung über die finanziellen Beteiligung der Bür-

A. Rahmenpapier

ger im Rahmen der Ko-Produktion (Wessel 2015b, S. 8) sowie die besonderen Akteurskonstellationen in diesem Umfeld. Viele beteiligte Personen der unterschiedlichen Organisationen verfügen über umfassendes Expertenwissen, das der Forschung größtenteils im Rahmen von Experteninterviews zur Verfügung gestellt werden kann. Ergänzend kommt hinzu, dass viele der behandelten Projekte erst vor einigen Jahren initiiert worden sind, so dass hauptsächlich die Ergebnisse von durchgeführten Fallstudien herangezogen werden können. Das verwendete Forschungsdesign wurde so gewählt, dass mit den ausgewählten Forschungsmethoden unterschiedliche Bereiche bzw. Aspekte der Ko-Produktion und der finanziellen Bürgerbeteiligung betrachtet werden konnten (siehe Abbildung 3).

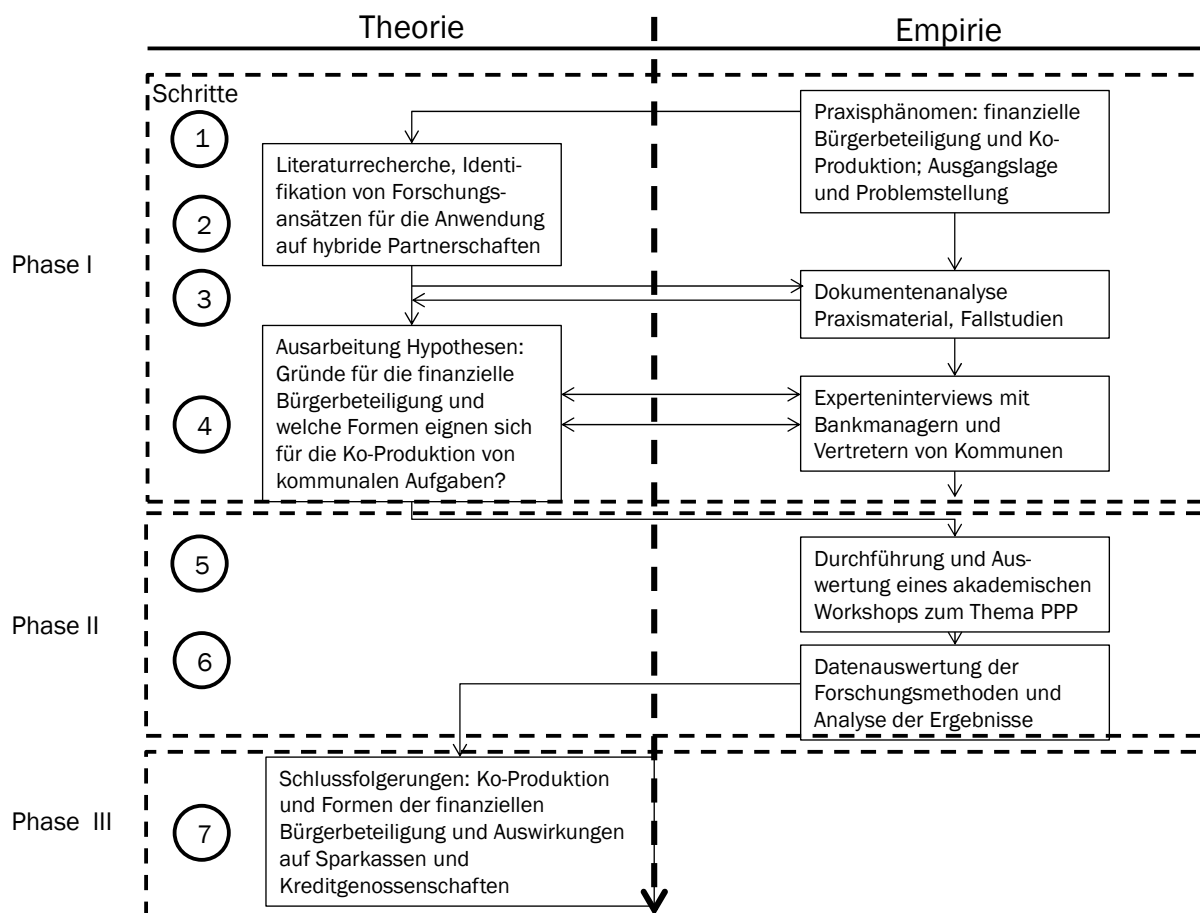


Abbildung 3: Forschungsdesign

Quelle: eigene Darstellung

Der gesamte Forschungsprozess kann in drei Phasen unterteilt werden. In Phase 1 wurde zu Beginn der Forschung das Praxisphänomen der Beteiligung von Bürgern durch Überlassung von finanziellen Mitteln identifiziert. Dieses erfolgte durch informelle Gespräche mit Personen aus den unterschiedlichsten Gesellschaftsschichten und durch die Beobachtung einer vermehrten Auseinandersetzung dieses Phänomen in den Medien (Presse, TV, Blogs, Webpages usw.). Zu diesen beobachteten Sachverhalten existiert bisher noch keine bzw. nur eine eingeschränkte systematische wissenschaftli-

A. Rahmenpapier

che Forschung, so dass stattdessen Forschungsbereiche mit vergleichbaren Strukturen und Merkmalen identifiziert und als Ausgangsbasis gewählt wurden. Beide in dieser Dissertation behandelten Sachverhalte, Ko-Produktion und finanzielle Bürgerbeteiligung, lassen sich, in ihre charakteristischen Merkmale zerlegt, in der PPP-Forschung wiederfinden. Die Möglichkeit der Übertragung von Erkenntnissen aus dem bereits etablierten Bereich der Forschung über PPPs bzw. über hybride Partnerschaften stellt daher die Ausgangssituation des Forschungsprozesses dar.

Für den ersten Fachartikel wird die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse angewendet. Diese Methode wurde in den 80er Jahren entwickelt und in der wissenschaftliche Forschung etabliert (Mayring 2010). Die Methode ermöglicht das systematische Herausfiltern der für die Forschungsfrage relevanten Informationen aus verschiedenen Textmaterialien. Durch die qualitative Inhaltsanalyse ist es möglich, ein theoriegeleitetes Textverstehen und Textinterpretieren zu erzielen. Durch die strukturierende Inhaltsanalyse ist es möglich, eine bestimmte Struktur aus dem vorliegenden Material zu filtern und abzubilden. Die im Voraus bestimmte Struktur wird durch ein eigenständig entwickeltes Kategoriensystem aus dem vorliegenden Material abstrahiert (ebenda, S. 92 – 93).

Zur Bestimmung des in Frage kommenden Materials wurde auf folgende Vorüberlegung zurückgegriffen: Die Forschung über PPP kann nicht einer bestimmten wissenschaftlichen Disziplin zugeordnet werden, sondern wird in unterschiedlichen Disziplinen durchgeführt (Winkelmann 2012, S. 32 – 35). Um dennoch systematisch vorzugehen und dabei die Schwerpunkte der wissenschaftlichen PPP-Forschung zu erfassen, wird das weitere Vorgehen auf die publikationsstärksten Bereiche der PPP-Forschung beschränkt. Dazu wurden die Wirtschafts-/ Verwaltungswissenschaften, die Politikwissenschaft und die Rechtswissenschaften ausgewählt und der in den Disziplinen vorliegende Literaturbestand mit einem Fokus auf den letzten zehn Jahren und im speziellen deutschsprachige Publikationen in die nähere Betrachtung einbezogen. Der Literaturbestand setzt sich zusammen aus Monographien, begutachteten Fachartikel (national und international), Beiträgen in Sammelbänden und wissenschaftlichen Stellungnahmen bzw. Gutachten.

Im weiteren Vorgehen wurde ein Kategoriensystem festgelegt, das für die einzelnen Literaturquellen der Wirtschafts-/ Verwaltungswissenschaften, die Politikwissenschaft und die Rechtswissenschaften verwendet wird. Die festgelegten Kategorien lauten wie folgt (Degenhart und Wessel 2015, S. 4 – 18):

- „Identität der Partner bleibt erhalten“
- „Partnerschaftliche Kooperation mit dem sozialen Mechanismus `Vertrauen`“
- „mindestens je ein Wirtschaftssubjekt ist dem öffentlichen bzw. privaten Bereich zuzuordnen“

A. Rahmenpapier

- „Kein Zielkonflikt der Partner“
- „Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe“
- „Formalisierung der Kooperation“
- „Kontinuierlicher Abstimmungsbedarf“
- „Langfristigkeit“
- „Risikogemeinschaft - Gleichordnung der Partner“

Die Kategorien konnten nicht von einer speziellen Bürgerbeteiligungstheorie abgeleitet werden, sondern die Kategorien wurden auf Basis von bisherigen Ergebnissen der PPP-Forschung und aus ersten Erkenntnissen aus dem Bereich der New Public Governance abgeleitet und formuliert. Unter Berücksichtigung der identifizierten Kategorien wurden in dem vorliegenden Material der drei oben genannten Wissenschaftsdisziplinen, die verwendeten Definitionen bzw. die genannten Definitionsmerkmale für PPP untersucht, um festzustellen, ob eine oder mehrere der oben genannten Kategorien bzw. ihrer Merkmale verwendet wird (Degenhart und Wessel 2015, S. 2 – 4). Durch die Anwendung der strukturierten Inhaltsanalyse wird eine formale und inhaltliche Einordnung des vorliegenden Materials erzielt. Anhand von Häufigkeitsverteilungen und Intensität der verwendeten Kategorien erfolgt die Ergebnisaufbereitung, die für die weitere Diskussion im Rahmen des Fachartikels die Basis bildet und zur Beantwortung der vorab aufgestellten Forschungsfragen beiträgt.

Im weiteren Verlauf des Forschungsprozesses wurde die Forschungsmethode der leitfadenbasierten Experteninterviews, eine Form der teilstandardisierten Experteninterviews gewählt (Gläser und Laudel 2010, S. 41 – 42). Für die Anwendung von Experteninterviews spricht, dass es einen direkten Zugang zu den Interviewten erlaubt und eine authentische Rekonstruktion von exklusiven, speziellen und umfassenden Wissen sicherstellt (Pfadenhauer 2005, S. 113 – 114). Dabei werden im vorliegenden Forschungsprozess zwei Schwerpunktbereiche gebildet, die getrennt voneinander untersucht wurden. Ein Bereich befasst sich mit den Finanzmittelgebern der Kommunen, der andere deckt Fallbeispiele von hybriden Kooperationsformen aus der Praxis ab. Der Forschungsprozess zum Bereich der Finanzierung folgt den Vorgaben in Bezug auf die Durchführung von Experteninterviews, wobei die Auswertung durch eine qualitative Inhaltsanalyse erfolgte, eine Form der empirischen sozialwissenschaftlichen Forschung (Gläser und Laudel 2010). Zu Beginn des Forschungsprozesses wurde ein Interviewleitfaden unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus der beschriebenen Literaturanalyse und daraus abgeleiteten Hypothesen entwickelt. Der Leitfaden wurde nach zwei durchgeführten Vorinterviews auf Basis der Verständlichkeit und Vollständigkeit angepasst. Im Anhang 1 ist er diesem Rahmenpapier beigelegt. Ferner wurde festgelegt, in welcher Form die Interviews durchgeführt werden sollten. Zur Auswahl standen persönliche Interviews am Arbeitsort der Experten (face to face) oder der Telefoninterviews. Für die Entscheidung zugunsten von persönlichen Gesprächen in der Zentrale der jeweiligen Bank war ausschlaggebend, dass individuelle Gespräche mit

A. Rahmenpapier

Experten unter ihm vertrauten Umständen, als eine anerkannte Grundlage der qualitativen Datenerhebung angesehen werden (Lamnek 2005, S 346 – 352). Die Interviews wurden im Zeitraum von Juli 2013 bis November 2013 vom Autor durchgeführt.

Die Zusammensetzung der Stichprobe basiert auf den Kriterien, dass mindestens ein Experte bzw. ein Institut aus jedem der drei in Deutschland vertretenen Banksektoren kommen muss. Ferner wird berücksichtigt, dass die Auswahl die größten in der Kommunalfinanzierung tätigen Banken in Deutschland abdeckt. Eine repräsentative Auswahl bezogen auf die gesamten Kreditverbindlichkeiten der Kommunen in Deutschland liegt nicht vor (Wessel 2015a, S. 3). Die Gesprächspartner sind Abteilungsleiter bzw. die jeweiligen befragten Fachvertreter des Verbands der öffentlichen Banken (VÖB) und des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands (DSGV). Eine Namens- und Institutsübersicht der zwölf Gesprächspartner ist im Anhang 2 dieser Abhandlung beigefügt. Die Interviews wurden mit einem Aufnahmegerät aufgenommen und mit Hilfe des Transkriptionsprogramms f4 vollständig erfasst. Die Transkription entspricht den von *Gläser/Laudel* entwickelten Vorgehensweise (2010, S. 193 – 194).

Die Auswertung der vorliegenden Protokolle wurde mit Hilfe von ATLA.ti, einer Software für die qualitative Datenanalyse vorgenommen und folgte den von *Gläser/Laudel* vorgegeben Ablauf einer qualitativen Inhaltsanalyse (ebenda, S. 197 – 260). Auf Basis der vorherigen Erkenntnisse der Literaturanalyse, des vorhandenen Kategoriensystems und den bis zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Erkenntnissen wurde ein Suchraster bzw. ein Kategoriensystem erstellt. Diese Systematik wurde für die Datenextraktion der vorliegenden Gesprächsprotokolle verwendet. Dabei stellt die qualitative Inhaltsanalyse nach *Gläser/Laudel* eine Weiterentwicklung der Inhaltsanalyse nach Mayring dar, die insbesondere bei der Aufnahme neue Ausprägungen bzw. Indikatoren während des Extraktionsvorganges den Forschungsprozess positiv beeinflusst und detailliertere Auswertungen ermöglicht (ebenda, 204 – 206). In einem letzten Schritt werden die extrahierten Daten aufbereitet und stellen die Grundlage der Ergebnisauswertung und späteren Diskussion dar.

Für die Betrachtung der hybriden Kooperationsformen aus Sicht der Beteiligten aus Kommune, Unternehmen, Zivilgesellschaft und Berater kann auf eine Anzahl von achtzehn vollständig transkribierten leitfadenbasierten Protokollen von Experteninterviews zurückgegriffen werden, die während eines vom Verfasser betreuten Seminars an der Leuphana Universität Lüneburg von den Seminarteilnehmern aus dem Masterstudium durchgeführt und transkribiert worden sind. Die Auswertung der Protokolle erfolgte durch die bereits vorgestellte qualitative Inhaltsanalyse nach *Gläser/Laudel*, bei der das Suchraster auf die speziellen Gegebenheiten von hybriden Partnerschaften erweitert wurde. Den Gesprächspartnern wurde Anonymität zugesichert, so dass in der Übersicht im Anhang 3 nur der Bereich der öffentlichen Aufgabenerfüllung und die

A. Rahmenpapier

Funktion bzw. Position des Experten angegeben wird. Die Auswahl der untersuchten Projekte erfolgte nach dem *theoretical sampling*, das bedeutet, dass es nicht um eine Repräsentativität der Fälle, sondern es sich um typische Fälle handelt. Es werden dabei keine Zufallsstichproben gezogen, stattdessen werden die Fälle individuell ausgewählt (Lamnek 2005, S. 387). Grundsätzlich soll durch die Auswahl eine Vielfalt der kommunalen Aufgabenerfüllung in Deutschland abgedeckt werden.

In der zweiten Phase des Forschungsprozesses wurde am 15. Januar 2014 ein wissenschaftlicher Workshop in Bezug auf die zukünftige Entwicklung von öffentlich-privaten Kooperationen auf dem Campus der Leuphana Universität Lüneburg veranstaltet. Aufbau und Struktur dieser Veranstaltung lehnen sich an die sozialwissenschaftliche Methode der Gruppendiskussion an (Lamnek 2005, S. 408 – 477). Im Vordergrund des Workshops standen die Überprüfung und der Austausch über die bis zu diesem Zeitpunkt erlangten Forschungsergebnisse über hybride Partnerschaftsstrukturen auf kommunaler Ebene. Ein Workshop in Form einer Gruppendiskussion eignet sich aufgrund seiner eher ermittelnde Funktion aufbauend auf Meinungen und Einschätzungen der beteiligten Teilnehmer für die bereits genannte Zielsetzung (ebenda, S. 416). Um den akademischen Anspruch bzw. methodischen Vorgabe gerecht zu werden, wurden zu dieser Veranstaltung nur Teilnehmer eingeladen, die seit längerer Zeit mit der Erforschung unterschiedlichster Kooperationsformen bzw. der Ko-Produktion öffentlicher Güter auf wissenschaftlichem Niveau tätig sind. Insgesamt nahmen acht Personen an dem Workshop teil. Eine detaillierte Teilnehmerliste, eine Beispiel der Einladung bzw. Teilnahmebestätigung und die Agenda zum Workshop sind im Anhang 4 beigefügt. Anhand der zuvor auf Basis der bisherigen Forschungserkenntnisse entwickelten Agenda konnte der Diskussionsleiter in die Diskussion einführen und die anschließenden Ausführungen der Workshop-Teilnehmer strukturieren. Der gesamte Workshop wurde mit einem Rekorder aufgenommen und mit Hilfe des Transkriptionsprogramm f4 vollständig transkribiert. Die Auswertung des Protokolls erfolgte anhand des in der qualitativen Inhaltsanalyse verwendenden Categoriesystems. Eine Veröffentlichung des Protokolls des Workshops ist in der *Working Paper Series in Business and Law (ISSN 18-66-8097) der Leuphana Universität Lüneburg* im Laufe des Jahres 2015 vorgesehen.

Ergänzend wurden der Themenbereich der Ko-Produktion mit Hilfe der finanziellen Bürgerbeteiligung in verschiedenen Lehrveranstaltungen des Bachelor- und Masterstudiums an der Leuphana Universität Lüneburg integriert. Insbesondere die Ergebnisse einer von H. Degenhart in Zusammenarbeit mit dem Autor der Dissertation durchgeführten Lehrveranstaltung im Major Betriebswirtschaftslehre im Schwerpunkt Bank- und Finanzwirtschaft am College der Leuphana Universität Lüneburg führten zu einer zusätzlichen Anzahl von verwertbaren Daten und einer Überprüfung der abgeleiteten Prämissen in Bezug auf hybride Partnerschaften. Es liegen zehn vollständige doku-

A. Rahmenpapier

mentierte Einzelfallbeispiele aus dem Bereich der kommunalen Aufgabenerfüllung durch unterschiedlichste Partnerschaftskonstellationen vor. Die Auswahl der Fallbeispiele liegt dem theoretischen Sampling nach Glaser/Straus zur Grunde (1998, S. 68 – 83). Eine Übersicht der dargestellten Fälle befindet sich im Anhang 5. Im Rahmen einer Vergleichsstudie konnten die dokumentierten Fälle des jeweiligen Bereichs (= gleiche öffentliche Aufgabe) in Bezug auf vorher festgelegte Merkmale analysiert werden und die bereits bekannten Ergebnisse in Bezug auf Ko-Produktion und finanzielle Bürgerbeteiligung überprüft werden.

Die Forschungsergebnisse der Phasen 1 und 2 wurden in zwei Abhandlungen, die als Fachartikel I und Fachartikel II der Dissertation zugrunde liegen, publiziert. Im Weiteren wurden die erzielten Forschungsergebnisse auf dem wissenschaftlichen Symposium *Public Sector Management* in Dresden, das vom 03. Juli bis 05. Juli 2014 stattfand, vorgestellt und diskutiert. Im Rahmen von weiteren Gesprächen auf vom Autor besuchten Praktiker-Konferenzen und wissenschaftlichen Tagungen wurden die Ergebnisse auf Plausibilität und Validität im Rahmen von zahlreichen informellen Fachgesprächen hinterfragt. Durch die Anwendung der qualitativen Inhaltsanalyse und der Durchführung von leitfadengestützten Experteninterviews folgt der hier vorgestellte interdisziplinäre Forschungsansatz in Teilen der Grounded Theory Methodologie nach *Glaser/Strauss* (1998). Ein besonders Kennzeichen der Grounded Theory ist es, mit Hilfe eines überschaubaren Aufwands an Datenerhebung, den jeweils zugrunde liegenden Forschungsprozess durch ein Maximum an Datenanalyse voranzutreiben, um zu einer Theorieentwicklung beizutragen (Hildenbrand 2008, S. 41 – 42). Dabei ist die Feststellung, dass die Generierung von Theorie als Prozess zu verstehen ist und die vorgestellte Theorie kein fertiges und formvollendetes Produkt ist, sondern ein in permanenter Entwicklung befindlichen Veränderungsprozess, besonders auf die hier untersuchte finanzielle Bürgerbeteiligung im Bereich der Ko-Produktion von kommunalen Aufgaben zutreffend (Glaser und Strauss 1998, S. 41). Der gesamte Forschungsprozess in Bezug auf die finanzielle Bürgerbeteiligung steht noch am Anfang seiner Entwicklung und es existiert noch keine abgeleitete spezielle Theorie für dieses in der Praxis bereits beobachtbare Phänomen.

In Phase 3 des Forschungsprozesses wurden die bisherigen Ergebnisse bzw. Schlussfolgerungen in einem Zusammenhang mit dem institutionellen Vorgaben von Sparkassen und Kreditgenossenschaften gebracht. Hierzu wurde mit Hilfe der Gesetzesinterpretation, einer in den Rechtswissenschaften angewendete Forschungsmethode, eine Auslegung der einschlägigen Normen vorgenommen (Beaucamp und Treder 2011, S. 32 – 56). Grundlage der Untersuchung waren die betreffenden Paragraphen in Bezug auf den „Öffentlichen Auftrag“ der Sparkassen und den Förderauftrag der Kreditgenossenschaften. Diese identifizierten Paragraphen finden sich in den einzelnen Sparkassengesetzen der Länder und im deutschen Genossenschaftsgesetz. Zusätzlich

A. Rahmenpapier

wurde die bereits vorhandene Literatur zur Auslegung des öffentlichen Auftrags der Sparkassen und der Mitgliederförderung der Kreditgenossenschaften hinzugezogen. Die Ergebnisse dieses Forschungsansatzes wurden mit den vorhandenen Erkenntnissen in Bezug auf Ko-Produktion und finanzielle Bürgerbeteiligung in einen inhaltlichen Zusammenhang gebracht. In einem weiteren Schritt wurden die sich daraus abgeleiteten Implikationen strukturiert, analysiert und diskutiert. Die Ergebnisse und mögliche Handlungsalternativen der Sparkassen und Kreditgenossenschaften wurden anschließend in Fachartikel III veröffentlicht (Wessel 2015b).

VI. Struktur der Forschung

Die vorliegende Dissertation umfasst dieses Rahmenpapier und drei Fachartikel, die im Zeitraum von 2012 bis 2015 an der Leuphana Universität Lüneburg verfasst worden sind (siehe Abbildung 4).

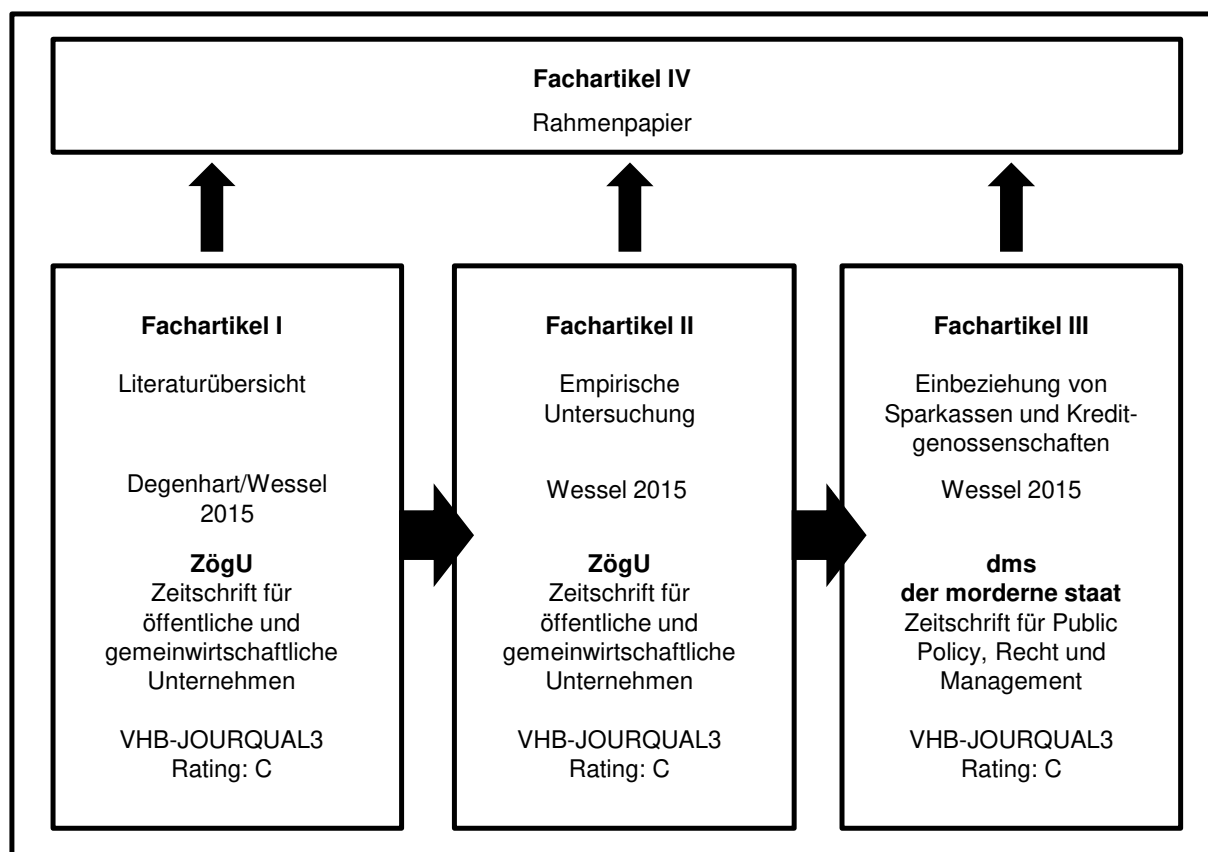


Abbildung 4: Struktur der Forschung

Quelle: eigene Darstellung

Im Fachartikel I (Ko-Autor: H. Degenhart, siehe Anhang 6) mit dem Titel „Public Private Partnership (PPP): Für ein gemeinsames Verständnis von PPP als Teil der New Public Governance“, im März 2015 zur Veröffentlichung angenommen in der *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU)*, wird eine um-

A. Rahmenpapier

fassende Literaturanalyse in Bezug auf die verwendeten Definitionsmerkmale der Kooperationsform Public Private Partnership durchgeführt. Bis zum heutigen Tag hat sich in der Literatur kein einheitliches Begriffsverständnis für diese Art von Kooperation herausgebildet. Auf Basis einer disziplinübergreifenden Literaturanalyse wurden einzelne Merkmale identifiziert und in drei zentrale Themengebiete eingeordnet werden. Die drei Themengebiete beziehen sich auf:

- Bestimmung der Partner in der PPP
- Ziele der Partner bei der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe
- Beziehung und Risikoverteilung zwischen den Partnern.

Als Zwischenschritt konnte aus diesem Vorgehen ein gemeinsames Begriffsverständnis identifiziert werden, womit es nun möglich war, die in der Praxis vorkommenden Regelungsmuster, Konstellationen, Interaktionen und Kooperationsformen einzuordnen, unabhängig davon ob sie nun als Public Private Partnership (PPP), Public Citizen Partnership (PCP), Civil Private Partnership (CPP), usw. bezeichnet werden (Degenhart und Wessel 2015, S. 17 – 18). Insbesondere für die Erfüllung von freiwilligen kommunalen Aufgaben durch Ko-Produktion und Ko-Finanzierung ergeben sich neue Einsatzmöglichkeiten für diese hybride Kooperationsformen, wenn diese Partnerschaften losgelöst von der Begriffsbezeichnung PPP, als eine Innovation von Problemlösungsansätzen als Teil der New Public Governance (NPG) verstanden werden.

Der Fachartikel II mit dem Titel „Citizen Financial Participation Schems as Part of New Public Governance“, im Oktober 2014 zur Veröffentlichung angenommen im Beiheft Nr. 47 der *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU)*, beinhaltet eine empirische Untersuchung der finanziellen Bürgerbeteiligung in Bezug zur Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben. Auf Basis von 27 teilstrukturierten Experteninterviews mit Vertretern von kommunalfinanzierenden Banken, Mitarbeitern von Kommunen und beteiligten Gesellschaften sowie Beratern wurde die qualitative Datengrundlage generiert. Ergänzt wurde die Datengrundlage durch die Auswertung eines eigens für das Dissertationsvorhaben veranstalteten wissenschaftlichen Workshops zum Thema „PPP: Status Quo und Entwicklungspotentiale für die Zukunft“ am 15.01.2014 an der Leuphana Universität Lüneburg. Ferner konnte auf Forschungsergebnisse verschiedener Fallstudien aus dem Bereich der Erfüllung von freiwilligen kommunalen Aufgaben aus betreuten Lehrveranstaltungen im Master- und Bachelor-Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Leuphana Universität Lüneburg zurückgegriffen werden. Die aus den unterschiedlichen Quellen generierten Erkenntnisse führten zur Identifikation von möglichen finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen im kommunalen Umfeld, die somit Bestandteil einer Partnerschaft zwischen Kommune und Dritter Sektor darstellen. Auf Basis der Gemeinsamkeiten der finanziellen Bürgerbeteiligungsmodelle kann gezeigt werden, dass diese Form der Be-

A. Rahmenpapier

teiligung im Rahmen der NPG-Agenda als Bestandteil der Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Leistungen eingesetzt werden kann.

Die Bedeutung der finanziellen Bürgerbeteiligung für Sparkassen und Kreditgenossenschaften, die aufgrund ihrer institutionellen Ausgestaltung einzelne Berührungspunkte mit dieser Form der Partizipation aufweisen könnten, steht im Fokus von Fachartikel III mit dem Titel „Die Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben mit Hilfe finanzieller Bürgerbeteiligungsmodelle unter Einbeziehung von Sparkassen und Kreditgenossenschaften“. Der Fachartikel wurde im Februar 2015 in der Zeitschrift *dms –der moderne staat* eingereicht, im April 2015 begutachtet und nach Überarbeitung im Mai 2015 zur Veröffentlichung in Heft 2/2015 angenommen. Auf Basis der in den zwei vorherigen Fachartikeln veröffentlichten Erkenntnisse in Bezug auf die finanzielle Bürgerbeteiligung wurde diese neue Form der Beteiligung unter Beachtung der strategischen bzw. inhaltlichen Ausrichtung der Sparkassen und Kreditgenossenschaften in Deutschland untersucht. Die beiden Bankgruppen wurden ausgewählt, da sie zahlreiche Berührungspunkte zu den handelnden Akteuren und den Leitgedanken der finanziellen Bürgerbeteiligungsmodelle aufweisen. In dem Beitrag kann auf Basis einer deskriptiven Untersuchung und Auslegung der institutionellen Vorgaben für diese beiden Institutsgruppen – bei den Sparkassen handelt es sich um den öffentlichen Auftrag, bei den Kreditgenossenschaften bezieht sich dieses auf den Auftrag der Mitgliederförderung in Kombination mit dem Regionalprinzip – festgestellt werden, das auf Grundlage ihrer Regelwerke eine Förderung bzw. Begleitung von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodelle in Betracht kommen kann. Ergänzend werden dabei die veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen berücksichtigt, denen ebenfalls einen Einfluss auf das zukünftige Verhalten der Sparkassen und Kreditgenossenschaften im Zusammenhang mit der finanziellen Bürgerbeteiligung zugesprochen werden kann.

VII. Schlussbetrachtungen und Ausblick

Das für diese Dissertation gewählte Forschungsdesign kann der theoriegenerierenden Forschung zugeordnet werden. Dabei werden Kausalzusammenhänge identifiziert, die unter definierten Bedingungen spezielle Effekte hervorbringen. Dazu zählt insbesondere auch die Identifizierung von Ursachen und Wirkungen, wie sich auch im dargestellten Forschungsprozess dieser Dissertation wiederfinden (Gläser und Laudel 2010, S. 26). Bisher existiert keine Theorie, die explizit auf die finanzielle Bürgerbeteiligung bzw. der Ko-Produktion von öffentlichen Aufgaben angewendet werden kann, so dass die in den drei Fachartikeln vorgestellten Ergebnisse mögliche Ansätze einer ersten Theorieentwicklung darstellen, die in der zukünftigen interdisziplinären Forschung im Rahmen des New Public Governance Diskurses einer ständigen Weiterentwicklung und Verifizierung bedarf.

A. Rahmenpapier

In Bezug auf die theoretischen Implikationen dieser Arbeit kann insbesondere auf die aus den empirischen Untersuchungsergebnissen abgeleiteten disziplinübergreifenden Begriffsbestimmungen von „finanzieller Bürgerbeteiligung“ und „Ko-Produktion“ verwiesen werden. Danach handelt es sich um eine „finanzielle Bürgerbeteiligung“, wenn folgende Kriterien zutreffen (Wessel 2015b, S. 7):

- die öffentliche Aufgabe wird im Rahmen der Ko-Produktion erfüllt,
- finanzielle Beteiligung der lokalen bzw. regionalen Bevölkerung erfolgt durch die Überlassung von Eigenkapital,
- die Möglichkeit der Beteiligung steht allen Bürgern offen mit einem Wohnsitz in der lokalen bzw. regionalen Umgebung,
- eine Renditemaximierung steht nicht im Vordergrund der Beteiligungsentscheidung,
- die rechtliche Organisationsstruktur stellt sicher, dass keine persönliche Haftung des Bürgers entstehen kann („nur die finanzielle Einlage haftet“).

Für die Darstellung und Analyse der in Frage kommenden Unternehmens- bzw. Organisationsformen wird auf die Ausführungen in den drei Fachartikeln verwiesen. Für die Betrachtung der „Ko-Produktion“ als eine Form der hybriden Partnerschaft, wird die bisherige Definition in Bezug auf die Ko-Finanzierung ergänzt: „Unter Ko-Produktion werden Organisationsformen verstanden, in denen Bürger öffentliche Aufgaben autonom oder zusammen mit der öffentlichen Hand erfüllen. Im Rahmen dieser Ko-Produktion kommt es in vielen Fällen auch zu einer Ko-Finanzierung bzw. einer vollständigen Finanzierung durch die Bürger“ (Wessel 2015b, S. 6). Eine weiterführende und vertiefende Diskussion bzw. Analyse dieser Kooperationsformen finden sich in Fachartikel II (Wessel 2015a, S. 7 – 8) und in Fachartikel III (Wessel 2015b, S. 7 – 8).

Die methodischen Implikationen der Dissertation liegt in der Anwendung eines transdisziplinären Forschungsansatzes (Degenhart und Wessel 2015, S. 19). Dieser Ansatz bedeutet einen Rückgriff auf die Theorien und Forschungsmethoden unterschiedlicher Wissenschaftsdisziplinen in Kombination mit einer Einbeziehung von Praktikern aus dem öffentlichen-, privaten- und zivilgesellschaftlichen Sektor. Gerade die Nähe des Forschungsgegenstandes zur Nachhaltigkeitswissenschaft (*sustainability science*), in denen der Forschungsansatz schon etabliert ist und die in diesem Bereich der Wissenschaft als „*real world phenomena*“ festgelegte Ausgangsbasis, führt zur Anwendung dieses Ansatzes (Schaltegger et al. 2013, S. 223). Ferner wurde das Vorgehen gewählt, da das Feld, indem sich die finanzielle Bürgerbeteiligung und die Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben bewegt, sich insgesamt sehr heterogen und facettenreich darstellt. Der Forschungsansatz ist gerade „aufgrund seiner Offenheit, Responsivität und Anschlussfähigkeit gerade als interdisziplinäres Konzept geeignet

A. Rahmenpapier

[...], um unsere komplexe und vernetzte Welt, die eben nicht schön funktional ausdifferenziert ist, besser zu verstehen und auf dieser Grundlage praktikablere Antworten auf aktuelle Probleme zu geben“ (Zimmer und Simsa 2014, S. 20). Dieses Vorgehen steht in einem engen Zusammenhang mit dem persönlichen Wissenschaftsverständnis des Autors der Dissertation, dass dem hier entwickelten Forschungsdesign zugrunde liegt. Dieses zeichnet sich durch einen wechselseitig beeinflussenden Erkenntnisprozess von Wissenschaft und Praxis aus, der zusammengefasst, als Theorie geleitete Praxis und als Praxis geleitete Theorie bezeichnet werden kann (Budäus 2013, S. 93).

Die in dieser Dissertation erzielten Forschungsergebnisse haben eine praktische Implikation für eine Vielzahl von Stakeholdern, die einen Bezug zur kommunalen Aufgabenerfüllung haben. Für die Akteure der Kommunen, seien es die gewählten oder hauptamtlichen Vertreter bzw. die Beschäftigten der Kommunen, zeigen die in den drei Fachartikel publizierten Ergebnisse die Möglichkeit der Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben auf. Für die Bürger und Institutionen der Zivilgesellschaften stehen die Resultate der wissenschaftlichen Untersuchung und Analyse von mögliche Organisationsformen und Rechtsformen im Vordergrund. Für die Stakeholdergruppe der privaten Unternehmen wird aufgezeigt, dass eine Partnerschaft nicht nur aus einem öffentlichen Partner bestehen kann, sondern dass Partner aus allen drei Sektoren an einer Kooperation beteiligt sein können. Für die in der Kommunalfinanzierung tätigen Banken, insbesondere den Sparkassen und Kreditgenossenschaften wird dargelegt, dass sich eine Förderung der finanziellen Bürgerbeteiligung aus ihren institutionellen Vorgaben ableiten lässt und mögliche Unterstützungsleistungen aus den ideellen, sachlichen, personellen oder finanziellen Ressourcen der jeweiligen Institute kommen können (Wessel 2015b, S. 26 – 27). Für die zukünftige Entwicklung der hybriden Partnerschaften in den Kommunen kann aufgrund des institutionellen Dilemmas einzelner Städte, Kreisen und Gemeinden zwischen Haushaltsdefizit und Mittelbedarf für die Leistungserbringung von einer konstanten bis wachsenden Bedeutung ausgegangen werden (Sack 2013, S. 154).

Die Grenzen der Untersuchung liegen in der geographischen Einschränkung der Forschungsergebnisse auf eine bestimmte Region und der dortigen angewendeten Rechtsordnungen. Aufgrund der historischen, kulturellen und rechtlichen Entwicklungen in den deutschsprachigen Ländern haben sich Strukturen in der öffentlichen Verwaltung, insbesondere der öffentlichen Aufgabenerfüllung, und im Aufbau des Sozialstaates, hier insbesondere das Gesundheitswesen, herausgebildet, die im Vergleich zu anderen Ländern ein bestimmtes Verhalten der Bevölkerung fördern oder einschränken. Dieses gilt auch für die von der Bevölkerung akzeptierte „public policy“ im jeweiligen Land, wie z.B. mit Marktversagen in bestimmten Bereich umgegangen wird (Schaltegger und Wagner 2011, S. 234). In diesem Rahmenpapier kann nicht detailliert auf diese Besonderheiten (z.B. der Einteilung in einen solidarischen, korporatistischen oder libe-

A. Rahmenpapier

ral geprägten Staat) eingegangen werden, stattdessen wird auf drei Publikationen verwiesen, in denen auf die aktuelle Situation und Entwicklung speziell in Deutschland eingegangen wird (Krimmer und Priemer 2013; Zimmer 2013; Henriksen et al. 2012). Dieses gilt ebenfalls in Bezug auf die Berücksichtigung des deutschen Bankensektors mit seiner speziellen Struktur und institutionellen Vorgaben (Krahen und Schmidt 2004). Durch diese „systemischen“ Unterschiede ist eine Übertragung und internationale Gültigkeit der Ergebnisse nicht gegeben, obwohl die grundsätzlichen Auswirkungen der New Public Governance (NPG) weltweit beobachtet werden können (Osborne 2010). Die hier vorgestellten Forschungsergebnisse beziehen sich auf Deutschland und können mit einigen Einschränkungen auf weiter europäische Länder, besonders auf die Länder Österreich und die Schweiz teilweise übertragen werden. Ferner sind die Grenzen der qualitativen Forschungsmethoden zu beachten. Mit den gewählten Methoden ist es nicht möglich, eine quantifizierbare Datengrundlage über alle bereits existierenden finanziellen Bürgerbeteiligungsmodelle in Deutschland zu generieren. Ferner gelten die in der Literatur genannten Herausforderung in Bezug auf die wissenschaftlich anerkannte Durchführung von Experteninterviews (Hopf 2008, S. 357 – 360). Aufgrund der im Forschungsprozess für diese Dissertation inhaltlichen Berücksichtigung der Ergebnisse von einer Vielzahl wissenschaftlichen Veröffentlichungen, ist auf den Publikationsbias bzw. auf das File-Drawer-Problem hinzuweisen und über den Umgang mit dieser Problematik zu berichten. Dieser Bias besagt, dass hauptsächlich hypothesenbestätigende Publikationen veröffentlicht werden und misslungene Untersuchungen bzw. nicht signifikante Ergebnisse nicht publiziert werden (Bortz und Döring 2009, S. 694 – 695). Im Rahmen des Forschungsprozesses wurden dieser Bias berücksichtigt, indem versucht wurde, durch die Einbeziehung weiterer Quellen (Workshops, persönliche Gespräche mit Wissenschaftlern, Konferenzteilnahmen usw.) den Effekt zu minimieren und durch die Gespräche mehr über gescheiterte finanzielle Bürgerbeteiligungen zu erfahren.

Der weitere Forschungsbedarf in Bezug auf die Ko-Produktion von kommunalen Aufgaben mit Hilfe der finanziellen Bürgerbeteiligung kann auf vier, auf den ersten Blick unterschiedliche Bereiche, die bei näherer Betrachtung doch in einem engen Zusammenhang stehen, zurückgeführt werden. Der erste Bereich bezieht sich auf die Managementherausforderung der Ko-Produktion von öffentlichen Aufgaben. Die Ko-Produktion erfolgt durch hybride Partnerschaften zwischen dem öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Sektor. Diese Kooperationen funktionieren mit einer speziellen Entscheidungs- und Verhaltenskultur der beteiligten Personen in den Kommunen, Unternehmen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen, die oft einhergeht mit einer Veränderung des bisherigen Verhaltens. Diese intraorganisationale und zusätzliche interorganisationale Verhaltensänderung tiefer zu erforschen stellt den ersten Bereich des zukünftigen Forschungsbedarfs dar. Dabei kann auf die Grundsatzüberlegun-

A. Rahmenpapier

gen von Röber (2012 und 2013), Evers (2013), Zimmer (2010), Zimmer (2007) und Glänzel und Schmitz (2012) aufgebaut werden.

Der zweite Bereich, in dem weiterer Forschungsbedarf besteht, bezieht sich auf die Motive der Bürger, die sich an Formen der finanziellen Bürgerbeteiligung im Bereich der Ko-Produktion von kommunalen Aufgaben beteiligen. Hier bedarf es weiterer empirischer Forschung in Bezug auf die Beweggründe der Bürger unter Berücksichtigung des double-bottom-line-Ansatzes, d.h. welche Kombination von finanzieller und sozialer Rendite muss vorliegen, dass es zu einer Investitionsentscheidung kommt. Hier sind insbesondere die unterschiedlichen Zielsetzungen der handelnden Personen in der Sozialwirtschaft im Vergleich zur Marktwirtschaft zu berücksichtigen. Hierzu können erste Forschungsergebnisse von Achleitner et al. (2014 und 2011), Kuhlemann (2011) und Pasewark und Riley (2010) den Forschungsbedarf näher eingrenzen. Ergänzend ist in diesem Bereich zu berücksichtigen, wie und ob die Ergebnisse der Behavioral Finance Forschung das gezeigte Verhalten und die Motive der finanziell beteiligten Bürger erklären können, siehe *Steiauf/Schäfer* (2014) oder *Daxhammer/Facsar* (2012).

Der Forschungsbedarf im dritten Bereich betrifft die Positionierung der Ko-Produktion mit Hilfe finanzieller Bürgerbeteiligung im Kontext des Sozialen Investitionen Diskurses. Dabei bezieht sich der Begriff Soziale Investitionen im weitesten Sinne auf private Leistungen für das Gemeinwohl. Diese Forschungs-Agenda ist noch im Aufbau begriffen, so dass die Forschung über finanzielle Bürgerbeteiligung bzw. die Ko-Produktion und Ko-Finanzierung noch keine (direkte) Berücksichtigung gefunden hat (Anheier et al. 2012). In einem Teilbereich dieser Sozialen Investitionen Agenda, der Social Entrepreneurship - Forschung ergeben sich vielversprechende Anknüpfungspunkte zur finanziellen Bürgerbeteiligung. Hier ist vertiefend zu untersuchen, wo die Grenzen der gemeinsamen theoretischen Begründung der beiden Konzepte „finanzielle Bürgerbeteiligung“ und „Social Entrepreneurship“ liegen oder ob es sich im Ergebnis um ähnliche Phänomene mit nur einer anderen Bezeichnung handelt. Aufbauend hierzu können die Arbeiten von Jansen et al. (2013), Sommerrock (2010), Spiess-Knafl (2012), Heister (2010), *Zimmer/Bräuer* (2014) und Anheier et al. (2011) einbezogen werden.

Abschließend ist ein vierter Forschungsbereich zu erwähnen, der insbesondere auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland zutrifft und zukünftig weiterführende wissenschaftliche Analysen bedarf. Es handelt sich hierbei um die Einbeziehung der Kreditgenossenschaften und Sparkassen in den Bereich der finanziellen Bürgerbeteiligung. Die Ergebnisse von Fachartikel III zeigen, dass der öffentliche Auftrag der Sparkassen und die Förderung der Mitglieder die Unterstützung von Formen der finanziellen Bürgerbeteiligung institutionell abdeckt. In einem nächsten Schritt ist nun zu erforschen, welche der identifizierten Möglichkeiten einer vertiefenden rechtswissenschaftlichen Überprüfung standhalten bzw. wie diese Maßnahmen ausgestaltet

A. Rahmenpapier

werden müssen, damit sie auch rechtssicher durchgeführt werden können. Anknüpfend an diese Fragestellung ergeben sich weitere, grundsätzlichere Forschungsfragen, inwieweit sich die beiden Institutsgruppen der Sparkassen und Kreditgenossenschaften im Rahmen von neuen Partnerschaften an der Lösung von zukünftigen kommunalen Herausforderungen im Bereich der öffentlichen Aufgabenerfüllung beteiligen können oder sogar müssen. Die Erkenntnisse der folgenden wissenschaftlichen Publikationen in Kombination mit den Ergebnissen dieser Arbeit können dabei als Ausgangsbasis des zukünftigen Forschungsprogramms für den Bereich dienen: Schuster (1996), Weber (2014), Scholten (2009), Brämer et al. (2010), Gerstlberger et al. (2010), Schulz-Nieswandt/Köstler (2012), Theurl (2013), Klein (2014), Roth (2006), Fabisch (2005) und Budäus (2005).

Literaturverzeichnis

- Achleitner, Ann-Kristin; Wolfgang Spiess-Knafl; Sarah Volk (2011): Finanzierung von Social Enterprises - Neue Herausforderungen für die Finanzmärkte. In: Helga Hackenberg und Stefan Emptner (Hg.): Social Entrepreneurship - Social Business. Für die Gesellschaft unternehmen. Wiesbaden, S. 269-286.
- Achleitner, Ann-Kristin; Wolfgang Spiess-Knafl; Sarah Volk (2014): The financing structure of social enterprises: conflicts and implications. In: Int. J. Entrepreneurial Venturing 6Jg. (1), S. 85-99.
- Ambrosius, Gerold (2012): Hybride Eigentums- und Verfügungsrechte. Öffentlich-private Kooperationen in systematisch-theoretischer und historisch-empirischer Perspektive. Berlin.
- Anheier, Helmut K. (2012): Von Non-Profit-Organisationen und Philanthropie zur Sozialer Investition - Auf dem Weg zu einer neuen Forschungs-Agenda. In: Helmut K. Anheier, Andreas Schröer und Volker Then (Hg.): Soziale Investitionen. Interdisziplinäre Perspektiven. Wiesbaden, S. 17-38.
- Anheier, Helmut K.; Konstantin Kehl; Georg Mildener; Norman Spengler (2011): Zivilgesellschafts- und Engagementforschung: Bilanz, Forschungsagenden und Perspektiven. In: Eckhard Priller, Mareike Altscher, Dietmar Dathe und Rudolf Speth (Hg.): Zivilengagement. Herausforderungen für Gesellschaft, Politik und Wissenschaft. Berlin, S. 119-133.
- Anheier, Helmut K.; Andreas Schröer; Volker Then (Hg.) (2012): Soziale Investitionen. Interdisziplinäre Perspektiven. Wiesbaden.
- Beaucamp, Guy; Lutz Treder (2011): Methoden und Technik der Rechtsanwendung. 2. Auflage. Heidelberg.
- Becker, Stefan (2012): Auswirkung von Basel III auf die Bankfinanzierung von Gebietskörperschaften. Speyer Forum, Haushalts- und Rechnungswesen. Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB. Speyer.
- Bergmann, Sebastian (2013): Neue Perspektiven. In: der gemeinderat (Sonderausgabe ÖPP), S. 6-7.
- Blome-Drees, Johannes (2012): Zur Aktualität des genossenschaftlichen Geschäftsmodells. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 35Jg. (4), S. 365-385.
- Bogner, Alexander; Beate Littig; Wolfgang Menz (Hg.) (2005): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Bortz, Jürgen; Nicola Döring (2009): Forschungsmethoden und Evaluation. 4. Auflage. Heidelberg.
- Bovaird, Tony (2007): Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. In: Public Administration Review 67Jg. (5), S. 846-860.
- Bovaird, Tony; Elke Loeffler (2012): From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. In: VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 23Jg. (4), S. 1119-1138.
- Brämer, Patrick; Horst Gischer; Andreas Pfingsten; Toni Richter (2010): Der öffentliche Auftrag der deutschen Sparkassen aus der Perspektive des Stakeholder-Managements. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 33Jg. (4), S. 311-332.
- Brand, Stephan (2014): Kommunale Insolvenz und Kommunalrating als Steuerungsinstrumente einer nachhaltigen kommunalen Finanz- und Haushaltspolitik. Berlin.

A. Rahmenpapier

- Budäus, Dietrich (2005): Umsetzung gesellschaftlicher Verantwortung von Unternehmen durch Kooperation mit dem öffentlichen Sektor im Zeitalter der Globalisierung. In: Dietrich Budäus (Hg.): Governance von Profit- und Nonprofit-Organisationen in gesellschaftlicher Verantwortung. Wiesbaden, S. 67-92.
- Budäus, Dietrich (2013): Institutionelle Transparenz als wesentliches Element einer demokratisch legitimierten öffentlichen Ressourcensteuerung. In: Walter Wallmann, Karsten Nowak, Peter Mühlhausen und Karl-Heinz Steingässer (Hg.): Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung. Unter Mitarbeit von Manfred Eibelshäuser. Köln, S. 81-100.
- Budäus, Dietrich; Birgit Grüb (2007): Public Private Partnership: Theoretische Bezüge und praktische Strukturierung. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 30Jg. (3), S. 245-272.
- Bundesverband deutscher Banken e.V. (2012): Positionspapier des Bankenverbandes zu den Perspektiven der Kommunalfinanzierung. Berlin.
- Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB (2006): Bankgeschäfte mit Kommunen. Rahmenbedingungen für die Kommunalfinanzierung. 2.Auflage. Berlin.
- Burth, Andreas; René Geißler; Marc Gnädinger; Dennis Hilgers (2013): Kommunalen Finanzreport 2013. Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Burt, Ronald S. (1997): The Contingent of Social Capital. In: Administrative Science Quarterly 42Jg. (2), S. 339-365.
- Coleman, James S. (1994): Foundations of Social Theory. Cambridge, MA.
- Daxhammer, Rolf J.; Máté Facsar (2012): Behavioral Finance. Stuttgart.
- Degenhart, Heinrich; Frank Wessel (2015): Public-Private Partnership (PPP): Für ein gemeinsames Verständnis von PPP als Teil der New Public Governance. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) (im Erscheinen).
- Engelhardt, Werner Wilhelm (2007): Zum Verhältnis der Genossenschaften und Nonprofit-Organisationen in Deutschland und in anderen Ländern Europas. In: Dietmar Bräunig und Dorothea Greiling (Hg.): Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II. Festschrift für Prof. Peter Eichhorn anlässlich seiner Emeritierung. Unter Mitarbeit von Peter Eichhorn. Berlin, S. 459-468.
- Evers, Adalbert (2013): Hybridisation in German public services - a contested field of innovations. In: Annette Zimmer (Hg.): Civil Societies Compared: Germany and the Netherlands. Baden-Baden, S. 197-215.
- Evers, Adalbert; Benjamin Ewert (2010): Hybride Organisationen im Bereich sozialer Dienste. Ein Konzept, sein Hintergrund und seine Implikationen. In: Thomas Klatetzki (Hg.): Soziale personenbezogene Dienstleistungsorganisationen. Wiesbaden, S. 103-127.
- Fabisch, Nicole (2005): Gesellschaftliches Engagement von Banken. In: Dietrich Budäus (Hg.): Governance von Profit- und Nonprofit-Organisationen in gesellschaftlicher Verantwortung. Wiesbaden, S. 93-111.
- Gerstlberger, Wolfgang; Michael Kreuzkamp; da Mota Pedrosa Alex (2010): Innovationsmanagement in gemeinwohlorientierten öffentlichen Unternehmen. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 33Jg. (3), S. 234-252.
- Glänzel, Gunnar; Björn Schmitz (2012): Hybride Organisationen - Spezial- oder Regelfall? In: Helmut K. Anheier, Andreas Schröer und Volker Then (Hg.): Soziale Investitionen. Interdisziplinäre Perspektiven. Wiesbaden, S. 181-203.
- Glaser, Barney G.; Anselm L. Strauss (1998): Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung. Bern.
- Gläser, Jochen; Grit Laudel (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 4.Auflage. Wiesbaden.
- Greiling, Dorothea (2009): Performance Measurement in Nonprofit-Organisationen. Wiesbaden.
- Greiling, Dorothea (2014): Öffentliche Aufgabenerfüllung durch öffentliche und frei-gemeinwirtschaftliche Unternehmen: (K)ein Auslaufmodell. In: Martin Knoke, Joachim Merk, Mirjam Schneider-Pföhler und Katharina Spraul (Hg.): Das Publicness-Puzzle. Öffentliche Aufgabenerfüllung zwischen Staat und Markt. Lippe, S. 35-52.
- Grüb, Birgit (2007): Sozialkapital als Erfolgsfaktor von Public Private Partnership. Berlin.
- Hartmann-Wendels, Thomas; Andreas Pfungsten; Martin Weber (2015): Bankbetriebslehre. 6.Auflage. Berlin.
- Heister, Peter (2010): Finanzierung von Social Entrepreneurship durch Venture Philanthropy und Social Venture Capital. Auswahlprozess und -kriterien der Finanzintermediäre. Wiesbaden.
- Henriksen, Lars; Steven Rathgeb Smith; Annette Zimmer (2012): At the Eve of Convergence? Transformation of Social Service Provision in Denmark, Germany and the United States. In: VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 23Jg.(2), S. 458-501.
- Hildenbrand, Bruno (2008): Anselm Strauss. In: Ernst von Kardorff, Ines Steinke und Uwe Flick (Hg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbek bei Hamburg, S. 32-42.

A. Rahmenpapier

- Hopf, Christel (2008): Qualitative Interviews - ein Überblick. In: Ernst von Kardorff, Ines Steinke und Uwe Flick (Hg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbek bei Hamburg, S. 349-360.
- Huybrechts, Benjamin; Sybille Mertens (2014): The relevance of the cooperative model in the field of renewable energy. In: *Annals of Public and Cooperative Economics* 85Jg. (2), S. 193-212.
- Jacob, Dieter; Corinna Hilbig; Thomas Reuter (2013): Die Zukunft der PPP-Finanzierung unter Basel III. Kommunalkredit. In: *Immobilien & Finanzierung* (18), S. 664-666.
- Jahn, Thomas (2008): Transdisziplinarität in der Forschungspraxis. In: Sebastian Bergmann und Engelbert Schramm (Hg.): *Transdisziplinäre Forschung. Integrative Forschungsprozesse verstehen und bewerten.* Frankfurt am Main ;, New York, S. 21-37.
- Jansen, Stephan A.; Rolf G. Heinze; Markus Beckmann; Rieke Schües (Hg.) (2013): *Sozialunternehmen in Deutschland. Analysen, Trends und Handlungsempfehlungen.* Wiesbaden.
- Junkernheinrich, Martin (2010): Kommunalverschuldung: zur Transparenz und Rückführung kommunaler Schulden. In: Wolfgang Gernert, Norbert Konegen und Reinhard Meyers (Hg.): *Nachhaltige Kommunalpolitik - ein Anforderungsprofil. Rüdiger Robert zum 65. Geburtstag.* Münster, S. 175-199.
- Kieser, Alfred; Mark Ebers (Hg.) (2006): *Organisationstheorien.* 6.Auflage. Stuttgart.
- Kirbach, Roland (2011): Kurz vor Schluss. In: *DIE ZEIT* Nr. 48, 24.11.2011.
- Klein, Florian (2014): Nachhaltigkeit als Bestandteil der Unternehmensstrategie von Genossenschaftsbanken - Eine Verknüpfung mit dem Konzept des MemberValues (Arbeitspapier des Institutes für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster).
- Klemisch, Herbert; Helene Maron (2010): Genossenschaftliche Lösungsansätze zur Sicherung kommunalen Daseinsvorsorge. In: *Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen (ZfgG)* 60Jg. (1), S. 3-13.
- Krahen, Jan Pieter; Reinhard H. Schmidt (Hg.) (2004): *The German Financial System.* Oxford.
- Krimmer, Holger; Jana Priemer (2013): *ZiviZ-Survey 2012: Zivilgesellschaft verstehen.* Berlin.
- Krumm, Thomas; Karsten Mause (2009): Public-Private Partnerships als Gegenstand der (Politik-) Wissenschaft. In: *PVS Politische Vierteljahresschrift* 50Jg. (1), S. 105-129.
- Kuhlemann, Anne-Kathrin (2011): Sozialwirtschaft vs. Marktwirtschaft - Unterschiede, die Finanziers berücksichtigen müssen. In: Helga Hackenberg und Stefan Empter (Hg.): *Social Entrepreneurship - Social Business. Für die Gesellschaft unternehmen.* Wiesbaden, S. 255-268.
- Lamnek, Siegfried (2005): *Qualitative Sozialforschung.* 4.Auflage. Basel.
- Lang, Richard; Dietmar Roessler (2011): Contextualizing the Governance of Community Co-operatives: Evidence from Austria and Germany. In: *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 22Jg. (4), S. 707-730.
- Lang, Richard; Dietmar Roessler; Daniela Weismeier-Sammer (2013): Co-operative Governance of Public-Citizen Partnerships: Two Diametrical Participation Modes. In: Luca Gnan, Alessandro Hinna und Fabio Monteduro (Hg.): *Conceptualizing and researching governance in public and non-profit organizations.* Bingley, U.K (1), S. 227-246.
- Lenk, Thomas; Oliver Rottmann; André Grüttner; Romy Albrecht (2014): *Finanzielle Bürgerbeteiligung. Instrument zur Sicherstellung kommunaler Leistungserbringung.* Leipzig.
- Mädig, Heinrich (2013): Die Krise der Kommunalfinanzen: Ursachen und Handlungsfelder. In: Michael Haus und Sabine Kuhlmann (Hg.): *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?* Wiesbaden, S. 67-83.
- Mayring, Philipp (2010): *Qualitative Inhaltsanalyse.* 11.Auflage. Weinheim.
- Mensch, Kirsten (2012): *Neue Verantwortungen - Die Koproduktion von Gemeinwohl.* Bericht zur Tagung am 13/14. Dezember 2012 im Schader-Forum, Darmstadt. Hg. v. Schader Stiftung.
- National Advisory Board Deutschland (2014): *Wirkungsorientiertes Investieren: Neue Finanzierungsquellen zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen.* Gütersloh.
- Oppen, Maria (2009): Wissen und Vertrauen in transsektoralen Governance-Arrangements. In: Sebastian Botzem, Jeanette Hofmann, Sirgrid Quack, Gunnar Folke Schuppert und Holger Straßheim (Hg.): *Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel.* Baden-Baden, S. 503-526.
- Osborne, Stephen P. (Hg.) (2010): *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* London.
- Osterloh, Margit; Antoinette Weibel (2006): *Investition Vertrauen. Prozesse der Vertrauensentwicklung in Organisationen.* Wiesbaden.
- Pasewark, William R.; Mark E. Riley (2010): It's a Matter of Principle: The Role of Personal Values in Investment Decisions. In: *Journal of Business Ethics* 93Jg. (2), S. 237-253.
- Perridon, Louis; Manfred Steiner; Andreas W. Rathgeber (2012): *Finanzwirtschaft der Unternehmung.* 16.Auflage. München.

A. Rahmenpapier

- Pestoff, Viktor (2011): Co-production, new public governance and third sector social services in Europe. In: *Ciências Sociais Unisinos* 47Jg. (1), S. 15-24.
- Pfadenhauer, Michaela (2005): Auf gleicher Augenhöhe reden. Das Experteninterview -ein Gespräch zwischen Experte und Quasi-Experte. In: Alexander Bogner, Beate Littig und Wolfgang Menz (Hg.): *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. Wiesbaden, S. 113-130.
- Prokop, Jörg; Keno Borde (2010): *Kommunales Finanzmanagement. Möglichkeiten und Grenzen moderner Finanzinstrumente*. Berlin.
- Putnam, Robert D. (1994): *Making democracy work*. Princeton, N.J.
- Radtke, Jörg; Bettina Hennig (Hg.) (2013): Die deutsche "Energiewende" nach Fukushima. Der wissenschaftliche Diskurs zwischen Atomausstieg und Wachstumsdebatte. Weimar.
- Rehm, Hannes (2010): Ziele und Steuerungsansätze einer nachhaltigen kommunalen Finanzpolitik. In: Wolfgang Gernert, Norbert Konegen und Reinhard Meyers (Hg.): *Nachhaltige Kommunalpolitik - ein Anforderungsprofil. Rüdiger Robert zum 65. Geburtstag*. Münster, S. 57-68.
- Rehm, Hannes (2012a): Finanzkrise und Kommunalfinanzen - Befunde, Probleme, Perspektiven. Vortrag und Diskussion. In: Veröffentlichung der Freiherr von Stein-Gesellschaft e.V., S. 13-41.
- Rehm, Hannes (2012b): Quo vadis Kommunalverschuldung? In: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU)* 35Jg. (2), S. 187-215.
- Rehm, Hannes; Michael Tholen (2008): *Kommunalverschuldung - Befund, Probleme, Perspektiven*. Berlin.
- Röber, Manfred (2012): Institutionelle Differenzierung und Integration im Kontext des Gewährleistungsmodells. In: Manfred Röber (Hg.): *Institutionelle Vielfalt und neue Unübersichtlichkeit. Zukunftsperspektiven effizienter Steuerung öffentlicher Aufgaben zwischen Public Management und Public Governance*. Berlin, S. 15-27.
- Röber, Manfred (2013): Stand und Perspektiven der effizienten Steuerung öffentlicher Dienstleistungsnetzwerke - Erfahrungen aus Deutschland. In: Andeßner, René Clemens und Dennis Hilgers (Hg.): *Öffentliche Dienstleistungsnetzwerke: Wo stehen wir und wohin geht der Weg?* Linz, S. 15-40.
- Roth, Katja (2006): Gemeinwohlorientierung als Business Case - Corporate Citizenship und dessen Potenzial für Kreditgenossenschaften. In: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU)* 29Jg. (3), S. 309-320.
- Sack, Detlef (2009): *Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland*. Baden-Baden.
- Sack, Detlef (2013): Krise und Organisationswandel von lokaler Governance - Das Beispiel Public Private Partnerships. In: Michael Haus und Sabine Kuhlmann (Hg.): *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?* Wiesbaden, S. 139-157.
- Schäfer, Henry; Fabian Bauer (2014): Social Impact Investing - aktuelle Entwicklungen und Perspektiven. In: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* 67 Jg. (16-17), S. 64-68.
- Schaltegger, Stefan; Markus Beckmann; Erik G. Hansen (2013): Transdisciplinarity in Corporate Sustainability: Mapping the Field. In: *Business Strategy and the Environment* 22Jg., S. 219-229.
- Schaltegger, Stefan; Marcus Wagner (2011): Sustainable Entrepreneurship and Sustainability Innovation: Categories and Interactions. In: *Business Strategy and the Environment* 20Jg., S. 222-237.
- Schmidt, Tobias (2013): Es gibt viele Wege in die Schulden. In: *Der Neue Kämmerer*, Mai 2013 (2).
- Schmidt, Tobias (2014): Günstiger als ein Kredit. In: *Der Neue Kämmerer*, 2014 (1).
- Scholten, Christel (2009): A Management Model for Sustainability in the Financial Sector. In: J. Jonker und Jacob Eskildsen (Hg.): *Management Models for the Future*. Berlin, S. 81-99.
- Schröer, Andreas; Helmut K. Anheier; Volker Then (2012): Soziale Investitionen: Schlussfolgerungen für Politik, Forschung und Sektorentwicklung. In: Helmut K. Anheier, Andreas Schröer und Volker Then (Hg.): *Soziale Investitionen. Interdisziplinäre Perspektiven*. Wiesbaden, S. 357-366.
- Schulz-Nieswandt, Frank; Ursula Köstler (2012): Sparkassen und Kreditgenossenschaften - zwei ungleiche Zwillinge?! Ein morphologischer Beitrag zur widmungswirtschaftlichen Problematik öffentlicher oder gemeinwirtschaftlicher Unternehmen. In: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU)* 35Jg. (3), S. 345-356.
- Schuster, Leo (1996): *Theorie und Politik der Banken im Wandel*. München.
- Schuster, Leo (1998): *Die Gesellschaftliche Verantwortung von Sparkassen und Kreditgenossenschaften (Diskussionsbeiträge der Katholischen Universität Eichstätt-Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät Ingolstadt, 112)*.
- Schwalb, Lilian; Heike Walk (2007): Blackbox Governance - Lokales Engagement im Aufwind? In: Lilian Schwalb und Heike Walk (Hg.): *Local Governance - mehr Transparenz und Bürgernähe?* Wiesbaden, S. 7-20.

A. Rahmenpapier

- Sommerrock, Katharina (2010): Social entrepreneurship business models. Incentive strategies to catalyze public goods provision. Houndsmill, Basingstoke, Hampshire.
- Spiess-Knafl, Wolfgang (2012): Finanzierung von Sozialunternehmen. Eine theoretische und empirische Analyse. Dissertation. Technische Universität München, München.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (Hg.) (2014): Statistisches Jahrbuch Deutschland 2014.
- Steiauf, Thomas; Henry Schäfer (2014): From integration to impact - a new investment climate for Germany's SRI landscape. In: Journal of Sustainable Finance & Investments 4Jg. (1), S. 38-60.
- Then, Volker; Konstantin Kehl (2012): Soziale Investitionen: ein konzeptioneller Entwurf. In: Helmut K. Anheier, Andreas Schröer und Volker Then (Hg.): Soziale Investitionen. Interdisziplinäre Perspektiven. Wiesbaden, S. 39-86.
- Theurl, Theresia (2013): Gesellschaftliche Verantwortung von Genossenschaften durch MemberValue-Strategien. In: Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen (ZfgG) 63Jg. (2), S. 81-94.
- Weber, Melinda; Barbara Scheck (2012): Impact Investing in Deutschland. Bestandsaufnahme und Handlungsanweisungen zur Weiterentwicklung. München.
- Weber, Olaf (2014): The financial sector's impact on sustainable development. In: Journal of Sustainable Finance & Investments 4Jg. (1), S. 1-8.
- Wessel, Frank (2015a): Citizen Financial Participation Schemes as Part of New Public Governance. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) Beiheft Nr. 47. (im Erscheinen)
- Wessel, Frank (2015b): Die Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben mit Hilfe finanzieller Bürgerbeteiligungsmodelle unter Einbeziehung von Sparkassen und Kreditgenossenschaften. In: der moderne staat (dms), (im Erscheinen).
- Winkelmann, Thorsten (2012): Public Private Partnership: Auf der Suche nach Substanz. Eine Effizienzanalyse alternativer Beschaffungsformen auf kommunaler Ebene. Baden-Baden.
- Wolf, André Christian; Annette Zimmer (2012): Lokale Engagementförderung. Kritik und Perspektiven. Wiesbaden.
- Zimmer, Annette (2007): Vom Ehrenamt zum Bürgerschaftlichen Engagement. Einführung in den Stand der Debatte. In: Lilian Schwalb und Heike Walk (Hg.): Local Governance - mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden, S. 95-108.
- Zimmer, Annette (2010): Third Sector-Government Partnerships. In: Rupert Taylor (Hg.): Third Sector Research. New York, S. 201-217.
- Zimmer, Annette (Hg.) (2013): Civil Societies Compared: Germany and the Netherlands. Baden-Baden.
- Zimmer, Annette; Stephanie Bräuer (2014): Social Enterprise, Social Innovation and Social Entrepreneurship in Germany: A National Report. Münster.
- Zimmer, Annette; Ruth Simsa (Hg.) (2014): Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement. Quo vadis? Wiesbaden.
- Zimmermann, Horst (2009): Kommunal Finanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. 2.Auflage. Berlin.

Heinrich Degenhart, Frank Wessel

Public Private Partnership (PPP): Für ein gemeinsames Verständnis von PPP als Teil der New Public Governance

Interdisziplinäre Begriffsbestimmung; Ko-Produktion; New Public Governance; Public Private Partnership;

Seit einigen Jahren werden Public Private Partnerships (PPPs) als Teil der New Public Governance (NPG) wahrgenommen. Dabei hat sich bis heute kein einheitliches Begriffsverständnis für diese Art von Kooperation herausgebildet. Zahlreiche Autoren verwendeten einzelfallbezogene Definitionen, die unterschiedliche Merkmale von PPP aufweisen. Im vorliegenden Beitrag werden durch die Analyse aktueller wissenschaftlicher PPP-Literatur gemeinsame, interdisziplinäre Identitätsmerkmale für die Kooperationsform PPP identifiziert. Aus Sicht der Wirtschafts-/ Verwaltungswissenschaften, der Politikwissenschaft und den Rechtswissenschaften werden drei zentrale Themengebiete herausgearbeitet und disziplinübergreifende Merkmale diskutiert. Aufbauend auf einem gemeinsamen Begriffsverständnis von PPP als Teil der NPG können somit in Zukunft neue Ansätze bei der Erfüllung von (freiwilligen) kommunalen Aufgaben erforscht und weiterentwickelt werden.

I. Einleitung und Zielsetzung

Die Kooperationsform Public Private Partnership (PPP) erfreut sich in den vergangenen Jahren einer stetigen Beliebtheit, sei es im Rahmen von wissenschaftlichen Publikationen oder im tatsächlichen Einsatz in der Praxis. Auffällig dabei ist, dass jeder Autor bzw. Akteur den Begriff PPP unterschiedlich definiert, je nach Wissenschaftsdisziplin bzw. praktischer Sichtweise, und sich daher kein einheitliches Verständnis in Wissenschaft und Praxis entwickeln konnte.¹ *Brinkerhoff und Brinkerhoff* stellen fest: „The literature on public-private partnerships (PPPs) is enormous, yet it remains confused and inconclusive. Among the reasons are conceptual vagueness, multiplicity of definitions, ideologically-based advocacy (both pro and con), and disparate research traditions” (2011, S. 3). Dabei können PPPs schon länger als Bestandteil der New Public Governance (NPG) gesehen und eingeordnet werden (Greve und Hodge 2013a, S. 211). In diesem Beitrag soll PPP als Form kommunalen Regierens in Richtung einer lokalen Governance verstanden werden, die hier als eine Form der netzwerkartigen Steuerung unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher und mark-orientierter Stakehol-

¹ Vgl. die Ausführungen von *Sack* (2013b), *Ziekow/Windoffer* (2008, S. 25 ff.) oder von *Mühlenkamp* (2006, S. 29 ff.)

der gesehen wird (Sack 2013a, S. 144). Der Governance-Ansatz erschließt Regelmuster, Akteurskonstellationen, Interaktionen und Kooperationsformen von PPP. Der Ansatz verspricht verschiedene normalerweise getrennte Sichtweisen auf PPP zu vereinen (Gerstlberger et al. 2004, S. 35). Ziel dieses Aufsatzes ist es, Antworten auf zwei Forschungsfragen zu finden: Gibt es disziplinübergreifende Merkmale von PPP, die zu einem einheitlichen Verständnis von PPP im Rahmen der NPG führen können? Wie muss die weitere interdisziplinäre Forschung zu PPP im Rahmen der NPG gestaltet werden?

Aus dem Entwicklungsprozess und Anwendungsfeldern von PPP ergibt sich, dass die Erforschung des PPP-Begriffes in einem interdisziplinären Rahmen zu erfolgen hat und sich nicht schwerpunktmäßig auf einen Forschungsbereich konzentrieren darf. Aus diesem Grund werden im Rahmen dieser Arbeit die Bereiche der Wirtschafts-/ Verwaltungswissenschaften, der Politikwissenschaft und der Rechtswissenschaften betrachtet.

II. Methodisches Vorgehen

Im ersten Schritt werden aktuelle Publikationen mit einem Bezug zu PPP in den einzelnen Fachgebieten nach verwendeten Definitionen bzw. genannten Definitionsmerkmalen analysiert und die jeweiligen Merkmale anhand ihrer Häufigkeit ausgewählt. Trotz der oft erwähnten Schwierigkeiten, den Begriff PPP zweckmäßig zu definieren (Ziekow 2012, S. 135 ff.), finden sich in den Publikationen eine Vielzahl von Aussagen, die das Verständnis des jeweiligen Verfassers über den Begriff PPP erkennen lassen. In einem zweiten Schritt wurden die am häufigsten identifizierten Merkmale strukturiert und in drei Themengebiete eingeteilt. In einem dritten Schritt werden diese Merkmale unter dem Gesichtspunkt der drei o.g. wissenschaftlichen Disziplinen und der Einbeziehung der einschlägigen Theorien (*Abb.1*) diskutiert. Auf Basis dieser Diskussion werden abschließend die gemeinsamen Kriterien dargestellt, die als Ausgangsbasis für ein interdisziplinäres Verständnis von PPP im Rahmen der NPG zu sehen sind und es wird gezeigt, wie sich diese Merkmale auf eine interdisziplinäre Forschung von PPP unter Governance-Gesichtspunkten auswirken können.

Dabei ist zu beachten, dass die meisten analysierten Publikationen sich mit den aktuell dominierenden Einsatzmöglichkeiten von PPP wie der Schaffung von infrastrukturellen Gebäuden oder Verkehrswegen beschäftigen und viele Autoren aus Sicht der effizienz-orientierten New Public Management Theorie argumentieren. Durch die Extrahierung und Fokussierung auf die Kern-Merkmale von PPP als Teil der NPG ist es möglich weitere Einsatzfelder von PPP in der kommunalen (freiwilligen) Aufgabenerfüllung zu identifizieren. Beispielsweise weisen *Gerstlberger/Siegel* auf das Potential von PPP-Projekten im Bereich der dezentralen Energieversorgung hin (2011, S. 14)

B. Fachartikel I

bzw. zeigt auch die Zunahme der Bürgerbäder ein steigendes Interesse an dieser Form von PPP-Projekten (Lang 2014).

Bis heute wird der PPP-Begriff als ein sehr allgemein gehaltener und wenig strukturierter Begriff für eine Vielzahl von Einbeziehungsformen von privaten Unternehmen für die Finanzierung und/oder Wahrnehmung bisher öffentlicher Aufgabenerfüllung verwendet (Budäus und Grüb 2007b, S. 247). Die meisten Autoren wissenschaftlicher Arbeiten nutzen eine Basisdefinition, wobei PPP eine unbestimmte Form der öffentlich-privaten Zusammenarbeit bezeichnet. Darauf aufbauend entwickeln sie eine eigene, weitergehende und aus individueller Sicht der einzelnen Autoren - zielorientierte Begriffsbestimmung -, so dass es in der Literatur bisher zu keiner einheitlichen Definition gekommen ist (Krumm und Mause 2009, S. 109; Winkelmann 2012, S. 97). Die zielorientierte Auslegung des Begriffes PPP führt dazu, dass PPP als „abkürzende und [...] praktische Chiffre“ für verschiedene Erscheinungsformen des kooperativen Handelns von öffentlicher Verwaltung und nicht-staatlichen Akteuren wahrgenommen wird (Schuppert 2001, S. 5). Für die breite Öffentlichkeit wird der Begriff PPP, bedingt durch die Medienberichterstattung, hauptsächlich mit dem Bereich der Erstellung von öffentlichen Infrastrukturprojekten in Verbindung gebracht, auf den sich die Printmedien in den letzten Jahren konzentriert haben.² Damit steht aber nur eine Form von PPP-Projekten im Fokus der Öffentlichkeit.

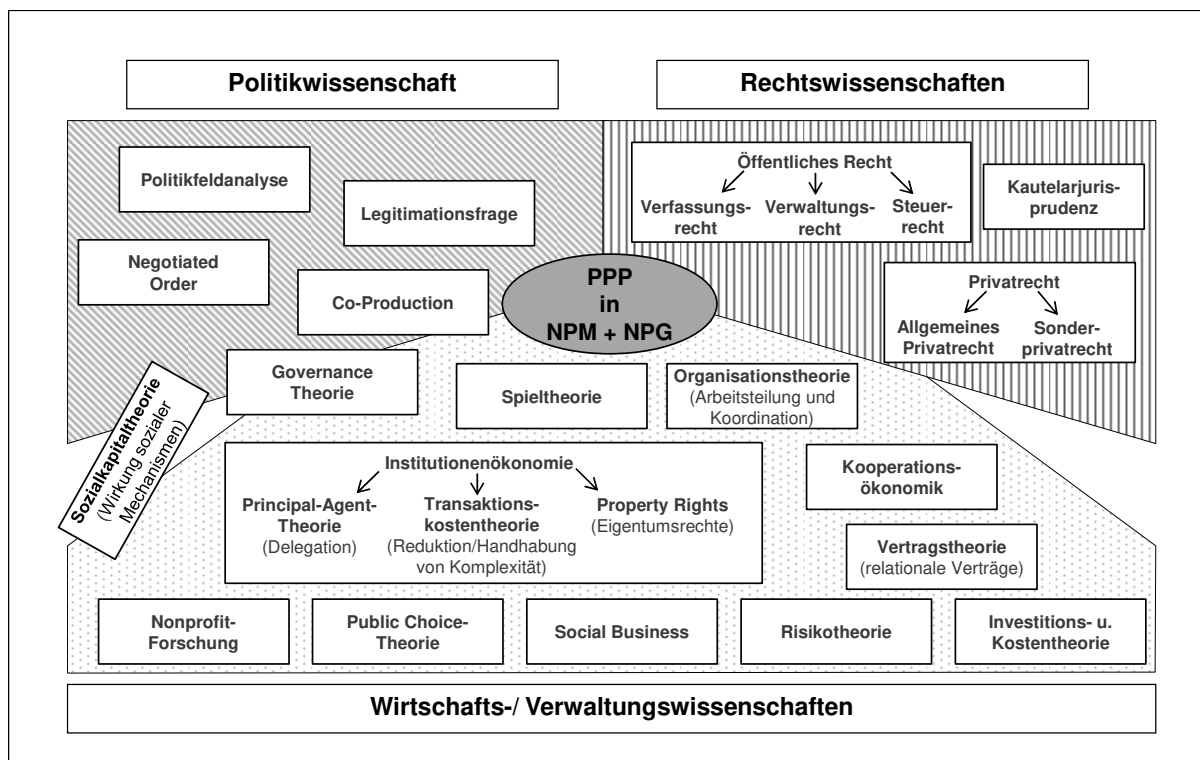


Abb. 1: Wissenschaftliche Theorien bzw. Anknüpfungspunkte für die PPP-Forschung
Quelle: eigene Darstellung

² Beispielsweise die Beiträge von Salewski v. 22.05.12 und Tartler v. 12.02.12 in der Financial Times Deutschland, bzw. von Salewski im Magazin impulse 02/12 oder Kirbach in der Zeit v. 25.10.2012.

Im folgenden Beitrag wird der englische Begriff Public Private Partnership (PPP) verwendet, der synonym mit dem deutschen Begriff Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP) zu sehen ist (Gerstlberger und Siegl 2011, S. 8). In der deutschsprachigen Literatur werden beide Begriffe derzeit parallel nebeneinander verwendet (Boll 2007, S. 1). Der Gedanke von *Pfnür et al.*, dass mit dem Ausdruck ÖPP ein spezifisch deutscher Weg im Bereich der Realisierung und Finanzierung von Investitionen bezeichnet wird (2010, S. 7), hat sich bis zum heutigen Tage nicht durchgesetzt. Auch aufgrund des internationalen Gebrauchs des Begriffes Public Private Partnership (PPP)³ wird dieser im Rahmen der vorliegenden Publikation verwendet.⁴

III. PPP-Merkmale in den drei ausgewählten Wissenschaftsbereichen

1. Bestimmung der Partner

1.1 „Identität der Partner bleibt erhalten“

Typisch für eine PPP ist, dass beim Eingehen der Kooperation (in welcher Form auch immer), die Partner ihre eigene Identität beibehalten. Die neue Verbindung führt nicht zur Aufgabe der organisatorischen oder wirtschaftlichen Eigenständigkeit der beteiligten Partner, sondern lässt etwas Neues entstehen. In den Wirtschafts-/ Verwaltungswissenschaften und der Politikwissenschaft liegt ein einheitliches Verständnis des Merkmals vor, obwohl es nicht von vielen Autoren explizit erwähnt, sondern als konstitutives Kennzeichen für eine PPP gesehen wird (Winkelmann 2011, S. 287). In den Rechtswissenschaften wird diesem Merkmal keine besondere Beachtung geschenkt, sondern es wird als gegeben angesehen. Der Grund, dass Rechtswissenschaftler sich nicht mit der Identität der Partner beschäftigen, liegt in der juristischen Herangehensweise an den Begriff PPP, wobei immer von einem Auftraggeber und einem Auftragnehmer als Rechtspersonen ausgegangen wird. Dementsprechend behalten die handelnden Akteure ihre Identität. Es erfolgt kein Zusammenschluss der an den PPP-Verträgen beteiligten juristischen Personen.

1.2 „Partnerschaftliche Kooperation mit dem sozialen Mechanismus `Vertrauen`“

Auf Basis eines ersten theoretischen und zusammenfassenden Bezugsrahmens für PPP wurde dieses Kriterium von *Budäus/Grüb* in die wissenschaftliche Auseinandersetzung eingeführt (2007b). Die beiden Autoren sehen PPP als ein sozioökonomisches System, das zunächst allgemein durch ein individuelles Verhalten/Handeln bestimmt ist. Dabei spielt Vertrauen zwischen den einzelnen Individuen eine entscheidende Rolle. *Budäus* entwickelt dieses System aus dem jeweiligen Startpunkt einer PPP: „Aus

³ Vgl. die Darstellung in *Hodge und Greve 2008* oder in *Hodge und Greve 2011*, im Englischen wird regelmäßig die Plural-Form verwendet, sprich Public-Private Partnerships.

⁴ Zum aktuellen Stand der internationalen PPP-Forschung siehe *Greve und Hodge 2013b*, *Hodge et al. 2010*, die Beiträge von verschiedenen Autoren in *Public Administration Quarterly (PAQ) summer + autumn 2012*, *Greiling 2009* und die dort angegebene Literatur.

B. Fachartikel I

der unstrukturierten Ausgangssituation bei Vertragsschluss von PPP folgt, dass PPP mehr ist als ein Einzelvertrag bzw. das additive Zusammenfügen mehrerer Verträge. Das die Verträge ergänzende notwendige `Mehr` bei PPP muss durch partnerschaftliche Kooperation und damit vor allem durch den sozialen Mechanismus `Vertrauen` mit seiner ökonomischen Wirkung geschaffen werden“ (2006, S. 16). Grundlage für diese Thesen bildet die Sozialkapitaltheorie (Putnam 1995, S. 664 f.), für die die Relevanz von Vertrauensstrukturen elementarer Bestandteil ist (Grüb 2007, S. 104 ff.). Dabei ist anzumerken, dass Vertrauen zu einer weiteren Herausforderung im Bereich der PPP-Gestaltung führen kann. *Sack* sieht die Gefahr, dass sich durch die Unvollständigkeit der Verträge und die dauerhafte Praxis wechselseitiger Verhandlungen, informelle Netzwerke und wechselseitige Vorteilsnahmen zwischen den Akteuren entwickeln könnten, und dass die Bereitschaft zu Korruption steigen könnte (2006, S. 71). Um dieses zu verhindern, ist es notwendig, ein optimales Maß zwischen Kontrolle und Vertrauen zu finden. Eine spezielle Betrachtung des möglichen Vertrauensverhältnisses zwischen den Partnern findet sich in den aktuellen Publikationen der Politikwissenschaften zu PPP explizit nicht wieder. Demgegenüber lässt sich der soziale Mechanismus `Vertrauen` in der rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung mit PPP indirekt ableiten. Auch wenn Vertrauen nicht explizit als Merkmal erwähnt wird, kann es doch durch die rechtsphilosophische Lehre von der Versprechensbindung auf PPP-Verträge übertragen werden: „Jeder [Vertragspartner] bindet sich, weil ihm bewusst ist, dass sich allein deshalb auch sein Gegenüber bindet und er auf das, was dieser ihm verspricht, vertrauen kann“ (Weller 2009 S. 162 f.).

Somit kann das Merkmal „*Partnerschaftliche Kooperation mit dem sozialen Mechanismus `Vertrauen`*“ im wissenschaftlichen Diskurs als unstrittig angesehen werden.

1.3 „*mindestens je ein Wirtschaftssubjekt ist dem öffentlichen bzw. privaten Bereich zuzuordnen*“

Die Zuordnung der Akteure einer PPP zum öffentlichen bzw. privatwirtschaftlichen Bereich als konstitutives Merkmal findet sich in einer Vielzahl von wirtschaftswissenschaftlichen Publikationen (Ambrosius 2013, S. 322; Budäus und Grüb 2007b, S. 248). Wie der Begriff Public Private Partnership schon andeutet, ist mindestens ein Wirtschaftssubjekt dem öffentlichen (public) bzw. privaten (private) Sektor zuzuordnen. Die Einteilung zum öffentlichen Sektor ist dabei unumstritten. Im Gegensatz dazu gibt es bei der Zuordnung zum privaten Sektor unterschiedliche Auffassungen: neben privatwirtschaftlichen, gewinnorientierten Unternehmen können auch je nach Politikfeld (z.B. Entwicklungspolitik) und Ebene (supranational, national usw.) auch Non-Governmental Organizations (NGOs), Bürger und andere zivilgesellschaftliche Akteure als Partner auftreten (Krumm und Mause 2009, S. 110). Damit entsteht die Frage, ob diese Akteure dem privaten Bereich zuzuordnen sind oder Bestandteil eines Dritten, intermediären Bereiches sind.

B. Fachartikel I

Grundsätzlich bedarf die Zuordnung der Partner einer Einzelfallprüfung. Die Existenz des „Dritten Sektors“, die sogenannte Zivilgesellschaft, ist unstrittig (Zimmer 2007, S. 533). Infolgedessen ist es nach *Ziekow/Windoffer* auch möglich, dass Kooperationen zwischen öffentlichem und Dritten Sektor oder solche unter Beteiligung von Akteuren aus allen drei Sektoren als PPP subsumiert werden können (2008, S. 41).

Diese Ansicht findet sich auch in der Politikwissenschaft, wo gesagt wird, dass ein wesentliches Merkmal für eine PPP die Kooperation zwischen Akteuren aus gesamtgesellschaftlichen Bereichen, d.h. aus Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft darstellt. Somit ist es möglich, dass auch eine dauerhafte Interaktion zwischen privaten Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen als PPP gesehen werden kann, wie es im Bereich des Corporate Citizenship Engagement zu beobachten ist (Sack 2009a, S. 20).

Aus Sicht der Rechtswissenschaft zeichnet sich PPP als eine langfristige, ganzheitliche und vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand als Auftraggeber und der Privatwirtschaft als Auftragnehmer zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben aus (vgl. Schede und Pohlmann 2006, S. 102; Püttner 2006, S. 99). Die eindeutige Bezeichnung der öffentlichen Hand als Auftraggeber und der Privatwirtschaft als Auftragnehmer stellt unmissverständlich klar, dass für eine PPP aus Sicht der Rechtswissenschaften nur Akteure aus dem öffentlichen bzw. privaten Sektor in Betracht kommen. Organisationen aus dem Dritten Sektor bedürfen daher einer Zuordnung zum öffentlichen oder privaten Sektor in Bezug auf ihre Stellung in einer PPP. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zuordnung je nach PPP-Ausgestaltung wechseln kann.

Die zunehmende Bedeutung eines dritten gesellschaftlichen Sektors, auch als „Zivilgesellschaft“ bezeichnet, lässt es sinnvoll erscheinen, den bisher zweisektoral ausgelegten PPP-Begriff, um einen dritten Sektor zu erweitern. Dabei kann der Dritte Sektor jeweils den öffentlichen oder den privaten Part der PPP einnehmen, was für alle beteiligten Partner zutreffen kann. Für einige dieser PPP-Varianten haben sich in der Literatur spezielle Bezeichnungen herausgebildet (*Abb.2*).

		Öffentlicher Part		
		Herkunft	Public	Private
Privater Part	Public		Public Private Partnership (PPP) • Public Social Private Partnership (PSPP)	Public Private Partnership (PPP) • Public Citizen Partnership (PCP)
	Private	Public Private Partnership (PPP) • Public Social Private Partnership (PSPP)		Public Private Partnership (PPP) • Civil Private Partnership (CPP)
	Dritter Sektor	Public Private Partnership (PPP) • Public Citizen Partnership (PCP)	Public Private Partnership (PPP) • Civil Private Partnership (CPP)	

Abb. 2: Bereiche von PPP
Quelle: Eigene Darstellung

Die klassische Form der PPP ist die Zusammenarbeit zwischen einem Subjekt aus dem Öffentlichen Sektor und einem Unternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht aus dem

B. Fachartikel I

Privaten Sektor. Es kommt dabei nicht darauf an, in welchem Bereich die Kooperation angesiedelt ist. Dieses können Projekte im Kultur-, Bildungs-, Sozialbereich oder auch im Verkehrs-, Freizeit- bzw. Sicherheitsbereich sein. Eine Ausprägung dieser PPP ergibt sich, wenn die Projekte nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind, da es sich dann um Projekte des Public Social Private Partnership (PSPP) handelt. Kennzeichnend für PSPP ist, dass „öffentliche Institutionen, privatwirtschaftliche Unternehmen oder Stiftungen sowie Privatpersonen gemeinsam ein wohlfahrtssteigerndes, gesellschaftlich erwünschtes Vorhaben“ mit einer rein sozialen Zielsetzung durchführen (Fandel et al. 2010, S. 922). Solche sozialen Projekte finden sich oft in der Unterstützung des Betriebs von Kindergärten, Schulen, Hochschulen oder auch in der kommunalen Jugendarbeit.

Da die Gewinnerzielungsabsicht eines der beteiligten Partner kein notwendiges Merkmal für die Existenz oder Durchführung einer PPP darstellt, können somit auch Kooperationen zwischen Partnern aus dem Öffentlichen Sektor und der Zivilgesellschaft eine PPP bilden. Bei den Partnern aus dem Bereich der Zivilgesellschaft (hier gleichzusetzen mit dem Dritten Sektor) kann es sich dabei um Non-Profit Organisationen (NPO) bzw. Non-Governmental Organisationen (NGO) oder auch Genossenschaften (eG) bzw. Vereine (e.V.) handeln.⁵ Diese Form der Leistungserstellung wird in der wissenschaftlichen Literatur unter dem Begriff der „Ko-Produktion bzw. Co-Production“ diskutiert (Pestoff 2011, S. 17). Im Rahmen der PPP-Diskussion wird diese Kooperation mit Public Citizen Partnerships (PCP) bezeichnet (Reiner et al. 2010). Charakterisierend für diese PPP ist der gemeinsame Beitrag von öffentlicher Institution und Bürger zur kommunalen Aufgabenerfüllung. Dabei werden vorherige kommunale Einrichtungen wie z.B. Bürgerwindparks, Hallen- und Freibäder, etc. häufig von Bürgern und der Gemeinde partnerschaftlich in Form einer Genossenschaft organisiert (Lang und Roessl 2011, S. 721 ff.; Thaler et al. 2013). Öffentliche Leistungen werden durch bürgerschaftliches Engagement ersetzt bzw. können zumindest unterstützt werden. Wenn Überschüsse erwirtschaftet werden, dienen diese ausschließlich der Förderung der Genossenschaftsmitglieder und bleiben in der jeweiligen Region. Durch die Eigenverantwortung der Bürger stellen die PCP's eine Kooperationsform dar, die weitreichende demokratische und gesellschaftspolitische Gesichtspunkte berücksichtigt. Eine weitere Form von PPP stellen Partnerschaften zwischen privaten Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Institutionen insbesondere NPO's dar, wenn die zivilgesellschaftlichen Institutionen den „klassischen“ öffentlichen Part wahrnehmen, d.h. als Träger einer (evtl. weit gefassten) öffentlichen Aufgabe (rechtlich, politisch oder tatsächlich) anerkannt sind. Für diese spezielle PPP-Variante gibt es in der wissenschaftlichen Diskussion Bestrebungen, den Begriff Civil-Private Partnerships (CPP) zu entwickeln (Prinzhorn 2011). Das theoretische Fundament, auf das sich diese Partner-

⁵ Damit wird einer breiteren Sichtweise von PPP gefolgt, zu finden auch bei *Greiling*: „From a narrow perspective, PPPs are sometimes limited to infrastructure projects [...]. In a wider sense, public policy networks or civil society and community development initiatives are also regarded as a part of the PPP family [...]” (2009, S. 112); auch Wettenhall 2010.

B. Fachartikel I

schaft stützt, ist im Bereich des Corporate Citizenship (CC) zu finden (Backhaus-Maul et al. 2010). Der Begriff des Corporate Citizenship bildet wiederum den Ursprung für den Corporate Social Responsibility (CSR) Ansatz. Diese Entwicklung, Verknüpfung von PPP und CSR, als eine neue Form von PPP wurde schon von *Budäus* vor einigen Jahren vorausgesagt (2006, S. 25). Dabei sind Konstellationen vorstellbar, in denen die Partner einer PPP aus allen drei Sektoren stammen (*Abb. 3*). Hier könnte eine PPP, oder wenn sich eine rein soziale Zielsetzung ergibt, eine PSPP, vorliegen. Eine mögliche Projektkonstellation könnte im Bereich der Kinderbetreuung so aussehen, dass ein eingetragener Verein (gemeinwohlorientiert) als KITA-Träger einen privaten Betreiber (mit Gewinnerzielungsabsicht) beauftragt und die betreffende Kommune Unterstützungszahlungen an den KITA-Träger leistet.

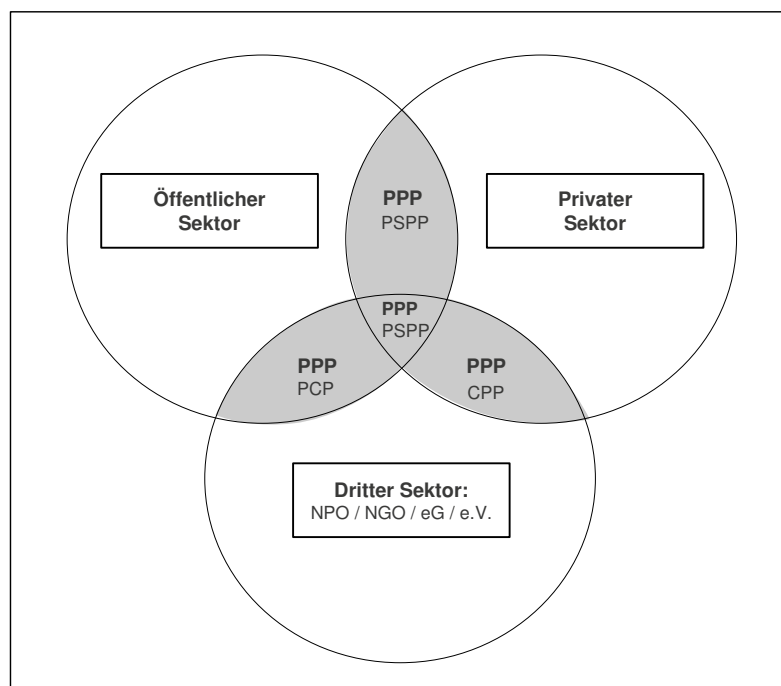


Abb. 3: Sektor übergreifende Kombinationen für PPPs

Quelle: Eigene Darstellung

Nachdem die verschiedenen Konstellationen für das Vorliegen einer PPP betrachtet wurden, erscheint das oben erwähnte Kriterium „*mindestens je ein Wirtschaftssubjekt ist dem öffentlichen bzw. privaten Bereich zuzuordnen*“ im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung der Zivilgesellschaft als zu eng gefasst und interpretationsbedürftig. Stattdessen sollte in Bezug auf die Herkunftseigenschaft der Partner, das Kriterium in „*mindestens je ein Partner ist dem öffentlichen oder privaten Bereich oder der Zivilgesellschaft zuzuordnen*“, ausgeweitet werden.

2. Ziele der Partner bei der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe

2.1 „Kein Zielkonflikt der Partner“

In allen drei Wissenschaftsgebieten wird unterschiedlich über die Ziele einer PPP diskutiert: In den Wirtschafts-/ Verwaltungswissenschaften steht das Ziel der Beteiligten, bezogen auf das jeweilige Projekt im Vordergrund. In den Politikwissenschaften wird nicht speziell über die Ziele diskutiert, sondern über die dahinterliegenden Motive. Für die Rechtswissenschaften haben die Ziele insoweit nur Bedeutung, dass sie den Zweck der jeweiligen Verträge widerspiegeln. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass der Umgang mit einem möglichen Zielkonflikt zwischen dem privaten und dem öffentlichen Partner in Bezug auf Funktion und Grundorientierung im Vordergrund der Diskussion steht. Im Allgemeinen ist das Handeln der öffentlichen Hand gemeinwohlorientiert, das der Privatwirtschaft gewinnorientiert. Durch das Grundgesetz ist die öffentliche Hand verpflichtet, mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln, wirtschaftlich umzugehen (Art. 114 Abs. 2 GG). Das wirtschaftliche Handeln im öffentlichen Interesse sollte so ausgestaltet sein, dass die jeweiligen öffentlichen Institutionen ihre Wettbewerbsfähigkeit und örtlichen Standortvorteile verbessern. In diesem Sinne kann es Gemeinsamkeiten zwischen gewinn- und gemeinwohlorientierten Partnern geben. In diesem Zusammenhang wird bei PPP in den Wirtschafts-/ Verwaltungswissenschaften oft von einer Zielgemeinschaft oder auch „common interests“ gesprochen, wenn über die individuellen Ziele der Beteiligten diskutiert wird (Ziekow 2012, S.136; Lenk und Röber 2011, S. 1). Zu berücksichtigen ist dabei, dass nicht notwendig eine Zielidentität zu erreichen ist (Degenhart et al. 2011, S. 220; Ziekow 2011, S. 56). Andere Autoren sprechen von der Verträglichkeit der Zielsetzung und führen aus, dass bei einer „[...] PPP mit konfliktären Zielen, d.h. in einer Situation, in der sich die Zielerreichung eines Partners nur zu Lasten der Zielerreichung des anderen Partners realisieren lässt, auf Dauer keine funktionsfähige PPP“ entstehen kann (Budäus 2006, S. 16). Die Zielgemeinschaft soll so verstanden werden, dass trotz der unterschiedlichen Handlungsrationaltäten der Akteure, der Zusammenschluss der Partner in einer PPP dazu dient, die individuellen Ziele besser erreichen zu können. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass es neben den individuellen Zielen der Partner, auch gemeinsamer Ziele für das Vorliegen einer PPP bedarf. Diese gemeinsamen Ziele bilden gewissermaßen den Rahmen um die jeweiligen individuellen Zielsetzungen und legen je nach Hintergrund den fixierten Erfolg der Partnerschaft bzw. des konkreten Projektes fest (Ziekow und Windoffer 2008, S. 52).

Die Politikwissenschaft setzt sich nicht mit den individuellen bzw. gemeinsamen Zielen der Partner auseinander, sondern fragt sich, welche Motive vorliegen, damit die Akteure eine PPP in Betracht ziehen. Dabei sind Ziele und Motive nicht gleichzusetzen, sondern die Motive stellen die Ursachen dar, warum über eine PPP nachgedacht wird. Es kann daher sein, dass die Motive der Akteure voneinander abweichen, ohne aber die komplementären Ziele für das Eingehen einer PPP zu gefährden. Die indivi-

duellen und gemeinsamen Ziele beziehen sich hauptsächlich auf das konkrete Projekt und entwickeln sich aus den zugrundeliegenden Motiven bzw. Handlungslogiken. Sack identifiziert drei verschiedene Bereiche, aus denen sich die unterschiedlichen Motive ableiten lassen: 1. Motive der öffentlichen Akteure 2. Motive der privaten Akteure 3. Akteurübergreifende Motive (Sack 2009a).

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht hat das Vorliegen einer zielkonfliktfreien Kooperation Bedeutung, da sich die Ziele im vereinbarten Vertragswerk wiederfinden. Die gemeinsamen Ziele stehen zumeist in einem Rahmenvertrag (memorandum of understanding), einem Betreiber-, Gesellschafts-, Kooperationsvertrags- oder in der Präambel des geschlossenen Vertrags. Ferner ist es auch möglich, dass die Ziele in eine rechtlich nicht bindende Vereinbarung einfließen (Ziekow und Windoffer 2008, S. 52). Die individuellen Ziele werden dabei nicht explizit in den Verträgen genannt, sondern durch das Wesen bzw. den Inhalt der abgeschlossenen Verträge verfolgt. Theoretisch kann davon ausgegangen werden, dass bei Abschluss der Verträge kein Zielkonflikt vorlag, weil in der Regel unterstellt werden kann, dass die beteiligten Vertragsparteien den Vertrag auch erfüllen wollen. Die Praxis zeigt, dass sich dieser zielkonfliktfreie Zustand im Zeitablauf ändern kann.⁶ An dieser Stelle soll vorwegnehmend auf die Bedeutung von relationalen (unvollständigen) Verträgen für PPP hingewiesen werden.⁷ Diese ergeben sich aus den nicht vollständigen und im Zeitablauf variierten, vertraglich vereinbarten Leistungsspezifikationen, die im Rahmen eines Projekts immer wieder angepasst werden müssen (Sack 2009b, S. 221). Die unterschiedliche Auslegung von Verträgen nach deren jeweiligen zugrunde liegenden Interessen, kann dazu führen, dass die (eigentlich bereits gelösten) Zielkonflikte erst in der Zukunft auftreten.

Es ist festzuhalten, dass für die Funktionsfähigkeit einer PPP aus Sicht aller drei Wissenschaftsgebiete eine Zielkomplementarität der Individualziele der Partner vorliegen muss. Eine Zielidentität ist nicht notwendig. Grundsätzlich reicht eine Zielgemeinschaft mit unterschiedlichen Individualzielen und umrahmenden gemeinsamen Zielen.

2.2 „Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe“

Ein zentrales Element für das Vorliegen einer PPP ist der Zweck der Partnerschaft. Es ist unbestreitbar, dass es sich dabei um die *Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe* handeln muss. In den Wirtschafts-/ Verwaltungswissenschaften wird die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe als konstitutives Merkmal einer PPP angesehen (Mühlenkamp 2006, S. 30 bzw. Degenhart et al. 2011, S. 217). Dieser Zweck wird nicht immer explizit als Merkmal in den Publikationen erwähnt, sondern kann aus allgemeinen Erläuterungen abgeleitet werden, wie z. B. „[...] dass der privatwirtschaftliche Sektor in die Finanzierung und/oder Wahrnehmung bisher öffentlicher Aufgabenerfüllung einge-

⁶ Das Mautschiedsverfahren der deutschen Bundesregierung und dem Toll Collect Konsortium über den verspäteten Start der LKW-Maut in Deutschland fällt in dieser Kategorie (Haerder 2012).

⁷ Relationale (unvollständige) Verträge haben ihren Ursprung in der ökonomischen Vertragstheorie, vgl. Mühlenkamp 2012, S. 76 f.; weitere Aspekte finden sich beim Merkmal „kontinuierlicher Abstimmungsbedarf“ in diesem Beitrag.

B. Fachartikel I

bunden wird“ (Budäus und Grüb 2007b, S. 247). In der Politikwissenschaft wird die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe ebenfalls als eine Voraussetzung für eine PPP gesehen. Dabei wird in den meisten Veröffentlichungen nicht explizit darauf eingegangen, was als öffentliche Aufgabe zu bezeichnen ist, sondern die Ausführungen beziehen sich eher auf sehr allgemeine Erläuterungen. *Freise* spricht beispielweise in diesem Zusammenhang von „der Produktion von Diensten und Gütern der öffentlichen Daseinsfürsorge“ (2009, S. 233), wobei *Sack* in diesem Kontext einfach nur von der Leistungserstellung im Bereich des öffentlichen Sektors ausgeht (2009a, S. 20). In der rechtswissenschaftlichen Literatur zum Thema öffentliche Aufgaben und PPP bezieht sich die Diskussion vornehmlich auf die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen (Wieland 2009). In Abgrenzung zur herkömmlichen Beschaffung übernimmt „[...] der private Auftragnehmer dabei als Erfüllungsgehilfe des öffentlichen Auftraggebers nicht nur die Planung und Herstellung eines dem öffentlichen Auftraggebers während der Vertragslaufzeit zur Nutzung bereitzustellenden Projektgegenstandes, sondern auch dessen Betrieb, Finanzierung und gegebenenfalls Verwertung [...]“ (Schede und Pohlmann 2006, S. 102). Gegenstand der im Rahmen der PPP von Privaten zu erbringenden Leistung im Bereich der öffentlichen Infrastruktur kann etwa die Herstellung, Sanierung und Betrieb von Hoch- und Tiefbauten, Verkehrswegen, technischen Anlagen oder sonstigen Bauwerken sein (Christen 2009, S. 9). Aus Sicht der Autoren *Schede* und *Pohlmann* ist das Konzept PPP nicht nur auf den Immobilienbereich beschränkt, sondern kann auch auf die Herstellung und Bewirtschaftung von beweglichen Wirtschaftsgütern oder der Erbringung von Dienstleistungen übertragen werden, die für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben benötigt werden, soweit diese Leistungen grundsätzlich geplant, hergestellt, betrieben, finanziert und ggf. verwertet werden (2006, S. 103).

Festzuhalten ist, dass PPP den Bestand einer öffentlichen Aufgabe voraussetzt, aber nicht einen bestimmten Aufgabeninhalt. Daher sind Ausführungen über Wesen und Inhalt öffentlicher Aufgaben im Zusammenhang mit PPP nur mit konkreten Vorhaben und Bewertungen im Einzelfall möglich, in diesem Beitrag kann nur ein erster Überblick gegeben werden. Zu beachten ist, dass eine abstrakte inhaltliche Bestimmung dessen, was als öffentliche Aufgabe zu bezeichnen wäre, in der Literatur überwiegend fehlt. Der Inhalt der öffentlichen Aufgaben ergibt sich aus dem institutionellen Rahmen, also der Staatsverfassung wie der Kommunalverfassung und den einzelnen Landesgesetzen, wobei die Ausfüllung dieses Rahmens bei den Institutionen liegt (Seckelmann 2008, S. 269). Damit bleibt festzuhalten, dass öffentliche Aufgaben zeitgebunden sind. Sie können sich über die Jahre verändern, somit werden sich über die Jahre auch die Anwendungsfelder für PPP verschieben (Abelshausen 1996, S. 224 ff.). Zur Erfüllung dieser öffentlichen Aufgabe kann der Staat, wenn dieses aus Gründen der Wirtschaftlichkeit bzw. Wirksamkeit angebracht bzw. notwendig ist, PPP-Kooperationen eingehen. Durch die Einbindung von privaten Partnern oder Institutionen der Zivilgesellschaft überträgt der Staat die teilweise oder vollständige Erfül-

B. Fachartikel I

lungsverantwortung auf den Partner unter Beibehaltung zumindest staatlicher Gewährleistungsverantwortung. Er hat letztendlich zu gewährleisten, dass die öffentlichen Aufgaben erfüllt werden (Degenhart et al. 2011, S. 218).

Grundsätzlich erstreckt sich die Aufgabenerfüllung von PPP auf Handlungsfelder, die im Fokus der politischen oder zivilgesellschaftlichen Zielsetzung stehen. Insbesondere ist die Versorgungssicherheit ein Anliegen des Staates, die er nur noch in Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen und Bürgern zu angemessenen Versorgungskosten erfüllen kann (Thom und Ritz 2003, S. 448). Dabei ist es notwendig, auf die Abgrenzung von PPP zu anderen Durchführungsinstrumenten hinzuweisen. Einige bisher in den verschiedenen Wissenschaftsbereichen als PPP bezeichnete Fallbeispiele stellen keine PPP dar. Sei es, dass keine öffentliche Aufgabe, sondern vorrangig ein Beschaffungszweck vorliegt oder es sich um Betreibermodelle handelt, die mehr der Delegation als der Kooperation zuzuordnen sind. *Strünck/Heinze* geben dabei das Beispiel der Abwasserentsorgung an, bei dem die betreffende Kommune die Finanzierung und Durchführung vertraglich an ein privates Unternehmen überträgt. Als ein weiteres Beispiel der Autoren wird die Übertragung eines ehemaligen öffentlichen Schwimmbades an einen privaten Investor genannt (2005, S. 122). Beide Beispiele zeigen, dass nur solche Sachverhalte als PPP zu bezeichnen sind, in denen eine gemeinsame Planung über die Nutzung bzw. Form der Leistungsbringung erfolgt und der öffentliche Partner in angemessener Weise an der Aufgabenerfüllung beteiligt ist.

Eine PPP liegt somit nur dann vor, wenn die Partnerschaft innerhalb der (verfassungs-) rechtlichen Grenzen eine öffentliche Aufgabe erfüllt und die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe nicht in Konflikt zu den Zielen der Partner steht.

3. Beziehung und Risikoverteilung zwischen den Partnern

3.1 Formalisierung der Kooperation

Aus Sicht der Wirtschafts-/ Verwaltungswissenschaften ist die Kooperation zwischen den Partnern einer PPP grundsätzlich formalisiert (Gerstlberger und Siegl 2011, S. 2). Dabei ist zu beachten, dass der Grad der Formalisierung in den unterschiedlichen Organisationformen einer PPP variiert. Nach *Roggenkamp* können drei unterschiedliche Organisationsformen einer PPP unterschieden werden (1999, S. 49):

- eher informelle Kooperationsformen sowie Vorformen partnerschaftlicher Zusammenarbeit,
- auf gemeinsamen ausgehandelten Verträgen und/oder Vereinbarungen basierende Kooperationen oder sogenannte kontraktbestimmte Kooperationen (im Folgenden als Vertrags-PPP bezeichnet),
- Zusammenschluss öffentlicher und privater Akteure in gemeinsamen Gesellschaften oder auch in sogenannten gemischtwirtschaftlichen Unternehmen (im Folgenden als Organisations-PPP bezeichnet).

B. Fachartikel I

Der Grad der Formalisierung ist in der eher informellen Kooperation (wie es sich schon aus der Intention der Bezeichnung ergibt) am niedrigsten und steigt dann stark bei der Vertrags-PPP und der Organisations-PPP an, was insbesondere durch die rechtlichen Vorschriften für die Umsetzung dieser Formen bzw. der Rechtssicherheit begründet wird. Im Normalfall werden die Eckpunkte der Kooperation zwischen den Partnern wenigstens in Rahmenverträgen festgehalten, so dass eine vertragliche Grundlage vorhanden sein sollte. Bei Gründung einer gemeinsamen Gesellschaft liegt der Kooperation mindestens ein Gesellschaftsvertrag zu Grunde. Berücksichtigt werden sollte aber auch die Bedeutung von vorvertraglichen Absprachen, die im Einzelfall wegweisend für den späteren Abschluss von Verträgen sein können und auch eine Art der Formalisierung darstellen, wenn auch auf einem sehr niedrigen Grad (Degenhart et al. 2011, S. 220 ff.).

In den Politikwissenschaften wird die Diskussion über die Formalisierung der Kooperation nur am Rande geführt. Indirekt wird dieses Thema im Bereich der PPP-Taxonomie behandelt, indem beispielsweise bei einer organisatorischen PPP als gemischtwirtschaftliche Unternehmen auf die enge vertragliche Kopplung der Partner hingewiesen wird (Sack 2009b, S. 219). Bei der Beschreibung der verschiedenen Typen von PPP finden sich Hinweise auf Formalisierungsvorschriften, die aber nicht weiter ausgeführt werden. Somit ist festzustellen, dass eine Formalisierung von PPP in den unterschiedlichen Ausprägungen auch aus Sicht der Politikwissenschaft gesehen, aber nicht ausgiebig diskutiert wird.

In den Rechtswissenschaften spielt dagegen die Formalisierung von PPP eine zentrale Rolle. Für viele Autoren ist eine vertragliche Grundlage ein zwingendes Kriterium für das Vorliegen einer PPP (Krasemann 2008, S. 7). Die Rechtswissenschaften beschäftigen sich hauptsächlich mit vertraglichen Regelungen zwischen verschiedenen Parteien und legen deshalb schon kraft ihrer Herkunft besonderen Fokus auf die Formalisierung. Insbesondere durch die rechtliche Ausgestaltung der wesentlichen Vertragsmodelle im Bereich der Immobilienwirtschaft, der Bereich, der die längste Erfahrung mit der Umsetzung von PPP-Modellen hat, ergibt sich zwingendermaßen ein hoher Formalisierungsgrad (Schede und Pohlmann 2006, S. 104 ff.).

Die drei betrachteten Wissenschaftsgebiete unterscheiden sich somit im Grad der geforderten Formalisierung. Ob informelle Kooperationsformen dabei schon die erste Stufe einer PPP darstellen, kann bezweifelt werden, da es hier für beide Seiten zu großer Rechtsunsicherheit kommt. Die Umsetzung einer Partnerschaft auf informeller Basis erscheint schwierig insbesondere wenn – wie häufig bei PPP – keine Zielidentität vorliegt und mithin kein automatisches Gleichverhalten zu erwarten ist. Eine stärkere Rechtssicherheit und eine damit einhergehende wirksamere Möglichkeit der Rechtsdurchsetzung ergibt sich bei den formellen Kooperationsformen, allgemein mit den Begriffen Vertrags-PPP und Organisations-PPP bezeichnet, so dass bei diesen beiden Formen tatsächlich von einer PPP gesprochen werden kann (Ambrosius 2013, S. 322).

3.2 „Kontinuierlicher Abstimmungsbedarf“

Aus Sicht der Wirtschafts-/ Verwaltungswissenschaft ist der kontinuierliche Abstimmungsbedarf der Beteiligten ein elementarer Bestandteil einer PPP (Roggencamp 1999, S. 55 f.). Dieses zeigt, dass die Kooperationsform PPP nicht als starrer Zustand wahrgenommen werden soll, sondern mehr als ein kontinuierlicher Prozess oder als kurvenreiche Wegstrecke. Dem Abstimmungsbedarf der Partner liegt eine schlecht strukturierte Ausgangslage zugrunde. Diese explizite Ausgangslage findet auch im Rahmen der volkswirtschaftlichen Forschung im Bereich der Neuen Institutionsökonomik Berücksichtigung (Grüb 2007, S. 48 ff.). Dabei dienen die Theorie der unvollständigen Verträge und die Transaktionskostentheorie als Basis für die Erforschung der öffentlich-privaten Kooperationen. Es ist in der Literatur unbestritten, dass PPP im Umfeld von unvollständigen Informationen entstehen und somit unvollständige Verträge abgeschlossen werden (Schomaker 2011, S. 223). Aufgrund der Nichtvorhersehbarkeit zukünftiger Ereignisse ergibt sich somit ein nachträglicher Anpassungs- bzw. Nachverhandlungsbedarf, der den kontinuierlichen Abstimmungsbedarf begründet (Mühlenkamp 2006, S. 34).

In den allgemeinen Definitionen von PPP, die im Rahmen von politikwissenschaftlichen Publikationen verwendet werden, wird das Merkmal eines kontinuierlichen Abstimmungsbedarfes nicht explizit erwähnt, es wird aber auf die Verhandlungs- und Aushandlungsprozesse hingewiesen. Der Abstimmungsbedarf wird im Rahmen einer interaktiven, eher horizontal geprägten Handlungskoordination gesehen, wobei die Abstimmung aufgrund der vorliegenden unvollständigen Verträge anlassbezogen wahrgenommen wird. Als Gründe für diese Abstimmungen werden Anpassungen und Präzisierungen der vertraglichen Regelungen im Zeitablauf der PPP angeführt (Oppen und Sack 2008, S. 270). *Schwalb* weist in diesem Zusammenhang ergänzend auf eine vorhandene „weiche“ PPP-Kultur hin, die sich dadurch auszeichnet, dass gemeinsame Wertvorstellungen und Sympathien einen zusätzlichen Bestandteil der Aushandlungsprozesse darstellen (2011, S. 27).

In den rechtswissenschaftlichen Definitionen von PPP fehlt ebenfalls das Merkmal des kontinuierlichen Abstimmungsbedarfs. Wie bereits in der Einleitung erwähnt, stehen die Vertragsgestaltung und die Absicherung der jeweiligen Vertragsparteien im Vordergrund. Aus dem Selbstverständnis der Juristen heraus, sollen alle möglichen Rechte und Pflichten der Partner in den vorliegenden Verträgen bzw. einem einheitlichen Vertragswerk zu Beginn einer PPP festgelegt werden. Unvollständige Verträge oder Verträge mit unbestimmten Verpflichtungen sollte es daher erst gar nicht geben (Püttner 2006, S. 102). Somit würde auch eine kontinuierliche Abstimmung entfallen, da sich die jeweiligen Zuständigkeiten aus den Verträgen ergeben. Dagegen zeigen zahlreiche Praxis-Beispiele, dass bei einer PPP nicht alle Einzelheiten der Kooperation zu Beginn in eine für die gesamte – regelmäßig längere – Laufzeit gültigen Vertrag vereinbart werden können. Wenn dieses möglich wäre, würde ein sogenannter klassischer Vertrag vorliegen. Da dieses aber gerade bei PPP-Konstruktionen nicht möglich ist,

B. Fachartikel I

kommt es stets zu unvollständigen bzw. relationalen Verträgen (Budäus und Grüb 2008; S. 423; Beckers und Klatt 2009a, S. 331). Es ist gerade ein Merkmal von PPP, dass sich durch die gemeinsame Aufgabenerfüllung ein regelmäßig wiederkehrender Abstimmungsbedarf ergibt. Der Abstimmungsbedarf ist somit ein wichtiges Abgrenzungskriterium zwischen PPP und Beschaffungsverträgen.

Viele der in der Literatur dargestellten Beispiele stellen beim Abgleich mit dem Merkmal „*kontinuierlicher Abstimmungsbedarf*“ keine PPP dar, sondern fallen in den Bereich der Beschaffung durch klassische Verträge. Diese Konstellationen können zwar auch als eine Kooperationsform gesehen werden, aber eben nicht als PPP bezeichnet werden.

3.3 „Langfristigkeit“

Ein Definitionsmerkmal, das sich in allen Publikationen der Wirtschafts-/ Verwaltungswissenschaften immer findet, bezieht sich auf die Dauer einer PPP-Beziehung. Das Wesensmerkmal der langfristigen Zusammenarbeit wird dabei nicht als ein starrer Zeitrahmen definiert, sondern führt mehr zu der Auffassung, PPP als einen längeren Prozess anzusehen, der einer gründlichen Planung und Steuerung bedarf (Degenhart et al. 2011, S. 220). In diesem Zusammenhang gehört das Lebenszyklus-Prinzip erwähnt, das ein wesentlicher Bestandteil der PPP-Projekte im Rahmen der Erstellung von Sachinfrastruktur darstellt (Beckers und Klatt 2009a). Unter diesem Prinzip ist die organisatorische Bündelung von Leistungen auf den verschiedenen Stufen der Wertschöpfung zu verstehen, die dazu führen sollen, dass sich Wirtschaftlichkeitsvorteile gegenüber der herkömmlichen Projektrealisierung (in der keine Gesamtbetrachtung stattfindet) ergeben. Aus ökonomischer-analytischer Sicht liegt dann eine PPP vor, wenn derselbe Private die Gesamtverantwortung für mindestens zwei Phasen/Wertschöpfungsstufen übernimmt (Mühlenkamp 2012, S. 72 ff.). Dieses kann auf den verfügungsrechtlichen Kern der vertraglichen Kooperation zurückgeführt werden, bei dem sich ein Privater nicht selber schädigen möchte und einen Anreiz hat, Kosten zu vermeiden (bei Verantwortung für mehrere Projektphasen), die er sonst zu tragen hätte (Ambrosius 2013, S. 333). Dabei wird deutlich, dass einzelne Beschaffungsvorgänge nicht unter PPP subsumiert werden können. PPP bedeutet eben mehr als bloß ein einmaliger oder auch wiederholter Leistungsaustausch über den Markt (Ziekow und Windoffer 2008, S. 45).

Auch in der Politikwissenschaft existiert die Langfristigkeit als konstitutives Merkmal für die Definition der PPP. Wie in den Wirtschafts-/ Verwaltungswissenschaften lassen sich keine exakten Zeiträume finden, sondern es wird mit vagen Formulierungen über die Dauer einer Partnerschaft geschrieben. Beispielsweise nutzt Sack in seinen Definitionsmerkmalen für das Vorliegen einer PPP, das Merkmal einer „mehr oder minder dauerhafte[n] Kooperation zwischen Akteuren“ als Beschreibung für die zugrundeliegende Langfristigkeit der PPP-Beziehung (Sack 2009a, S. 20). Welche Zeiträume sich dabei unter den Begriffen „mehr“ oder „minder“ verbergen, bleibt unklar. Der

B. Fachartikel I

Lebenszyklus-Ansatz beim Bereitstellen von Infrastruktur-Einrichtungen bildet auch aus Sicht der Rechtswissenschaft eine Basis für die Begründung einer langfristigen Kooperation und somit einer PPP. In Abgrenzung zu der Vergabe von einzelnen Leistungspaketen (z.B. Werk- oder Dienstleistungen) steht die vertraglich geregelte Zusammenarbeit mit dem Privaten über mehrere Wertschöpfungsstufen im Vordergrund (Schede und Pohlmann 2006, S. 102). Aus Sicht Ziekows ist die „Dauerhaftigkeit der Kooperation, die mit einer Lebenszyklus- und Prozessorientierung einhergeht, d.h. Ausschluss einmaliger Beschaffungsvorgänge und kurzfristiger Dauerschuldverhältnisse [...]“ ein Kriterium für die Abgrenzung von PPP zu anderen Instrumenten der öffentlichen Aufgabenerfüllung (Ziekow 2012, S.137). Insbesondere anhand der Vertragslaufzeiten von PPP-Projekten im Bereich der Infrastruktur kann das Merkmal Langfristigkeit mit möglichen Zeiträumen belegt werden. Dabei seien hier nur beispielsweise die Laufzeiten bis 30 Jahren bei Erwerber- bzw. Leasingmodellen oder bis zu 20 Jahren bei Inhabermodellen erwähnt.

Die Langfristigkeit der Partnerschaft ist daher ein weiteres Kriterium, um von einer PPP zu sprechen. Dabei steht nicht eine bestimmte Anzahl von Jahren im Vordergrund, sondern der mittel- bis langfristige Charakter der Zusammenarbeit der privaten, öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure. Kennzeichnend ist, dass „[...] für kooperatives Handeln im Sinne einer echten Partnerschaft ausreichend Zeit erforderlich ist, da nur so ein wirkliches Miteinander bei der Problemlösung mit gegenseitigen Lernprozessen und wechselseitigen Vertrauen entstehen kann“ (Pauli 2009, S. 91). Ferner bedingt das Vorliegen von relationalen Verträgen eine Langfristigkeit der Kooperation. Charakteristisch für relationale Verträge ist eine starke Interaktion der Transaktionspartner, die auf sehr komplexen sozialen Beziehungen beruht und im Ergebnis zu einer gemeinschaftlichen Entscheidungsfindung führt (Paffhausen 2010, S. 42). Das erwähnte Lebenszyklusprinzip dient vor allem als Abgrenzungskriterium für PPP-Konstellationen im Bereich der Sachinfrastruktur- und Gebäudeerstellung. Aus Sicht der NPG und deren Fokus auf Ko-Produktion kann es aber auch PPPs geben, bei denen der Lebenszyklus-Ansatz nicht eingehalten wird.

3.4 „Risikogemeinschaft - Gleichordnung der Partner“

Als ein weiteres Merkmal für eine PPP wird in der wirtschafts- bzw. verwaltungswissenschaftlichen Literatur die Bildung einer Risikogemeinschaft angesehen. Im Rahmen einer PPP sollen die wirtschaftlichen Risiken aus der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe derart erfolgen, dass jeder Partner diejenigen projektspezifischen Risiken übernimmt, die er aufgrund seiner Erfahrung und Aufgabenzuweisung am besten einschätzen, beeinflussen und steuern kann (Degenhart et al. 2011, S. 219). Damit sich diese Risikogemeinschaft bilden kann, ist es notwendig, dass sich die Partner auf „Augenhöhe“ begegnen. Ziekow/Windoffer definieren diesen Partner-Status als „Ebene der Gleichordnung“, in der die herkömmlichen Regelbefugnisse eines Subordinationsverhältnisses (Hierarchie), der Regelfall in der öffentlichen Verwaltung, außer Kraft ge-

B. Fachartikel I

setzt wird (2008, S. 40). In diesem Zusammenhang sind die Ausführungen von *Alfen/Fischer* zu sehen, die in der von ihnen verwendeten Definition vorbringen, dass „die vorhandenen Projektrisiken entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Projektpartner angemessen verteilt werden“ (2006, S. 3).

In den PPP-Debatten der Politikwissenschaften spielt die Risikoverteilung zwischen den Partnern eine untergeordnete bis gar keine Rolle. Es wird zwar darauf hingewiesen, dass eine Risikoallokation anhand der spezifischen Kompetenzen der unterschiedlichen Akteure erfolgen sollte und dabei die individuellen, systembedingten Fähigkeiten der Akteure berücksichtigt werden, nur als spezielles Merkmal einer PPP-Definition wird die Risikogemeinschaft nicht gesehen (Sack 2009a, S. 149).

Aus juristischer Sicht ist der Umgang mit Risiken ein wesentlicher Bestandteil im Rahmen der Auseinandersetzung mit PPP. In den einzelnen PPP-Definitionen wird eine vorliegende Risikogemeinschaft erwähnt. Dabei sollen die vorhandenen Projektrisiken entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Projektpartner sachgerecht verteilt werden, aber ob es dazu einer Gleichordnung der Partner bedarf, bleibt hier offen (Ziekow 2012, S. 137).

Eine einheitliche Verwendung des Risiko-Begriffes gibt es derzeit in der PPP-Literatur nicht (Mühlenkamp 2012, S. 94 ff.). Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Thema Risiko eine besondere Bedeutung bei der Investitionsentscheidung der öffentlichen Hand spielt. In vielen Fällen liegt es an der durchgeführten Risikobewertung mit dem Niederschlag in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, ob eine öffentliche Aufgabe durch eine PPP oder eine Eigenerledigung erfüllt werden soll (Beckers und Klatt 2009b).

Bisher erfolgt eine Risikovermeidung in den meisten Fällen nur in der Sphäre des jeweiligen Partners. Aber ein Kriterium von Partnerschaft stellt auch die gemeinsame Entwicklung einer Risiko-Vermeidungsstrategie dar. Dabei kommt es zu einem Mehrwert, wenn beide Partner ihre jeweilige Expertise in ihrem originären Aufgabenfeld einbringen, aber auch neue Ideen und Vorgehensweisen für den anderen Bereich äußern. *Roggenkamp* bezeichnet dieses „Voneinander-Lernen“ als wechselseitige Aneignung von Fähigkeiten, der gesamtgesellschaftlich und für jeden einzelnen Akteur der PPP positiv zu bewerten ist (1999, S. 148 f.).

Die partnerschaftliche Verteilung von Risiken innerhalb einer PPP stellt somit ein zentrales und notwendiges Merkmal für die Definition einer PPP dar. Der Risikomanagementprozess in PPP-Projekten bietet mit der möglichen Anreizstruktur die effizienteste Erfüllung der zugrunde liegenden öffentlichen Aufgabe.

4. Zwischenfazit

Aus Sicht der Wirtschafts-/ Verwaltungswissenschaften, der Politikwissenschaft und den Rechtswissenschaften lassen sich drei zentrale Themengebiete in Bezug auf den Kern von PPP identifizieren:

- Inhaltliche Ausgestaltung der PPP angelehnt an die sektorale Herkunft der beteiligten Partner

B. Fachartikel I

- Fokussierung der unterschiedlichen Zielvorstellungen der Partner hinsichtlich der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe
- Auswirkungen der Chancen-Risiken-Verteilung innerhalb einer PPP und die Folgen für die Beziehung zwischen den beteiligten Partnern.

Grundsätzlich können anhand der Analyse der drei identifizierten Themengebiete folgende Schlussfolgerungen und sich daraus ergebende Merkmale abgeleitet werden:

- In Bezug auf die Bestimmung der Partner *„sollte mindestens je ein Partner dem öffentlichen oder privaten Bereich oder der Zivilgesellschaft zuzuordnen sein.“* Die Kriterien der *„Identitätserhaltung“* stellen, neben dem *„sozialen Mechanismus `Vertrauen`“* weitere zwingende Eigenschaften für das Vorliegen einer PPP dar.
- In allen drei Wissenschaftsbereichen wird einhellig die *„zielkonfliktfreie Zusammenarbeit“* als Grundvoraussetzung für eine PPP angesehen, wobei es nicht unbedingt zu einer Zielidentität kommen muss. Konsens besteht auch beim Zweck einer PPP: die *„Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe“*, wobei die Bestimmung der Aufgabe anhand der durch Verfassung und Rechtsrahmen gesetzten Grenzen erfolgen sollte.
- Die Regelung der Beziehung der Partner zueinander kann anhand des Kriteriums *„Formalisierung der Kooperation“* über alle drei untersuchten Wissenschaftsgebiete nachgewiesen werden. Im Zusammenhang damit steht das Merkmal *„kontinuierlicher Abstimmungsbedarf“*, das sich explizit zwar nur in der wirtschafts-, bzw. verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Diskussion wiederfindet, aber dennoch aufgrund seiner Bedeutung als ein zwingendes Merkmal für eine PPP gelten sollte. In Bezug auf das Merkmal *„Langfristigkeit“* zeigt sich ein einheitliches Verständnis in den drei analysierten Wissenschaftsbereichen und damit eine einhergehende Abgrenzung von PPP zu klassischen Beschaffungsvorgängen. Ebenso verhält es sich mit der Risikoverteilung, die disziplinübergreifend als *„Risikogemeinschaft“* kennzeichnend für das Vorliegen einer PPP angesehen wird und damit auch eine Gleichordnung der Partner impliziert.

IV. Verknüpfung von PPP und New Public Governance

„Wenn uns die Probleme, wissenschaftliche wie außerwissenschaftliche, nicht den Gefallen tun, sich selbst disziplinar oder gar fachlich zu definieren, dann bedarf es eben besonderer Anstrengungen, die in der Regel aus den Fächern oder Disziplinen herausführen“ (Mittelstraß 2005, S. 19)

B. Fachartikel I

Die in Kapitel III identifizierten Merkmale zeigen, dass die Möglichkeit besteht, ein gemeinsames Verständnis von PPP zu entwickeln. Die abgeleiteten Merkmale können als gemeinsame Schnittmenge gesehen werden, die den Ausgangspunkt bilden, um diesen Prozess zu starten. Hierzu bietet die New Public Governance (NPG), die von *Osborne* als ein Produkt der und eine Antwort auf die immer schwierig werdende Implementierung des öffentlichen Ordnungsrahmens bzw. der öffentlichen Aufgabenerfüllung im 21. Jahrhundert gesehen wird, einen passenden und aktuellen Rahmen (2010, S. 9). Für die Weiterentwicklung von PPP als Teil NPG wird daher eine Zusammenarbeit von verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen, öffentliche Institutionen und Zivilgesellschaft benötigt. Dabei sollte ein transdisziplinärer Forschungsansatz verfolgt werden, der aus verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen (Interdisziplinarität) besteht und ein gemeinsames Vorgehen auch mit Praktikern aus allen drei aufgezeigten Sektoren verfolgt (*siehe Abb. 3*). In Bezug auf die Interdisziplinarität sollte von einer Gleichberechtigung der Disziplinen ausgegangen werden. Weder die Vertreter der Wirtschafts-/ Verwaltungswissenschaften bzw. der Politikwissenschaft noch der Rechtswissenschaften haben grundsätzlich „recht“, stattdessen ist für jeden Sachverhalt neu zu entscheiden, wie stark jeweils disziplinäre Argumente gewichtet werden (Schedler 2014, S. 224). Bisher fehlt für das Konzept PPP ein disziplinär-übergreifender Bezugsrahmen, wobei erste Versuche für die Erstellung einer geschlossenen PPP-Theorie bereits unternommen wurden (Budäus und Grüb 2007a, Budäus und Grüb 2008 bzw. Mühlenkamp 2006). Das Fehlen eines gemeinsamen Verständnisses kann an den unterschiedlichen Bezeichnungen für PPP im wissenschaftlichen Diskurs aufgezeigt werden: „institutionelle Arrangements, hybride Organisationen, interorganisationale Netzwerke, hybride Steuerungsarrangements, pluralistische Organisationen...“ um nur einige zu erwähnen, die sich im Kern alle auf die Mechanismen einer PPP zurückführen lassen. Dabei ist gerade ein gemeinsamer Bezugsrahmen mit einheitlicher Begriffsverwendung von entscheidender Bedeutung, wenn Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen mit unterschiedlichen Sichtweisen denselben Forschungsgegenstand betrachten, auch als „problem framing“ bezeichnet (Jahn 2008, S. 32). Hier könnten, die in diesem Beitrag identifizierten Merkmale ein Versuch sein, einen Rahmen zu bilden.

Auffällig ist, dass es kaum gemeinsame Publikationen von Autoren aus unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen zum Thema PPP existieren. Wissenschaftstheoretisch und wissenschaftssoziologisch ist das nachvollziehbar, da die jeweiligen Disziplinen nicht auf Nachfrage aus den anderen Bereichen warten, sondern innerhalb ihres Bereichs über Erkenntnisinteressen und Forschungsagenden kommunizieren, d.h. sie produzieren zuallererst für den „Eigengebrauch“ (Lüdemann 2009, S. 127). Doch dieser Ansatz ist für die Erforschung von PPP als Instrument der NPG nicht zielführend. Hier ist gerade eine Zusammenschluss der Disziplinen notwendig, da „[...] die Akteure hinsichtlich ihrer Ziele (erwerbswirtschaftlich oder gemeinwirtschaftlich), Handlungslogiken (konditional- oder zweckprogrammiert), Kernkompetenz (juristisch, poli-

B. Fachartikel I

tisch oder ökonomisch) und Organisationskulturen (bürokratisch oder innovativ) [...]“ sich sehr stark unterscheiden (Röber 2012, S. 20). Gerade spezielle Fragen von Finanzierungsoptionen und Strategieentwicklung von PPP-Projekten können nur durch die unterschiedlichen wissenschaftlichen Methoden erforscht werden. Dabei geht es „weniger um Ab- und Ausgrenzung von Disziplinen, als um Integration der Sichtweisen“ gegenüber dem Forschungsobjekt PPP (Schedler 2014, S. 247). Bisher fehlt eine solche Verbundenheit und Kooperation der Rechts-, Politik- und Wirtschaftswissenschaften unter Einbeziehung von Varianten der Soziologie und Psychologie, alles Disziplinen, die als Basisdisziplinen der Verwaltungswissenschaften verstanden werden (Reichard 2014, S. 255f.).

V. Schlussfolgerungen

Die in diesem Beitrag genannten disziplinübergreifenden Merkmale von PPP bilden einen Bezugsrahmen für die interdisziplinäre Forschung von PPP und verhindern, dass der Begriff PPP zur Leerformel verkommt. Durch das Eingehen einer PPP ist es für die Akteure möglich, aus verschiedenen Regelungsmustern, Konstellationen, Interaktionen und Kooperationsformen zu wählen. Die NPG wirkt dabei wie ein Anker für den PPP-Diskurs, mit dem es möglich ist, die zukünftigen PPP-Projekte einzuordnen und weiter zu erforschen. Weiterer Forschungsbedarf ergibt sich insbesondere bei den Motiven der beteiligten Akteure der drei Sektoren bzw. ob es zu einem Wandel in der Einstellung der Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung in Bezug auf PPP-Projekte gibt. In einem nächsten Schritt ist zu ergründen, in welchen Regionen Deutschlands solche PPP-Projekte existieren und eine Identifikation der Kriterien/Umstände, die zu einer erfolgreichen Umsetzung führen. Für die Verwaltungspraxis ergibt sich anhand eines gemeinsamen Verständnisses von PPP eine Vielzahl von neuen Kooperationsmöglichkeiten, insbesondere dann, wenn PPP als Teil der NPG auch als Begriff für die Innovation von Problemlösungsansätzen gesehen wird. Insbesondere bei der Erfüllung von (freiwilligen) kommunalen Aufgaben könnte dieser Spielraum in den nächsten Jahren in Deutschland genutzt werden.

Abstract

Public Private Partnership (PPP): Towards a common understanding of PPP as part of the New Public Governance discourse

Interdisciplinary Research; Co-Production; New Public Governance; Public Private Partnership;

Public Private Partnerships (PPPs) are perceived as part of the New Public Governance (NPG) discourse. In the past PPPs have been given many meanings, many au-

B. Fachartikel I

thors used individual definitions, but no common definition has so far evolved. The aim of this paper is to identify common criteria across disciplines for PPPs through an analysis of current academic PPP literature. Based on an interdisciplinary understanding of PPP as part of NPG new approaches on the fulfilment of (voluntary) municipal tasks can be analysed and developed in the future.

Literaturverzeichnis

- Abelshäuser, Werner (1996): Wirtschaftliche Wechsellagen, Wirtschaftsordnung und Staat: Die deutschen Erfahrungen. In: Dieter Grimm (Hg.): Staatsaufgaben, S. 199-232.
- Alfen, Hans Wilhelm; Katrin Fischer (2006): Der PPP-Beschaffungsprozess. In: Martin Weber, Michael Schäfer, Friedrich Ludwig Hausmann, Hans Wilhelm Alfen und Dietrich Drömann (Hg.): Public Private Partnership. [rechtliche Rahmenbedingungen, Wirtschaftlichkeit, Finanzierung]. München, S. 1-84.
- Ambrosius, Gerold (2013): Die Entwicklung Öffentlicher-Privater Partnerschaften seit den 1980er Jahren, die fördernden und die hindernden Faktoren. In: dms - der moderne Staat 6Jg. (2), S. 321-344.
- Backhaus-Maul, Holger; Christiane Biedermann; Stefan Nährlich; Judith Polterauer (Hg.) (2010): Corporate Citizenship in Deutschland. Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen. Bilanz und Perspektiven.
- Beckers, Thorsten; Jan-Peter Klatt (2009a): Eine institutionenökonomische Analyse der Kosteneffizienz des PPP-Ansatzes. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 32Jg. (4), S. 325-338.
- Beckers, Thorsten; Jan-Peter Klatt (2009b): Zeitliche Homogenisierung und Berücksichtigung von Risiko im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Endbericht zu dem Projekt "Übertragbarkeit der klassischen betriebswirtschaftlichen Methoden zur Festlegung von Diskontierungszinssätzen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf die öffentliche Verwaltung"; Auftraggeber: Bundesrechnungshof. Unter Mitarbeit von Giacomo Corneo u. Holger Mühlkamp. Technische Universität Berlin. Berlin-Speyer.
- Boll, Philip (2007): Investitionen in Public-Private-Partnership-Projekte im öffentlichen Hochbau unter besonderer Berücksichtigung der Risikoverteilung. Eine theoretische und empirische Untersuchung. Köln.
- Brinkerhoff, Derick W.; Jennifer M. Brinkerhoff (2011): Public-Private Partnerships: Perspectives on Purposes, Publicness, and Good Governance. In: Public Administration and Development 31st, S. 2-14.
- Budäus, Dietrich (2006): Public Private Partnership - Kooperationsbedarfe, Grundkategorien und Entwicklungsperspektiven. In: Dietrich Budäus (Hg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership. Baden-Baden, S. 11-28.
- Budäus, Dietrich; Birgit Grüb (2007a): Anhaltspunkte und Hypothesenbildung für eine Theorie der Public Private Partnership. In: Dietmar Bräunig und Dorothea Greiling (Hg.): Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II., Berlin, S. 421-431.
- Budäus, Dietrich; Birgit Grüb (2007b): Public Private Partnership: Theoretische Bezüge und praktische Strukturierung. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 30Jg., S. 245-272.
- Budäus, Dietrich; Birgit Grüb (2008): Public Private Partnership (PPP): Zum aktuellen Entwicklungs- und Diskussionsstand. In: Hartmut Bauer (Hg.): Verwaltungskooperation. Public Private Partnerships und Public Public Partnerships. Potsdam, S. 33-50.
- Christen, Jörg (2009): Einführung PPP-Handbuch. In: Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) Bundesministerium für Verkehr und Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV) (Hg.): PPP-Handbuch. Leitfaden für öffentlich-private Partnerschaften. Bad Homburg, S. 9-32.
- Degenhart, Heinrich; Sabine Clausen; Lars Holstenkamp (2011): Flächenfonds als öffentlich-private Partnerschaft. Ein Finanzierungskonzept zur Mobilisierung von Brachflächen am Beispiel der Stadt Hannover. Baden-Baden.
- Fandel, Günter; Allegra Fistek; Brigitte Mohn (2010): Erfassung von Synergieeffekten von Projekten des Public Social Private Partnership (PSPP). In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft (ZfB) 80Jg. (9), S. 921-944.
- Freise, Matthias (2009): Innovationsmotoren oder Danaergeschenk? Zur Legitimität Öffentlich-Privater Partnerschaften in Governancearrangements der kommunalen Gesundheitspolitik. In: Zeitschrift für Sozialreform (ZSR) 55Jg. (3), S. 231-251.

B. Fachartikel I

- Gerstlberger, Wolfgang; Wolfram Schmittel; Jens Janke (2004): Public Private Partnership als neuartiges Regelungsmuster zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen. Düsseldorf.
- Gerstlberger, Wolfgang; Michael Siegl (2011): Öffentlich-Private Partnerschaften. Ein Konzept für die zukünftige Gestaltung öffentlicher Aufgaben?; Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Greiling, Dorothea (2009): Public-Private Partnership: a driver for efficient public services or just an example of wishful thinking. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) Beiheft 37, S. 108-125.
- Greve, Carsten; Graeme A. Hodge (2013a): Conclusions: Rethinking public-private partnerships. In: Carsten Greve und Graeme A. Hodge (Hg.): Rethinking public-private partnerships. Strategies for turbulent times. Abingdon, Oxon, New York, NY, S. 211-222.
- Greve, Carsten; Graeme A. Hodge (Hg.) (2013b): Rethinking public-private partnerships. Strategies for turbulent times.
- Grüb, Birgit (2007): Sozialkapital als Erfolgsfaktor von Public Private Partnership. Berlin.
- Haerder, Max (2012): Der ewige Milliardenpoker um die Maut. Toll Collect. WirtschaftsWoche. Online verfügbar unter <http://www.wiwo.de/unternehmen/dienstleister/toll-collect-der-ewige-milliardenpoker-um-die-maut-seite-all/7524078-all.html> (Zugriff: 30.09.2014).
- Hodge, Graeme A.; Carsten Greve (2008): The PPP phenomenon: performance and governance insights. In: Janine O'Flynn und John Wanna (Hg.): Collaborative governance. A new era of public policy in Australia? Acton, A.C.T, S. 93-111.
- Hodge, Graeme A.; Carsten Greve (2011): Theorizing Public-Private Partnership Success: A Market-Based Alternative to Government. Paper for the Public Management Research Conference at Syracuse University, 02-04 June 2011. Syracuse, NY, USA.
- Hodge, Graeme A.; Carsten Greve; Anthony E. Boardman (Hg.) (2010): International Handbook on Public-Private Partnerships.
- Jahn, Thomas (2008): Transdisziplinarität in der Forschungspraxis. In: Sebastian Bergmann und Engelbert Schramm (Hg.): Transdisziplinäre Forschung. Integrative Forschungsprozesse verstehen und bewerten. Frankfurt am Main–New York, S. 21-37.
- Kirbach, Roland (2012): Schön gerechnet. Kommunen. In: DIE ZEIT, 25.10.2012 (Nr. 44).
- Krasemann, Detlef (2008): Public Private Partnership. Rechtliche Determinanten der Auswahl und Konkretisierung von Projekten als Public Private Partnership. Hamburg.
- Krumm, Thomas; Karsten Mause (2009): Public-Private Partnerships als Gegenstand der (Politik-) Wissenschaft. In: PVS Politische Vierteljahresschrift 50Jg. (1), S. 105-129.
- Lang, Anne-Sophie (2014): Baden in einem richtigen Bürgerbad. In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 28.09.2014, S. 20.
- Lang, Richard; Dietmar Roessler (2011): Contextualizing the Governance of Community Co-operatives: Evidence from Austria and Germany. In: VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 22nd (4), S. 707-730.
- Lenk, Thomas; Manfred Röber (2011): Public-Private Partnership as Part of Public Sector Modernisation. In: Thomas Lenk, Manfred Röber, Martina Kuntze, Matthias Redlich und Oliver Rottmann (Hg.): Public-Private Partnership. An Appropriate Institutional Arrangement for Public Services? Baden-Baden, S. 1-6.
- Lüdemann, Jörn (2009): Rechtsetzung und Interdisziplinarität in der Verwaltungsrechtswissenschaft. In: Andreas Funke und Jörn Lüdemann (Hg.): Öffentliches Recht und Wissenschaftstheorie. Tübingen (3), S. 119-143.
- Mittelstraß, Jürgen (2005): Methodische Transdisziplinarität. In: Theorie und Praxis 14Jg. (2), S. 18-23.
- Mühlenkamp, Holger (2006): Public Private Partnership aus der Sicht der Transaktionskostenökonomik und der Neuen Politischen Ökonomie. In: Dietrich Budäus (Hg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership. Baden-Baden, S. 29-48.
- Mühlenkamp, Holger (2012): Effizienzgewinne und Entlastungen öffentlicher Haushalte durch Public Private Partnership (PPP) ? In: Hans-Ulrich Küpper (Hg.): Chancen und Risiken von PPP. Eine Betrachtung aus ökonomischer und juristischer Perspektive. München, S. 63-126.
- Oppen, Maria; Detlef Sack (2008): Governance und Performanz. Motive, Formen und Effekte lokaler Public Private Partnerships. In: Gunnar Folke Schuppert und Michael Zürn (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden, S. 259-281.

B. Fachartikel I

- Osborne, Stephen P. (2010): The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? In: Stephen P. Osborne (Hg.): The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London–New York, S. 1-16.
- Paffhausen, Peter (2010): Entscheidung über eine Öffentlich Private Partnerschaft. Empfehlungen für kommunale Entscheidungsträger beim Eingehen einer institutionellem Öffentlich Privaten Partnerschaft. Dissertation. Universität Potsdam.
- Pauli, Christian (2009): Entwicklung einer Entscheidungshilfe zur Beurteilung der PPP-Eignung kommunaler Bauvorhaben. Kassel.
- Pestoff, Viktor (2011): Co-production, new public governance and third sector social services in Europe. In: Ciências Sociais Unisinos 47Jg. (1), S. 15-24.
- Pfnür, Andreas; Christoph Schetter; Henning Schöbener (2010): Risikomanagement bei Public Private Partnerships. Berlin–Heidelberg.
- Prinzhorn, Jens (2011): Civil Private Partnerships. Kooperationen mit multinationalen Unternehmen aus Sicht von Nonprofitorganisationen. Marburg.
- Putnam, Robert D. (1995): Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America. In: Political Science and Politics 28Jg. (4), S. 664-683.
- Püttner, Günter (2006): Chancen und Risiken von PPP aus juristischer Sicht. In: Dietrich Budäus (Hg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership. Baden-Baden, S. 97-114.
- Reichard, Christoph (2014): Verwaltung aus Sicht der Managementlehre. In: Klaus König, Sabine Kropp, Sabine Kuhlmann, Christoph Reichard, Karl-Peter Sommermann und Jan Ziekow (Hg.): Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung. Baden-Baden, S. 255-269.
- Reiner, Elisabeth; Dietmar Röhl; Daniela Weismeier-Sammer (2010): Public Citizen Partnerships. In: cooperativ (3), S. 58-61.
- Röber, Manfred (2012): Institutionelle Differenzierung und Integration im Kontext des Gewährleistungsmodells. In: Manfred Röber (Hg.): Institutionelle Vielfalt und neue Unübersichtlichkeit. Zukunftsperspektiven effizienter Steuerung öffentlicher Aufgaben zwischen Public Management und Public Governance. Berlin (212), S. 15-27.
- Roggencamp, Sibylle (1999): Public Private Partnership. Entstehung und Funktionsweise kooperativer Arrangements zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft. Frankfurt a.M.
- Sack, Detlef (2006): Eine Bestandsaufnahme der Verbreitung, Regelungen und Kooperationspfade vertraglicher PPP in Deutschland - Effizienz, Kooperation und relationaler Vertrag. In: Dietrich Budäus (Hg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership. Baden-Baden, S. 51-76.
- Sack, Detlef (2009a): Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland. Baden-Baden.
- Sack, Detlef (2009b): Zwischen Usurpation und Synergie - Motive, Formen und Entwicklungsprozesse von Public Private Partnership. In: Zeitschrift für Sozialreform (ZSR) 55Jg. (3), S. S. 211-230.
- Sack, Detlef (2013a): Krise und Organisationswandel von lokaler Governance - Das Beispiel Public Private Partnerships. In: Michael Haus und Sabine Kuhlmann (Hg.): Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise? Wiesbaden, S. 139-157.
- Sack, Detlef (2013b): PPP zwischen politischem Projekt, medialer Diskussion und administrativer Routine - Zur Einführung. In: dms - der moderne Staat 6Jg. (2), S. 311-319.
- Salewski, Christian (2012a): Die Selbstbediener. Geheimsache PPP - Wie Banken, Konzerne und Lobbyisten sich Staatsaufträge zuschanzen. In: impulse (02), S. 16-25.
- Salewski, Christian (2012b): Sie nennen es Mitgift. In: Financial Times Deutschland (FDT), 22.05.2012, S. 23,26.
- Schede, Christian; Markus Pohlmann (2006): Vertragsrechtliche Grundlagen. In: Martin Weber, Michael Schäfer, Friedrich Ludwig Hausmann, Hans Wilhelm Alfen und Dietrich Drömann (Hg.): Public Private Partnership. München, S. 102-156.
- Schedler, Kuno (2014): Forschungsannäherung an die managerialistische Verwaltungskultur. In: Klaus König, Sabine Kropp, Sabine Kuhlmann, Christoph Reichard, Karl-Peter Sommermann und Jan Ziekow (Hg.): Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung. Baden-Baden, S. 221-254.
- Schomaker, Rahel (2011): Public Private Partnerships aus Sicht der Neuen Institutionenökonomik - Theoretische Überlegungen und empirische Evidenz. In: Jan Ziekow (Hg.): Wandel der Staatlichkeit und wieder

B. Fachartikel I

- zurück? Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Public Private Partnership) in/nach der Weltwirtschaftskrise. Baden-Baden, S. 215-233.
- Schuppert, Gunnar Folke (2001): Grundzüge eines zu entwickelnden Verwaltungskooperationsrecht. Regelungsbedarf und Handlungsoptionen eines Rechtsrahmens für Public Private Partnership. Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten erstellt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Juni 2001.
- Schwalb, Lilian (2011): Kreative Governance? Public Private Partnerships in der lokalpolitischen Steuerung. Wiesbaden.
- Seckelmann, Margrit (2008): Die historische Entwicklung kommunaler Aufgaben. In: dms - der moderne Staat (2), S. 267-285.
- Strüneck, Christoph; Rolf G. Heinze (2005): Public Private Partnership. In: Bernhard Blanke, Stephan von Bandedemer, Frank Nullmeier und Göttrik Wewer (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden, S. 120-127.
- Tartler, Jens (2012): Konzerne ziehen Bund über den Tisch. In: Financial Times Deutschland (FDT), 12.02.2012, S. 9.
- Thaler, Julia; Katharina Spraul; Bernd Helmig (2013): Aufgabenkritik freiwilliger kommunaler Aufgaben: Zur Entstehung von Akzeptanz für Öffentlich-Private Partnerschaften. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) Beiheft 42, S. 112-127.
- Thom, Norbert; Adrian Ritz (2003): Möglichkeit der Wertschöpfungssteigerung durch Public Private Partnership. In: Norbert Bach und Wolfgang Eichler Bernd Buchholz (Hg.): Geschäftsmodelle für Wertschöpfungsnetzwerke. Wiesbaden, S. 435-457.
- Weller, Marc-Philippe (2009): Die Vertragstreue. Vertragsbindung, Naturalerfüllungsgrundsatz, Leistungstreue. Tübingen.
- Wettenhall, Roger (2010): Mixes and partnership through times. In: Graeme A. Hodge, Carsten Greve und Anthony E. Boardman (Hg.): International Handbook on Public-Private Partnerships. Cheltenham-Northampton, MA, S. 17-42.
- Wieland, Joachim (2009): Privatisierung öffentlicher Aufgaben - Gestaltungsmöglichkeiten, Grenzen, Regelungsbedarf. In: Niedersächsische Verwaltungsblätter (NdsVBI) (2), S. 33-37.
- Winkelmann, Thorsten (2011): Auf dem Weg zum "schlanken Staat"? Public-Private-Partnership auf dem Vormarsch. In: Eckhard Jesse (Hg.): Europas Politik vor neuen Herausforderungen. Opladen [u.a.], S. 283-298.
- Winkelmann, Thorsten (2012): Public Private Partnership: Auf der Suche nach Substanz. Eine Effizienzanalyse alternativer Beschaffungsformen auf kommunaler Ebene. Baden-Baden.
- Ziekow, Jan (Hg.) (2011): Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück? Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Public Private Partnership) in/nach der Weltwirtschaftskrise.
- Ziekow, Jan (2012): Rechtliche Fragen der Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) für das Handwerk. In: Hans-Ulrich Küpper (Hg.): Chancen und Risiken von PPP. Eine Betrachtung aus ökonomischer und juristischer Perspektive. München, S. 129-241.
- Ziekow, Jan; Alexander Windoffer (2008): Public Private Partnership. Struktur und Erfolgsbedingungen von Kooperationsarenen. Baden-Baden.
- Zimmer, Annette (2007): Bürgerschaftliches Engagement und Management: Führungskräfte im Dritten Sektor. In: Dietmar Bräunig und Dorothea Greiling (Hg.): Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II., Berlin, S. 533-545.

Frank Wessel

Citizen Financial Participation Schemes as Part of New Public Governance

Co-Production; Citizen Financial Participation; New Public Governance (NPG); Public Debt;

The increasing financial needs of some of the German municipalities in combination with a more restrictive loan policy and even a withdrawal from financing of municipalities by German banks has led to a development of partnerships between citizens and the public sector to guarantee the fulfilment of voluntary municipal tasks. This paper presents and discusses the underlying citizen financial participation schemes of these partnerships in the light of New Public Governance and identifies possible options for co-financing and co-production on the municipal level in Germany.

I. Introduction and research objectives

Citizen financial participation schemes could be applied as an institutional arrangement for the provision of public services and so might form part of the broader New Public Governance (NPG) framework as described by Osborne (2010). Two broadly accepted elements of the NPG concept, citizen engagement and citizen as co-producer (Röber/Redlich 2012, p. 172), support the development of citizen financial participation schemes. In view of the definition of co-production used by Bovaird/Loeffler, namely “The public sector and citizens making better use of each other’s assets and resources to achieve better outcomes or improved efficiency” (2012, p. 1121), new forms of co-providing and co-financing will need to emerge. The finance options discussed here focus on projects that often, but not always, include municipal voluntary tasks such as operation of sports facilities (swimming pools, sport centres etc.) and cultural facilities (museums, theatres etc.), as well as social facilities (child-care centres, nursing homes etc.).¹ Furthermore, the tasks connected to the German energy turnaround (*Energiewende*) can also be viewed as part of this kind of public service provision. If the state endorses “green energy” and supports the transformation of the German energy sector to a multi-faceted renewable energy sector, this could lead to substantial opportunities for community initiatives (Reiner et al. 2014, p. 509). All the above-mentioned examples have in common that they are mostly initialized and managed by civil society, but still combine actors from public, private and/or non-profit organizations (Degenhart/Wessel 2015). In some cases projects are also discussed un-

¹ The academic literature already incorporates portrayals of this kind of institutionalized arrangement: Schwalb 2011, Lenk et al. 2009 and Freisburger 2000 observe cultural facilities; the pool sector is the focus of Thaler et al. 2013; Theuvsen/Hansen 2013 examines the biogas sector in the field of renewable energy; and Oppen et al. 2003 addresses partnerships in the field of social services.

der the terms “civic engagement” (Zimmer 2007), “citizen coproduction” (Bovaird 2007), “cross-sectoral partnerships” (Helmig/Boenigk 2012) or, on an institutional level, “local governance networks” (Reichard 2002) or as arrangements of “collaborative governance” (Straßheim 2013). The objective of this paper is to show and analyse citizen financial participation schemes for this kind of cooperation. Therefore, the following two research questions will be answered: What impact do different kinds of citizen financial participation schemes have on the further development of these institutional arrangements in light of NPG in Germany? What is the common ground of these options?

This study’s underlying qualitative research design is based on several sources. In-depth, semi-structured interviews (face-to-face) with bank managers and treasurers of local authorities have been carried out and analyzed. In addition, the outcome of an academic workshop on the topic “Public–Private Partnerships (PPPs)” in January 2014 at Leuphana University of Lüneburg in connection with intensive desk research was used as a further source of data. The research about citizen financial participation schemes cannot be allocated to a single disciplinary context, but relates to a broad range of academic disciplines; therefore, varied theories can be applied in this context. This approach follows the proposal of Reichard, who endorses a more interdisciplinary collaboration for effective Public Management research in the future (2014, pp. 266). As a result, this article is based on knowledge from a wide range of disciplinary areas and follows the idea that “multidisciplinary insights [...] are bringing new life to understand[ing] the future [...]” of citizen financial participation schemes (Greve/Hodge 2013, p. 220).

II. Current financial situation of municipalities and future consequences

To date, municipal debts in Germany consist of credit market debts, used to finance municipal investments, and cash credits, which were originally intended to ensure liquidity, but are currently also used to finance current expenditures. The current municipal credit market debts amount to some € 85.3 billion and a debit balance of approximately € 48.2 billion has been disclosed for cash credits (Figure 1). Overall, we can say that there are regional differences in the debt status between the approximately 11,500 municipalities. A two-tier situation has actually evolved, consisting of financially strong and financially weak municipalities. Some municipalities master their tasks without borrowing, while others have extremely high debts (Rehm 2012b, p. 192; also EY Kommunenstudie 2013).

C. Fachartikel II

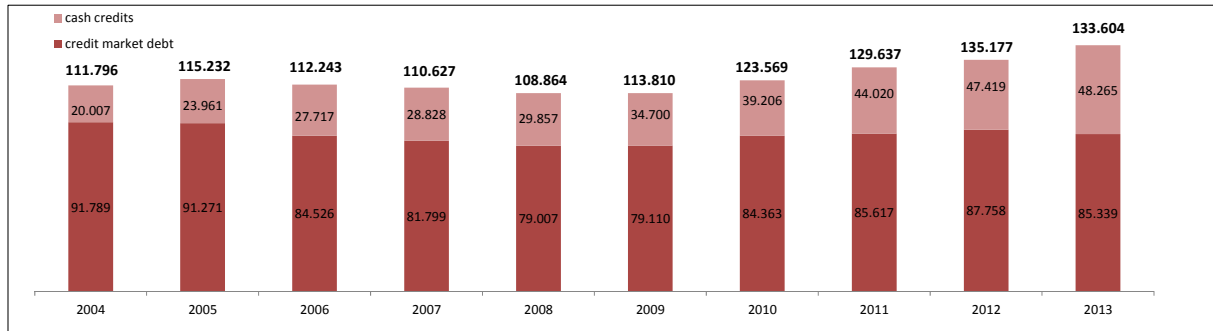


Figure 1: Public debt of German municipalities 2004 – 2013, in billions of euros (€)

Source: Federal Statistical Office (Destatis).

The development of credits for securing liquidity, as cash credits are also described, serves as an indicator for the scale of the municipal household crisis and forces urgent action on municipalities (Diemert 2013). Here, it is particularly significant that the development of cash credits has developed differently compared to credit market debt. Municipal cash credits have grown constantly over the past five years (more than 60 percent during the period from 2008 to 2013), while investment credits have been slightly reduced (Burth et al. 2013, p. 146). However, the existing risk of changes to the interest rates hidden behind the volume of the cash credits is more alarming for highly indebted municipalities. Currently, interest rates for cash credits are at very low levels, but in the long-term these will rise, and municipalities will then be burdened with the resulting increases in interest expenditure, which in turn will have to be financed (Burth et al. 2013, p. 139). Currently, some credit institutions are withdrawing completely from the municipality financing market (Bergmann 2013, p. 6). Other credit institutions now only grant credits to municipalities that can be allocated to the catchment area of their shareholders. Other banks exercise tight restrictions when granting credits (Rehm 2012a, p. 16). This behaviour by the credit institutions is partially a reaction to the introduction of Basel III. This banking regulation, which focuses on equity requirements for municipal debts (leverage ratio) in banks, considerably tightens or extends the activity of individual credit institutions (Rehm 2012b, pp. 197).

III. New Public Governance and citizen financing

The institutional dilemma of a structural budget deficit or debt situation and the provision of public tasks among municipalities indicate the acute need for municipalities to act. As a result, municipalities or citizens need to develop partnerships in order to be able to guarantee the fulfilment of (voluntary) public tasks. The premises upon which these new projects are to be based can be identified in the outcomes of the New Public Governance discourse. According to Bovaird “the driving force for public governance [is] the need to solve ‘wicked problems’ in society which it had become clear could not be tackled by public agencies acting alone and which, therefore, seemed to require

C. Fachartikel II

public agencies to be prepared to work with a wide range of other organizations in the public, private and voluntary sectors” (2004 p. 208; see also Greiling 2014a, pp. 40). Current research results from the field of local governance and local citizen participation / participatory governance support these presumptions (Schwalb 2007, p. 284; Vetter et al. 2013, p. 258). These results show a transformation of the relationship between the state and society, which becomes particularly apparent in the changed role and significance of the private economic and public utility sector, along with changed roles for state and non-state actors. Co-producers, if they are institutionally organised, act in most cases as nonprofit-organisations (NPO), which often have an innovation advantage for solving socially complex challenges (Greiling 2014b, p. 235). This innovation potential is also seen by researchers in inter-sectorial PPP projects (Sack 2007, p. 270). This discussion of innovation leads us to the field of social entrepreneurship and interrelated research results of social business. More precisely, insights from the area of financing social enterprises must be applied to analyse citizen financial participation approaches. Investors in social businesses take both financial and social returns into consideration when deciding to invest, which is described as the “double bottom line approach” (Achleitner et al. 2011, p. 269). Thus, the citizen financial participation schemes identified and discussed here, have to fulfil the following criteria, which are partly based on the initial research results of Holstenkamp/Degenhart in the area of citizen financial participation (2014, pp. 188):

- provision of public task follows the principles of co-production
- involvement of only local or regional based citizens with equity capital
- co-production institution has to be open for all local or regional stakeholders
- investment return expectations follow the double bottom line approach
- high degree of institutionalized partnership with exclusion from individual financial liability

Financing instruments where citizens merely become further creditors, as is normal for citizen credit models or citizen loans, fail one or more criteria and are not the subject of this paper. Equally, financing by donation does not meet all of the criteria even though it is part of supplement financing.

IV. Citizen financial participation schemes

Considering the above-mentioned criteria for citizen financial participation schemes and a growing number of institutional arrangements on the local level in Germany, the following four citizen financial participation schemes are identified:

1. Cooperative models

Elements of production and participation, and therefore having control over the production process, can be found in cooperative theory as part of the stakeholder approach (Pennerstorfer/Badelt 2013, p. 110). Ben-Ner and van Hooymissen argue that the formation of a NPO is a reaction of demand-side stakeholders to market and government failures. People will found a NPO (cooperative) if there is no other option to receive services in an adequate and sufficient way. Through their own provision of services, these stakeholders become in a sense a controlling stakeholder (member) of the cooperative (1991). Due to its constitutional features, the legal form of the cooperative is well-suited to be a part in a municipal partnership (Engelhardt 2007, p. 466). Citizen participation via a cooperative not only achieves rational investor involvement, but also results in citizens' emotional involvement in the co-production and, consequently, in the fact that the purely value-maximising calculatory considerations of the capital market are no longer in the foreground (Schetter 2010, pp. 296). This can be explained by the identity principle of the cooperative form. The members of a cooperative function both, as capital investors and as users. The otherwise predominant conflict between owner and user interests occurs only mildly or not at all (Albrecht et al. 2013, p. 88).

The currently increasing attractiveness of the cooperative model can be substantiated by the strong development of energy cooperatives in Germany. A considerable number of new energy cooperatives have been created since 2006. In the subsequent years, the number of cooperatives in Germany has grown exponentially. A total of 754 energy cooperatives were entered in the Register of Cooperatives as per 31.12.2012 (Degenhart/Holstenkamp 2013, p. 76).² This positive development serves as an example to demonstrate that municipal tasks such as securing heat and electricity supply (such as local heat grids and energy villages) can be met by using cooperative principles. These cases show that the substitution or supplementing of public tasks is an option if the public provision of services is not adequate and stakeholders demand those services (Theurl 2013, pp. 88). The potential for the use of cooperatives to fulfil municipal tasks exists, even if these are (still) isolated solutions (Göler von Ravensburg 2013, pp. 99; George/Bonow 2010). However, Blome-Drees expects that due to external conditions, the establishment of cooperatives will increase moderately in the long-term (2012, pp. 377).

2. Municipal foundations and community foundations

Besides the "mechanisms that drive charitable giving" (altruism, awareness of need, values etc.) identified by Bekkers/Wiepking (2011), the exhaustion of reform potential from state and market in Germany is a driving characteristic of foundations. The hope of a better society in a welfare state as well as the vision of a purely market-based so-

² See also: Walk/Schröder 2014, Klemisch 2014, Holstenkamp/Müller 2013.

ciety were both unfulfilled, so that supporting a foundation is a reasonable option for citizens (Zimmer 2005, p. 20). For example, Anheier/Daly explain that the provision of public services by foundations addresses the role of “complementarity, substitution or preservation of traditions and cultures” (2007). Based on this framework, two types of foundations could be used to finance municipal co-production projects in Germany: municipal foundations and community foundations. Municipal foundations are foundations which are managed and administrated by regional authorities. The assets of these foundations are provided by private donors (Bundesverband Deutscher Stiftungen 2013). The second possible type is the community foundation. Such foundations are established by several individuals in a regionally restricted sphere (Heister 2010, p. 71). Both foundations play through their officers an active part in the decision making process of the cross-sectoral partnership. Based on increasing wealth in Germany and on the resulting increasing private assets, combined with larger numbers of childless inhabitants, we can assume a further positive development of municipal foundations and citizen foundations in the future. Accordingly, the number of foundations participating as part of a citizen financial scheme could increase (see also Haibach/Priller 2014).

3. GmbH & Co. KG models as citizen financial participation schemes

There is another route to providing equity capital. This has already been established for projects in the field of renewable energies (Kaler/Kneuper 2012, p. 792), but can also be extended to further areas of municipal task fulfilment: GmbH & Co. KG. A GmbH & Co. KG is a limited partnership, a type of legal entity that allows citizens, municipalities and/or trade investors to subscribe for shares of a limited partnership (KG), thus providing the company with capital. Whether the GmbH & Co. KG then starts operations of its own accord or provides its capital to the municipality can be decided on a case-to-case basis. Furthermore, this legal entity includes a large number of legal structures, which enable the respective interest situations of the participants, and the availability of local capital in the municipality all to be considered (Holstenkamp/Degenhart 2013, pp. 27). The citizens’ still retain the role of co-producer of public goods. One of the first local citizen financial participation schemes using this legal form was the BürgerBreitband-Netz GmbH & Co. KG. This partnership between citizens, companies and the municipality has built an ultra-fast broadband Internet network in the rural region around the city of Husum in the north of Germany (Einhäus 2013, p. 6). For similar projects in the future, it may be possible that the GmbH-part of a GmbH & Co. KG private company can qualify for public benefit status and thereby gain tax benefits. In Germany this legal form of public benefit private limited company is called a “gGmbH” or “gemeinnützige GmbH”.

4. Associations

The financing of public tasks through associations is another part of the current discussion, and the growing number of associations clearly shows the increasing popularity of this organisational form in the third sector (Krimmer/Priemer 2013, p. 30). “*Freundes- oder Förderkreise, Fördergesellschaften, Fördervereine, Unterstützerkreise, etc.*” are all voluntary associations, which are organizations based on the principle of voluntary membership. In Germany most such organisations are registered (public benefit) associations and act as “*e.V.- eingetragener Verein*”. However, other legal forms are also available to them. Of the three main functions of an association in modern society – social integration, lobbying, service provision – service provision certainly plays a major role for the social sector. Frequently, the state and the associational sector build partnerships for public service provision (Freise/Hallmann 2014, p. 6). The research about registered public benefit associations (*Förderorganisationen*) is still only beginning and it is unclear if a lack of public financing is the trigger of their popularity or if there are other factors of new public governance that are growing this trend (Krimmer/Priemer 2013, pp. 32; Braun et al. 2013).

V. Discussion

Co-production and financial participation are the common grounds of the citizen financial participation schemes discussed in this paper. Pestoff has stressed that “co-production is a core aspect of New Public Governance and implies greater citizen participation and greater third sector provision of public services” (2011, p. 22). Thus, a central question of this research is if the nominated schemes meet Pestoff’s criteria. In fact, the argument has been that they do. More precisely, they meet the requirements in the following ways: Establishing citizen financial participation schemes can lead to a more positive perception of institutionalized cooperative arrangements at municipal levels in Germany. In particular, the perceived benefits from cross-sectoral partnerships in the municipality (such as keeping infrastructure or offering innovative services) may result in a higher willingness on the part of citizens to financially participate in projects of this type (spill-over effect). The fact that the users and the private sponsors / investors for municipal projects are identical ensures that information asymmetries are avoided or at least not exploited, although the limitations identified by principle-agent theory and relational contract theory have to be considered. Also, the emerging trend of crowdfunding initiatives could back the growth of citizen financing on the local level (Hainzer et al. 2014). Citizen financing and crowdfunding, a new, multi-faceted instrument to generate funds via the internet, have several useful features in common. For instance, citizen financing and crowdfunding are understood using the same types of theories: lead user -, open innovation -, and network theory as well as service marketing, are only a few of them. More concretely, the literature about

C. Fachartikel II

donor behaviour, which suggests that people who contribute to charitable causes are motivated by self-esteem, public recognition and the satisfaction of expressing gratitude, helps to provide a broad understanding of crowdfunding and can also be identified in some aspects of citizen financial participation schemes (Ordanini et al. 2011, p. 447).

Three important aspects of citizen financial participation in a co-production environment are thus crucial. First, for most projects joint accountability is unavoidable as the accountability lines between the public, private and third sector are necessarily blurred (Bovaird 2007, p. 856). If there are no common agreements between the parties about specific responsibilities and common trust, the danger will be that no partner feels accountable for the successful operation of the institutionalised partnership. Second, research results show that on the part of the public administrations, prejudices against the involvement of citizens exist (Greiling 2013, p. 61). For instance, municipal professionals might have fears about their status and their role as the sole providers of public services. In addition, professionals may have relatively negative assessments of citizen competences in these partnerships, leading to non-cooperative behaviour (Bovaird 2007, p. 857). And third, the aspect of social inequality has to be emphasised. Although the citizen financial participation schemes analysed here have comparatively low requirements for financial participation, the initiators nevertheless have to ensure, that all citizens, not only high-income citizens, can participate, so that the schemes can truly be described as direct democratic financing options.

It must be observed that only partial coverage of the costs is typically achieved by the revenues generated when the voluntary tasks are fulfilled.³ This is the reason why traditional banks have concerns when financing these services on a stand-alone basis. Banks need a proven and reliable cash-flow in order to grant credit to secure their business model. Most projects discussed in this paper cannot predict their cash-flow, resulting in their status of not eligible for bank loans. Overall, the citizen financing schemes presented act under a high degree of risk and uncertainty. Citizens involved in these schemes should know about this situation. As discussed in the paper, citizens take both financial and social returns into consideration when they co-finance voluntary public tasks. Public services supported solely by paying customers are not socially possible due to the cost level described earlier, making it impossible for such operations to fully do without public contributions. The combination of alternative financing instruments and public subsidies presents an opportunity to found long-term and reliable cross-sectoral partnerships at the municipal level.

³ For example, for public indoor and open air pools, the entrance earnings provide coverage of 20 to 40% of the operating costs (Breuer/Hovemann 2006, pp. 16). This amount is even lower for the majority of cultural facilities (Lenk et al. 2009, pp. 56).

VI. Conclusion and directions for further research

The withdrawal or restriction of municipal credit allocation by some financial institutions has made it harder for heavily indebted municipalities to finance themselves using the traditional means of borrowing. In this regard, citizen financial participation schemes can play a supportive role, in particular through co-financing and co-production of municipal voluntary tasks. This paper has shown that several schemes exist which can provide different options and ways that citizens can financially participate in the provision of public tasks in the NPG. Based on their shared criteria, these citizen financial participation schemes are models for local citizen (co-) financed projects on the municipal level. Due to the explorative character of this paper, further research should take a more detailed examination of the schemes into account. For example, through a case study approach primary data could be generated. Theoretical investigation of the advantages and disadvantages of the schemes from the point of view of the participating citizens, the public administration public professionals and the elected municipal council members is especially needed. The results could be used in a SWOT analysis of the different schemes and could also be used to determine the success factors of the different forms of citizen financing. Furthermore, the risk environment of the citizen financial participation schemes should be part of further research. In this paper, the risk aspect was only briefly mentioned, but a more thorough analysis of the underlying risk factors of co-production and co-financing is required. For example, how can the public administration know that the co-producer is a reliable and trustworthy partner? Does the administration need a special risk management for all types of citizen participation and citizen accountability in the local area? Which legal form of citizen financial participation schemes provides long-term stability and keeps flexibility for providing public tasks? Questions like these remain, but this paper has hopefully provided the first insights into citizen financing as part of New Public Governance.

Zusammenfassung

Frank Wessel; Finanzielle Bürgerbeteiligungsmodelle als ein Bestandteil der New Public Governance

finanzielle Bürgerbeteiligung; New Public Governance (NPG); kommunale Verschuldung; Ko-Produktion

Der steigende finanzielle Bedarf von Teilen der deutschen Kommunen in Kombination mit einem teilweisen Rückzug von Banken aus dem Kommunalkreditgeschäft führt zu einer Entwicklung von sektorenübergreifenden Partnerschaften zwischen Bürgern und Kommunen im Bereich der freiwilligen Aufgabenerfüllung. Aus Sicht der New Public

C. Fachartikel II

Governance werden finanzielle Bürgerbeteiligungsmodelle vorgestellt und diskutiert. Ferner werden mögliche freiwilligen Aufgaben der Kommunen identifiziert, in denen eine Ko-Finanzierung bzw. Ko-Produktion durch die Bürger in Deutschland möglich ist.

References

- Achleitner, Ann-Kristin; Wolfgang Spiess-Knafl; Sarah Volk (2011): Finanzierung von Social Enterprises - Neue Herausforderungen für die Finanzmärkte. In: Helga Hackenberg und Stefan Empter (Hg.): Social Entrepreneurship - Social Business. Für die Gesellschaft unternehmen. Wiesbaden, pp. 269-286.
- Albrecht, Romy; André Grüttner; Thomas Lenk; Oliver Lück; Oliver Rottmann (2013): Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten. Ableitungen für eine verbesserte Beteiligung auf Basis von Erfahrungen und Einstellungen von Bürgern, Kommunen und Unternehmen. Leipzig.
- Anheier, Helmut K.; Siobhan Daly (2007): Comparing foundation roles. In: Helmut K. Anheier und Siobhan Daly (Hg.): The politics of Foundations. A comparative analysis. London, New York (18), pp. 27-44.
- Bekkers, R.; P. Wiepking (2011): A Literature Review of Empirical Studies of Philanthropy: Eight Mechanisms that Drive Charitable Giving. In: Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, vol. 40, no. 5, pp. 924-973.
- Ben-Ner, Avner; Theresa van Hoomissen (1991): Nonprofit Organizations in the Mixed Economy. In: Annals of Public and Cooperative Economics, vol. 62, no. 4, pp. 519-550.
- Bergmann, Sebastian (2013): Neue Perspektiven. In: der gemeinderat, no. special issue ÖPP, pp. 6-7.
- Blome-Drees, Johannes (2012): Zur Aktualität des genossenschaftlichen Geschäftsmodells. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), vol. 35, no. 4, pp. 365-385.
- Bovaird, Tony (2007): Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. In: Public Administration Review, vol. 67, no. 5, pp. 846-860.
- Bovaird, Tony; Elke Loeffler (2012): From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. In: VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, vol. 23, no. 4, pp. 1119-1138.
- Braun, Sebastian; Stefan Hansen; Ronald Langner (2013): Bürgerschaftliches Engagement an Schulen. Eine empirische Untersuchung über Schulfördervereine. Wiesbaden.
- Breuer, Christoph; Gregor Hovemann (2006): Sportstättenfinanzierung – ein Geschäftsmodell für Genossenschaften? In: Geschäftsbericht 2005 des Rheinisch-Westfälischen Genossenschaftsverbandes, pp. 10-21.
- Bundesverband Deutscher Stiftungen (2013): Kommunale Stiftungen in Deutschland. Bestandsaufnahme, Chancen und Herausforderungen. Hg. v. Bundesverband Deutscher Stiftungen. Berlin.
- Burth, Andreas; René Geißler; Marc Gnädinger; Dennis Hilgers (2013): Kommunaler Finanzreport 2013. Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Degenhart, Heinrich; Lars Holstenkamp (2013): Energiegenossenschaften als Bürgerbeteiligung. In: Kommunalwirtschaft, no. special issue October 2013, pp. 76-79.
- Degenhart, Heinrich; Frank Wessel (2015): Public-Private Partnership (PPP): Für ein gemeinsames Verständnis von PPP als Teil der New Public Governance. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU). (accepted).
- Diemert, Dörte (2013): Aktuelle Dimensionen der kommunalen Haushaltskrise. In: Michael Haus und Sabine Kuhlmann (Hg.): Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise? Wiesbaden, pp. 84-99.
- Einhaus, Julian (2013): Beteiligung statt Förderung. In: HaushaltsZeitung, 2013, no. 3, p. 6.
- Engelhardt, Werner Wilhelm (2007): Zum Verhältnis der Genossenschaften und Nonprofit-Organisationen in Deutschland und in anderen Ländern Europas. In: Dietmar Bräunig und Dorothea Greiling (Hg.): Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II. Festschrift für Prof. Peter Eichhorn anlässlich seiner Emeritierung. Unter Mitarbeit von Peter Eichhorn. Berlin, pp. 459-468.
- EY Kommunenstudie 2013: Kommunen in der Finanzkrise: Status quo und Handlungsoptionen. Hg. v. EY.
- Federal Statistical Office (Destatis): Öffentliche Finanzen / Public finance. Schulden, Finanzvermögen. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Schulden/Schulden.html>, (access: 31/10/2014).
- Freisburger, Anke (2000): Public Private Partnership in der kommunalen Museumsarbeit. Köln.
- Freise, Matthias; Thorsten Hallmann (2014): Modernizing Democracy? Associations and Associating in the Twenty-First Century? In: Matthias Freise und Thorsten Hallmann (Hg.): Modernizing Democracy? Associations and Associating in the 21st Century, pp. 1-15.
- George, Wolfgang; Martin Bonow (Hg.) (2010): Kommunale Kooperation (Regionales Zukunftsmanagement), Lengerich.

C. Fachartikel II

- Göler von Ravensburg, Nicole (2013): Chancen für die eingetragene Genossenschaft in der Sozialwirtschaft. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), vol. 36, no. 2-3, pp. 89-105.
- Greiling, Dorothea (2013): Public Accountability and Citizen Trust: It Takes Two to Tango. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), vol. special issue 42, pp. 39-66.
- Greiling, Dorothea (2014a): Öffentliche Aufgabenerfüllung durch öffentliche und frei-gemeinwirtschaftliche Unternehmen: (K)ein Auslaufmodell. In: Martin Knoke, Joachim Merk, Mirjam Schneider-Pföhler und Katharina Spraul (Hg.): Das Publicness-Puzzle. Öffentliche Aufgabenerfüllung zwischen Staat und Markt. Lage, Lippe, pp. 35-52.
- Greiling, Dorothea (2014b): Qualität und Transparenz von NPOs: Pflichtübung oder Chance? In: Annette Zimmer und Ruth Simsa (Hg.): Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement. Quo vadis? Wiesbaden (46), pp. 231-244.
- Greve, Carsten; Graeme A. Hodge (2013): Conclusions: Rethinking public-private partnerships. In: Carsten Greve und Graeme A. Hodge (Hg.): Rethinking public-private partnerships. Strategies for turbulent times. Abingdon, pp. 211-222.
- Haibach, Marita; Eckhard Priller (2014): Major Giving in Germany: Facts and Opportunities. In: Matthias Freise und Thorsten Hallmann (Hg.): Modernizing Democracy? Associations and Associating in the 21st Century, pp. 324-337.
- Hainzer, Marietta; Sandra Stötzer; Markus Ellmer (2014): Crowdfunding-basierte Bürgerkreditmodelle in Kommunen. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), vol. 37, no. 1-2, pp. 54-72.
- Heister, Peter (2010): Finanzierung von Social Entrepreneurship durch Venture Philanthropy und Social Venture Capital. Auswahlprozess und -kriterien der Finanzintermediäre. Wiesbaden.
- Helmig, Bernd; Silke Boenigk (2012): Nonprofit Management. München.
- Holstenkamp, Lars; Heinrich Degenhart (2013): Bürgerbeteiligungsmodelle für erneuerbare Energien. Eine Begriffsbestimmung aus finanzwirtschaftlicher Perspektive. Leuphana Universität Lüneburg. Lüneburg (Working Paper Series in Business and Law, Nr. 13).
- Holstenkamp, Lars; Heinrich Degenhart (2014): Problemfelder und mögliche Lösungsansätze bei genossenschaftlichen Bürgerwindparks: Ressourcenmobilisierung und Projektakquise. In: Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen (ZfgG), vol. 64, no. 3, pp. 185-200.
- Holstenkamp, Lars; Jakob R. Müller (2013): Zum Stand von Energiegenossenschaften in Deutschland. Leuphana Universität Lüneburg (Working Paper Series in Business and Law, Nr. 14).
- Kaler, Matthias von; Friedrich Kneuper (2012): Erneuerbare Energien und Bürgerbeteiligung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), no. 13, pp. 791-796.
- Klemisch, Herbert (2014): Energiegenossenschaften als regionale Antwort auf den Klimawandel. In: Carolin Schröder und Heike Walk (Hg.): Genossenschaften und Klimaschutz. Akteure für zukunftsfähige, solidarische Städte. Wiesbaden (41), pp. 149-166.
- Krimmer, Holger; Jana Priemer (2013): ZiviZ-Survey 2012: Zivilgesellschaft verstehen. Berlin.
- Lenk, Thomas; Oliver Rottmann; Anna-Christina Loseries (2009): Perspektiven eines PPP-Modells zur Finanzierung kultureller Einrichtungen und Projekte am Beispiel der Stadt München. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), vol. 32, no. 1, pp. 44-68.
- Oppen, Maria; Detlef Sack; Alexander Wegener (2003): Innovationsinseln in korporatistischen Arrangements: Public Private Partnerships im Feld sozialer Dienstleistungen. Hg. v. WZB Discussion Paper. Berlin (SP III 2003-117).
- Ordanini, Andrea; Lucia Miceli; Marta Pizzetti; A. Parasuraman (2011): Crowd-funding: transforming customers into investors through innovative service platforms. In: Journal of Service Management, vol. 22, no. 4, pp. 443-470.
- Osborne, Stephen P. (Hg.) (2010): The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London.
- Pennerstorfer, Astrid; Christoph Badelt (2013): Zwischen Marktversagen und Staatsversagen? Nonprofit-Organisationen aus ökonomischer Sicht. In: Ruth Simsa (Hg.): Handbuch der Nonprofit-Organisation. Strukturen und Management. Stuttgart, pp. 107-123.
- Pestoff, Viktor (2011): Co-production, new public governance and third sector social services in Europe. In: Ciências Sociais Unisinos, vol. 47, no. 1, pp. 15-24.
- Rehm, Hannes (2012a): Finanzkrise und Kommunalfinanzen - Befunde, Probleme, Perspektiven. Vortrag und Diskussion. In: Veröffentlichung der Freiherr von Stein-Gesellschaft e.V., pp. 13-41.
- Rehm, Hannes (2012b): Quo vadis Kommunalverschuldung? In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), vol. 35, no. 2, pp. 187-215.
- Reichard, Christoph (2002): Governance öffentlicher Dienstleistungen. In: Dietrich Budäus, Reinbert Schauer und Christoph Reichard (Hg.): Public- und Nonprofit-Management. Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder. Linz, pp. 25-42.

C. Fachartikel II

- Reichard, Christoph (2014): Verwaltung aus Sicht der Managementlehre. In: Klaus König, Sabine Kropp, Sabine Kuhlmann, Christoph Reichard, Karl-Peter Sommermann und Jan Ziekow (Hg.): Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung. Baden-Baden, pp. 255-269.
- Reiner, Elisabeth; Richard Lang; Dietmar Roessl (2014): Citizen-based co-operatives in the field of renewable energy: the case of Solargenossenschaft Rosenheim. In: Tim Mazzarol, Sophie Reboud, Elena Mamouni Limnios und Delwyn N. Clark (Hg.): Research Handbook on Sustainable Co-operative Enterprise. Case studies of organisational resilience in the co-operative business model, pp. 496-512.
- Röber, Manfred; Matthias Redlich (2012): Bürgerbeteiligung und Bürgerhaushalte in Deutschland, Österreich und der Schweiz - auf dem Weg vom Staatsbürger über den Kunden zum Mitentscheider und Koproduzenten? In: Eckhard Schröter, Patrick von Maravić und Jörg Röber (Hg.): Zukunftsfähige Verwaltung? Herausforderungen und Lösungsstrategien in Deutschland, Österreich und der Schweiz, pp. 165-186.
- Sack, Detlef (2007): Spiele des Marktes, der Macht und der Kreativität - Öffentliche-private Partnerschaften und lokale Governance. In: Lilian Schwalb und Heike Walk (Hg.): Local Governance - mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden, pp. 251-277.
- Schetter, Christoph (2010): Finanzierung öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen von Public Private Partnerships. Köln.
- Schwalb, Lilian (2007): Public Private Partnerships und Local Governance in der Kulturfinanzierung. In: Lilian Schwalb und Heike Walk (Hg.): Local Governance - mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden, pp. 278-299.
- Schwalb, Lilian (2011): Kreative Governance? Public Private Partnerships in der lokalpolitischen Steuerung. Wiesbaden.
- Straßheim, Holger (2013): Collaborative Governance: Mehrebenendynamiken und Mechanismen des Wandels. In: dms - der moderne Staat, vol. 6, no. 2, pp. 345-360.
- Thaler, Julia; Katharina Spraul; Bernd Helmig (2013): Aufgabenkritik freiwilliger kommunaler Aufgaben: Zur Entstehung von Akzeptanz für Öffentlich-Private Partnerschaften. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), vol. special issue 42, pp. 112-127.
- Theurl, Theresia (2013): Gesellschaftliche Verantwortung von Genossenschaften durch MemberValue-Strategien. In: Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen (ZfgG), vol. 63, no. 2, pp. 81-94.
- Theuvsen, Ludwig; Thomas Henning Hansen (2013): Public Private Partnerships in the production of renewable energies: Lessons in public entrepreneurship from the German biogas sector. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), vol. special issue 43, pp. 105-116.
- Vetter, Angelika; Helmut Klages; Frank Ulmer (2013): Bürgerbeteiligung braucht Verstetigung und Verlässlichkeit: Gestaltungselemente einer dauerhaften und systematischen Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden. In: dms - der moderne Staat, vol. 6, no. 1, pp. 253-271.
- Walk, Heike; Carolin Schröder (2014): Opportunities and Limits of Cooperatives in Times of Socio-Ecological Transformation. In: Matthias Freise und Thorsten Hallmann (Hg.): Modernizing Democracy? Associations and Associating in the 21st Century, pp. 301-314.
- Zimmer, Annette (2005): Stiftungen als Organisationen der Zivilgesellschaft. In: Rupert Strachwitz und Florian Mercker (Hg.): Stiftungen in Theorie, Recht und Praxis. Handbuch für ein modernes Stiftungswesen. Berlin, pp. 9-21.
- Zimmer, Annette (2007): Vom Ehrenamt zum Bürgerschaftlichen Engagement. Einführung in den Stand der Debatte. In: Lilian Schwalb und Heike Walk (Hg.): Local Governance - mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden, pp. 95-108.

Die Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben mit Hilfe finanzieller Bürgerbeteiligungsmodelle unter Einbeziehung von Sparkassen und Kreditgenossenschaften

I. Einleitung und Zielsetzung

Die Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben durch hybride Organisationen aus dem öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Sektor hat in den letzten Jahren eine steigende Bedeutung erfahren. Durch eine verschuldungsbedingte Einschränkung der Handlungsfähigkeit einiger Kommunen in Deutschland und bereits sichtbaren Entwicklungen der New Public Governance (NPG) in der deutschen Gesellschaft wird sich dieser Prozess auch in Zukunft fortsetzen (*Röber/Redlich 2012*). Viele dieser durch Ko-Produktion erfüllten Aufgaben werden partiell durch Bürgerbeteiligungsmodelle finanziert bzw. immer mehr Bürger engagieren sich durch die Überlassung von finanziellen Mitteln in der Zivilgesellschaft. Bei der finanziellen Bürgerbeteiligung handelt es sich um Organisationsformen, deren finanzielle Ausgestaltung durch Bürger aus der Kommune erfolgt. Durch die Beteiligung der Bürger kommt es zu einer Diversifizierung und Demokratisierung des beteiligten Investorenkreises und einer Förderung des lokalen Engagements in der jeweiligen Kommune (*National Advisory Board Deutschland 2014*, S. 47).

In diesem Beitrag soll die Forschungsfrage beantwortet werden, inwiefern sich Sparkassen und Kreditgenossenschaften mit ihrem Stakeholder-orientierten Geschäftsmodell in Bezug auf die Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben mit Hilfe von finanzieller Bürgerbeteiligung positionieren sollten bzw. wie sie diese unterstützen könnten. In der Literatur werden Sparkassen und Kreditgenossenschaften aufgrund ihres vergleichbaren „impliziten Programmcodes“ auch als „ungleiche Zwillinge“ bezeichnet (*Schulz-Nieswandt/Köstler 2012*). Beide Bankengruppen zeichnet aus, dass sie zahlreiche Berührungspunkte zu den handelnden Akteuren und den Leitgedanken der finanziellen Bürgerbeteiligungsmodelle aufweisen. Während bei den Kreditgenossenschaften der genossenschaftliche Förderauftrag in Kombination mit ihrem Regionalprinzip im Vordergrund steht, wird das Handeln der Sparkassen an dem öffentlichen Auftrag ausgerichtet. Aus dieser Fokussierung der beiden Geschäftsziele ist zu analysieren, inwiefern diese institutionellen Vorgaben, die eine nicht nur ausschließlich auf erwerbswirtschaftliche Zwecke ausgerichtete Geschäftstätigkeit bedingen, den Umgang mit den finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen bestimmen. Ergänzend ist bei der Analyse zu berücksichtigen, welchen Einfluss die veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auf die zukünftige Positionierung von Sparkassen und Kreditgenossenschaften haben.

D. Fachartikel III

Zur Beantwortung der Forschungsfragen wird der Status quo der freiwilligen Aufgabenerfüllung in den deutschen Kommunen und der Einfluss ihrer Verschuldungssituation dargestellt. Anschließend werden die theoretischen Hintergründe der Ko-Produktion und der finanziellen Bürgerbeteiligung erläutert und in Bezug zu den Stakeholder-orientierten Vorgaben der Sparkassen und Kreditgenossenschaften gebracht. Im Forschungsprozess wurden explorative und deskriptive Forschungsmethoden eingesetzt.

Zu Beginn der Untersuchung wurde der aktuelle Forschungsstand in Bezug auf Ko-Produktion und finanzielle Bürgerbeteiligungsmodelle anhand einer breiten Analyse der vorliegenden Literatur identifiziert. Auf Basis einer interdisziplinären Ausrichtung wurden einschlägige Publikationen aus dem Bereich der Wirtschafts-/ Verwaltungswissenschaften, der Politikwissenschaft und den Rechtswissenschaften herangezogen und ausgewertet. Ergänzend konnten eigene Forschungsergebnisse zum Thema Ko-Produktion und finanzielle Bürgerbeteiligung berücksichtigt werden (*Degenhart/Wessel* 2015; *Wessel* 2015). Im nächsten Schritt wurden die anwendbaren Rechtsquellen in Bezug auf den „Öffentlichen Auftrag“ der Sparkassen und den Förderauftrag bzw. das Regionalprinzip der Kreditgenossenschaften bestimmt. Die identifizierten Paragraphen finden sich in den einzelnen Sparkassengesetzen der Länder, z.B. im Niedersächsischen Sparkassengesetz (NSpG), und im deutschen Genossenschaftsgesetz (GenG). Mit Hilfe der Gesetzesinterpretation, eine in den Rechtswissenschaften angewendete Forschungsmethode, wurde eine, auf den Grundsätzen der systematischen bzw. teleologischen Auslegung basierende Betrachtung der einschlägigen Normen vorgenommen (*Beaucamp/Treder* 2011, S. 32 – 50). Darauf aufbauend erfolgte eine Analyse und Interpretation der institutionellen Vorgaben der Sparkassen und Kreditgenossenschaften in Bezug auf die Förderung von finanziellen Bürgerbeteiligungsinstrumenten. Während des Forschungsverlaufs wurde in einem iterativen Prozess bereits vorhandenes empirisches Material aus der Untersuchung von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen und Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben berücksichtigt. Durch dieses Vorgehen konnten die deskriptiv-analytischen abgeleiteten Ergebnisse des oben dargestellten Vorgehens durch die Berücksichtigung von Praxiswissen nachvollzogen werden, um eine praxisnahe Basis für die in diesem Beitrag vorgeschlagenen Unterstützungsaktivitäten zu erhalten. Die diesem empirischen Material zugrunde liegende Datenbasis wurde im Jahr 2013 durch insgesamt 29 explorative, leitfadengestützte Experteninterviews mit Vertretern von in der Kommunalfinanzierung tätigen Banken und Beschäftigten bzw. Beratern von Kommunen, die alle im operativen Bereich in der Erfüllung kommunaler Aufgaben tätig sind, generiert. Die Gespräche wurden vollständig transkribiert und mit Hilfe der Software ATLAS.ti qualitativ ausgewertet. Die Auswertung erfolgte nach dem von *Gläser/Laudel* vorgegeben Ablauf einer qualitativen Inhaltsanalyse (2010, S. 197 – 260). Der für diesen Beitrag gewählte explorative und deskriptive Forschungsansatz wurde verwendet,

um inhaltliche Zusammenhänge zwischen der finanziellen Bürgerbeteiligung und der Einbeziehung von Sparkassen bzw. Kreditgenossenschaften erkennbar und sichtbar zu machen.

II. Aktuelle Situation in Deutschland

a. Erfüllung von freiwilligen kommunalen Aufgaben

In den vergangenen Jahren entwickelten sich wechselnde Funktionsverständnisse des Staats bzw. der staatlichen Aufgabenerfüllung in der Praxis. Wurde der Staat in den 1970er Jahren noch als Wohlfahrtsstaat bezeichnet, so wird dieser zu Beginn des 21. Jahrhunderts als ein von „Krisen getriebener Staat“ bzw. als „Digitaler Staat“ bezeichnet. Dabei können zwei treibende Ursachen identifiziert werden:

- Aufgrund der zunehmenden Verknappung öffentlicher Ressourcen (Abgaben) und zugleich einem stetigen bzw. steigenden Ressourcenbedarf (der auch nicht durch Erhöhung oder Schaffung von neuen Abgaben gedeckt werden könnte), ergab bzw. ergibt sich eine wachsende Abhängigkeit vom Banken- und Kapitalmarkt mit der Folge eines eingeschränkten Handlungs- und Gestaltungsspielraums von Politik und Verwaltung (*Budäus* 2012, S. 20 – 29).
- Die fortschreitende Digitalisierung mit neuen Web 2.0 Anwendungen und sozialen Netzwerken sorgt für eine Neugestaltung der bisher bekannten Einfluss- und Kommunikationsstrukturen und Forderungen nach einer „Open Government“ und „Open Data“-Kultur (*Hilgers* 2012).

Beide Herausforderungen werden die zukünftige interdisziplinäre Forschung stark beherrschen. In Bezug auf diesen Beitrag steht der erste genannte Aspekt im Vordergrund. Dabei wird eine weitere Eingrenzung auf einen speziellen Bereich der staatlichen Aufgabenerfüllung vorgenommen: die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen. Bei diesen Aufgaben kann die Kommune selber darüber entscheiden, ob oder welche sie ausführt, und wie die Aufgabenerfüllung geschehen soll. Dieses klassifiziert diese Aufgaben zum Kernstück kommunaler Selbstverwaltung (*Rehm/Matern-Rehm* 2010, S. 80). Die freiwilligen Aufgaben beruhen wesentlich auf der Erbringung von Dienstleistungen und beinhalten nur beim Bau bzw. Instandsetzung der Infrastruktur eine investive Komponente. Zu diesen hier im Vordergrund stehenden freiwilligen Aufgaben zählen z.B. die Bereitstellung von Sporteinrichtungen (Schwimmbäder, Sporthallen usw.) und Kultureinrichtungen (Museen, Theater usw.), aber auch der Betrieb von sozialen Einrichtungen wie KITA's und Jugendheimen. Die öffentlichen Aufgaben, die im Zusammenhang mit der deutschen Energiewende ste-

D. Fachartikel III

hen, können teilweise diesem Bereich zugerechnet werden. Welche freiwilligen Aufgaben eine Kommune in Zukunft noch erfüllen wird, hängt wesentlich von der finanziellen Situation der jeweiligen Kommune ab.

Die fiskalische Ausgangssituation vieler Kommunen in Deutschland kann als herausfordernd beschrieben werden, insbesondere die Situation zahlreicher Kommunen in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland (*Junkernheinrich* 2010, S. 182). Die besondere Brisanz der kommunalen Haushaltskrise liegt insbesondere an der Zweckentfremdung der Kassenkredite, die ursprünglich für die Liquiditätssicherung vorgesehen waren, jetzt aber zur Finanzierung struktureller Defizite verwendet werden (*Stolzenberg/Heinel* 2013, S. 466).

Die negativen Folgen von (fast) überschuldeten Kommunen zeigen sich in vielfacher Ausprägung: Ausbleiben von Ersatzinvestitionen, Personalabbau, Kürzungen bei freiwilligen Aufgaben und ein eingeschränkter Handlungsspielraum für zukünftige kommunale Herausforderungen. Ein Verlust von materiellen kommunalen Angeboten führt langfristig zu einem Absinken der Attraktivität der Kommune (Standortnachteil) und damit auch zu einem Bevölkerungs- und Einnahmerückgang. Als Folge werden noch weniger Einnahmen erzielt: ein Teufelskreis bzw. eine Schuldenspirale beginnt sich zu drehen (*Holtkamp/ Kuhlmann* 2012, S. 43 – 44). Um teilweise diese negative Entwicklung in einigen Kommunen zu durchbrechen bzw. Lösungsansätze zu entwickeln, könnten für die Erfüllung von freiwilligen Aufgaben spezielle Kooperationsformen auf Basis der finanziellen Bürgerbeteiligung hinzugezogen werden.

Im Rahmen der finanziellen Bürgerbeteiligung kommt es regelmäßig in der Praxis zur Gründung einer eigenständigen, unabhängigen Institution. Die folgende Diskussion in Bezug auf Ko-Produktion mit Hilfe finanzieller Bürgerbeteiligungsmodelle geht davon aus, dass jeweils eine spezielle kommunale Aufgabe bzw. ein eigenes Projekt finanziert werden soll, die/das als eine eigenständige rechtliche Einheit gesehen wird. Dieses steht im Widerspruch zum traditionellen Vorgehen in der kommunalen Haushaltsführung, in der die meisten Finanzierungsinstrumente nicht zweckgebunden sind sondern als allgemeine Deckungsmittel in den Haushalt der Kommune einfließen.¹ Das beschriebene Gesamtdeckungsprinzip eines öffentlichen Haushaltsplans und die eher projektorientierte Sichtweise einer Bank, eines Bürgers bzw. eines Investors zeigen nicht nur die rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Unterschiede in Bezug auf Finanzierungslösungen auf, sondern sind neben unterschiedlichen Governance Strukturen immer wieder Auslöser von Missverständnissen zwischen den Parteien. Diese Problematik ist in der zukünftigen Diskussion von möglichen Ko-Produktionsansätzen in Theorie und Praxis zu beachten und muss für mögliche Lösungsvorschläge in der

¹ Auf dieses Vorgehen bzw. diese Situation in deutschen Kommunen wurde regelmäßig in den Experteninterviews hingewiesen.

Zukunft berücksichtigt werden (*Salomon* 2006, S. 143; *Lang/Roessl* 2011, S. 726 – 730).

b. Öffentliche Aufgabenerfüllung durch Ko-Produktion in Kombination mit finanzieller Bürgerbeteiligung

Aus der dargestellten Situation lässt sich eine veränderte Rolle der öffentlichen Hand bei der Aufgabenerfüllung beobachten. Nachdem in den vergangenen 30 Jahren das Konzept des New Public Management (NPM) im Fokus stand, hat sich seit Mitte der 1990er eine weitere Reformagenda entwickelt: die New Public Governance. Diese Agenda „setzt anstelle der Markt- und Wettbewerbsorientierung des NPM auf partnerschaftliche Koordinationsstrukturen im Interesse einer kooperativen Gemeinwohlverwirklichung“ von öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren (*Greiling* 2014, S. 36). Dabei werden die gesellschaftlichen Akteure aktiv in die kommunale Problembewältigung eingebunden, anstatt sie von oben herab zu steuern bzw. sie zu versorgen (*Bogumil/Jann* 2009, S. 51). Für *Röber/Redlich* gehören die folgenden Punkte zu den Kernelementen der Public Governance (2012, S. 172):

- neue Arbeitsteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft,
- Staat als Anreger, Moderator und Gewährleister – anstelle des klassischen Obrigkeitsstaates,
- Ergänzung der Steuerungsmodi „Hierarchie“ und „Markt“ um neue Formen der Steuerung, wie bspw. „Verhandlungen“ und „Selbstkoordination“,
- verschwimmende Grenzen und Verantwortlichkeiten zwischen öffentlichem und privatem Sektor,
- Leistungserbringung in (informalen) öffentlich-privaten Netzwerken,
- Bürger als Mitglied von Solidargemeinschaften und als Ko-Produzent öffentlicher Leistungen,
- Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements durch Schaffung der notwendigen Handlungsspielräume und Beteiligungsmöglichkeiten an Planungs- und Entscheidungsprozessen im öffentlichen Sektor (z.B. durch Bürgerbefragungen, -versammlungen oder -entscheide).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Bürger stärker partizipativ an Entscheidungsprozessen teilnehmen und die Bürger eine aktive Rolle als Ko-Produzent anstreben.² In der Literatur werden diese kommunalen Kooperationsformen unter dem

² In der wissenschaftlichen Literatur finden sich bereits zahlreiche Darstellungen für diese Art von Kooperationsprojekten: *Lang/Roessl* 2011 untersuchen die Governance von Community Co-operatives; *Schwalb* 2011, *Lenk et al.* 2009 und *Freisburger* 2000 betrachten Kultureinrichtungen; der Bäderbereich steht bei *Thaler et al.* 2013 im Mittelpunkt; im Bereich der Erneuerbaren Energien wird bei *Theuvsen/Hansen* 2013 der Sektor Biogas untersucht und bei *Kahla/Holstenkamp* 2014 die einzelnen Motive von finanziell beteiligten Bürgern; *Oppen et al.* 2003 beschäftigt sich mit Public Private Partnerships (PPP) im Feld sozialer Dienstleistungen; *Ambrosius*

D. Fachartikel III

Begriff der „Local Governance“ diskutiert. Unter diesem Begriff werden innovative Verbindungen zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft verstanden, die mit einer aktiveren Beteiligung von Bürger/innen in Kooperation mit Wirtschaft und öffentlichem Sektor einhergehen (*Walk/Dienel* 2009, S. 196). Gerade in Bezug auf die Erfüllung der freiwilligen kommunalen Aufgaben bieten sich diese hybriden Partnerschaften an. Insbesondere der Aspekt, dass die Aufgaben lokal in der Kommune auftreten und diese auch in den meisten Fällen lokal erfüllt werden müssen, spricht für die Einbeziehung dieser Local Governance Arrangements. Im Folgenden wird der Fokus daher auf die Einbeziehung der Bürger als Ko-Produzent gelegt.

Unter Ko-Produktion werden Organisationsformen verstanden, in denen Bürger öffentliche Aufgaben autonom oder zusammen mit der öffentlichen Hand erfüllen (*Pestoff et al.* 2006, S. 592 – 592). Im Rahmen dieser Ko-Produktion kommt es in vielen Fällen auch zu einer Ko-Finanzierung bzw. einer vollständigen Finanzierung durch die Bürger. Die Ko-Finanzierung verstärkt bzw. unterstreicht auf der einen Seite das Engagement der beteiligten Bürger, auf der anderen Seite gibt es auch Bürgern die Möglichkeit der Partizipation, denen es nicht möglich ist, sich ehrenamtlich aktiv an der Ko-Produktion zu beteiligen, aber die gewählte Form der Aufgabenerfüllung durch Überlassung von finanziellen Mitteln unterstützen möchten. Die Identifikation der Bürger mit ihrer finanziellen Beteiligung und auch die Möglichkeit, die Auswirkungen direkt in der lokalen Umgebung beobachten zu können, stellen einen weiteren Anreiz zur Beteiligung der privaten Haushalte dar (*National Advisory Board Deutschland* 2014, S. 38).

Die hier beschriebene Form der Finanzierung könnte als „Finanzielle Bürgerbeteiligung“ bezeichnet werden. „Finanziell“, da Kapital zur Verfügung gestellt wird, und „Bürgerbeteiligung“, da dieses Kapital vom Kapitalgeber „Bürger“ für den Zweck der Ko-Produktion von öffentlichen Aufgaben überlassen wird. Im Mittelpunkt dieser Abhandlung steht die Betrachtung der finanziellen Bürgerbeteiligung aus finanzwirtschaftlicher Sicht. Erste explorative Forschungsarbeiten beschäftigen sich mit einer Begriffsbestimmung (*Holstenkamp/Degenhart* 2013) bzw. stellen empirische Ergebnisse zum Thema finanzieller Bürgerbeteiligung in deutschen Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern dar (*Lenk et al.* 2014). Ferner wurde auf Basis einer theoretischen Erläuterung von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen als Teilbereich der New Public Governance ein Ansatz verfolgt, die charakteristischen Merkmale der finanziellen Bürgerbeteiligungsmodelle für die Erfüllung von freiwilligen kommunalen Aufgaben zu identifizieren (*Wessel* 2015).

2013 erinnert an das bürgerschaftliche Engagement und *Andeßner et al.* 2013 diskutieren über Öffentliche Dienstleistungsnetzwerke.

D. Fachartikel III

Danach handelt es sich um eine finanzielle Bürgerbeteiligung, wenn folgende Kriterien zutreffen:

- die öffentliche Aufgabe wird im Rahmen der Ko-Produktion erfüllt,
- finanzielle Beteiligung der lokalen bzw. regionalen Bevölkerung erfolgt durch die Überlassung von Eigenkapital,
- die Möglichkeit der Beteiligung steht allen Bürgern mit einem Wohnsitz in der lokalen bzw. regionalen Umgebung offen,
- eine Renditemaximierung steht nicht im Vordergrund der Beteiligungsentscheidung,
- die rechtliche Organisationsstruktur stellt sicher, dass keine persönliche Haftung des Bürgers entstehen kann („nur die finanzielle Einlage haftet“).
- In Bezug auf Unternehmens- bzw. Organisationsformen der finanziellen Bürgerbeteiligung,³ die die oben genannten Kriterien erfüllen, sind folgende Typen geeignet, da sie entweder den demokratisch organisierten Unternehmensformen zuzurechnen sind oder geeignete gesellschaftsrechtliche Gestaltungsmerkmale bieten:
 - eingetragene Genossenschaften (e.G.),
 - kommunale Stiftungen und Bürgerstiftungen,⁴
 - gemeinnützige GmbH (gGmbH),
 - GmbH & Co. KG-Modelle,
 - Förderorganisationen in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins (e.V.).

Bei der Analyse der genannten Organisationsformen kann festgestellt werden, dass hier unter der finanziellen Bürgerbeteiligung primär Eigenkapitalinvestitionen mit einer Mitbestimmungsfunktion einzuordnen sind. Die demokratische Mitbestimmung ergibt sich entweder aus den speziellen Merkmalen der gewählten Rechtsform oder durch vertragliche Vereinbarung bzw. Berücksichtigung in der zugrunde liegenden Satzung. Dabei umfasst die demokratische Mitbestimmung noch nicht vollständig den

³ Der in dieser Beitrag verwendete Begriff der „finanziellen Bürgerbeteiligung“ ist nicht deckungsgleich mit dem Begriff der „Bürgerfinanzierung“, der im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Bürgerbeteiligung im Bericht der Expertenkommission (Fratzcher-Kommission) zur „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ verwendet wird *Expertenkommission* 2015, S. 46 – 47).

⁴ Volksbanken und Raiffeisenbanken haben zahlreiche Verbindungen zu den Bürgerstiftungen, vertreten durch das Kompetenzzentrum Aktive Bürgerschaft e.V., siehe *Nährlich* 2010 oder 2014; Sparkassen agieren über diverse Sparkassenstiftungen, teilweise auch als Bürgerstiftung, siehe www.sparkassenstiftungen.de oder *Blunck* 2011.

D. Fachartikel III

Kern der finanziellen Bürgerbeteiligung. Zusätzlich sollte die finanzielle Bürgerbeteiligung auch im Rahmen des Impact Investing-Ansatzes analysiert werden.⁵ Impact Investing, eine Form der nachhaltigen Geldanlage, bedeutet „investieren mit der gezielten Absicht, [eine] positive gesellschaftliche Wirkung (soziale Rendite) sowie finanzielle Renditen zu erzielen“ (Weber/Scheck 2012, S. 8). Insbesondere der Aspekt der sozialen Rendite, gleichzusetzen mit dem sozialen Nutzen, den ein Anleger mit seiner Beteiligung erzielt und der nicht monetär zu bewerten ist, lenkt den Fokus auf das genannte Kriterium der fehlenden Renditemaximierung der finanziellen Bürgerbeteiligung. Hier wird oft von einem double-bottom-line-Ansatz gesprochen, also eine Berücksichtigung von finanzieller und sozialer Rendite (Achleitner et al. 2011, S. 269 – 270). Ferner bezieht sich Impact Investment auf privates Investmentkapital, das in Form von Fremd- oder Eigenkapital zur Verfügung gestellt wird (Schäfer/Mayer 2013, S. 148).

Die Einteilung zwischen Eigenkapitalgeber und Fremdkapitalgeber kann auch als Einordnungskriterium zwischen einer engen bzw. weiten Begriffsbestimmung der finanziellen Bürgerbeteiligungsformen herangezogen werden. Zeichnet der Bürger Anteile, tritt er einem Verein bei oder stiftet er einen Geldbetrag, überlässt er der Organisation (= Kapitalnehmer) Kapital und erhält Eigentümer- bzw. Mitgliedsrechte. In den meisten Fällen hat der Kapitalgeber keinen direkten Anspruch auf eine spätere Rückzahlung seines Geldes, aber eine Rückgabe bzw. Verkauf der Anteile ist möglich. Die dargestellten Vorgänge können als Überlassung von Eigenkapital bezeichnet werden. Eine enge Begriffsbestimmung der finanziellen Bürgerbeteiligung, wie sie in diesem Beitrag verwendet wird, bezieht sich daher auf die Position des Bürgers als Eigenkapitalgeber einhergehend mit den spezifischen Eigenschaften von Eigenkapital, wie z.B. eines möglichen vollständigen Verlust des eingesetzten Kapitals in der Insolvenz (siehe *Abbildung 1*). In einer weiten Auslegung des Begriffs der finanziellen Bürgerbeteiligung gehören auch Formen dazu, in dem der Bürger sich mit Kapital beteiligt, aber einen direkten Rückzahlungsanspruch besitzt. In diesen Fällen hat er die Position eines Fremdkapitalgebers, er gibt sozusagen der Organisation (= Kapitalnehmer) einen Kredit und wird Gläubiger. Solche Kredite werden als Bürgerkreditmodelle, Bürgeranleihen, Schuldverschreibungen, Inhaberschuldverschreibungen, stille Beteiligungen, Genussrechte/Genussscheine oder nachrangige Darlehen bezeichnet (Lenk et al. 2014, S. 28 – 30; Hainzer et al. 2014; Degenhart/Schomerus 2013, S. 184).⁶

⁵ Auch als Social Impact Investments (SII) bezeichnet und in deutsch-sprachigen Publikationen als „Wirkungsorientierte Investitionen (WI)“ bzw. „Wirkungsorientiertes Investieren (WI)“ übersetzt, *National Advisory Board Deutschland* 2014.

⁶ Zur Ausgestaltung der einzelnen Fremdfinanzierungsinstrumente, siehe *Wöhe/Döring* 2013, S. 546 – 564.

D. Fachartikel III

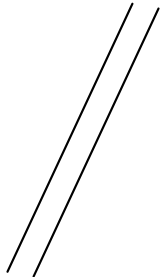
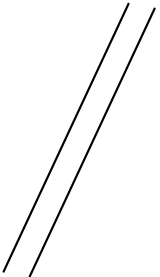
finanzwirtschaftliche Einordnung aus Sicht der Bürger	Position als Eigenkapitalgeber (Organisationsformen)	Position als Gläubiger (Organisationsformen)
<p>enge Begriffsbestimmung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • möglicher vollständiger Verlust der eingesetzten finanziellen Mittel in der Insolvenz, aber keine persönliche Haftung • kein Rückzahlungsanspruch, teilweise Rückgabe bzw. Verkauf von Anteilen möglich • Mitbestimmungsrechte 	<ul style="list-style-type: none"> • eingetragene Genossenschaften (e.G.) • kommunale Stiftungen und Bürgerstiftungen • Gemeinnützige GmbH (gGmbH) • GmbH & Co. KG-Modelle • Förderorganisationen in der Rechtsform e.V. 	
<p>weite Begriffsbestimmung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • anteiliger Verlust der eingesetzten finanziellen Mittel in der Insolvenz („Quote“), keine persönliche Haftung • Rückzahlungsanspruch der Kapitalgeber • grds. keine Möglichkeit der Mitbestimmung 		<ul style="list-style-type: none"> • Bürgerkreditmodelle • Bürgeranleihen • Schuldverschreibungen • Inhaberschuldverschreibungen • Sparbriefe • stille Beteiligung • Genussrechte / Genussscheine • nachrangige Darlehen

Abbildung 1: Einordnung der finanziellen Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten
Quelle: eigene Darstellung

Insgesamt kann festgestellt werden, dass es in den letzten Jahren zu einer steigenden Bedeutung der finanziellen Bürgerbeteiligung gekommen ist und sich diese Entwicklung, basierend auf den in diesem Beitrag dargestellten Gründen, weiter fortsetzen könnte.⁷ Das Potenzial für die Bürgerbeteiligung durch Genossenschaften für die Erfüllung kommunaler Aufgaben wird grundsätzlich gesehen (Ringle 2010b; S. 18; Karner et al. 2010). Zu beachten ist dabei, dass eine genaue Zukunftsprognose schwierig ist, da es zwar Tendenzen gibt, die aufzeigen, dass gerade im ländlichen Raum neue Selbstorganisationsimpulse vorhanden sind, die zu neuen bürgerschaftlichen Trägerstrukturen führen, gleichwohl aber noch keine aktuellen Zahlen zur Anzahl von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen vorliegen (Priemer et al. 2015, S. 42). Durch die in diesem Beitrag dargestellte zukünftige Entwicklung der Ko-Produktion von

⁷ Beispielsweise können hier finanzielle Bürgerbeteiligungsmodelle im Bereich der Erneuerbaren Energien genannt werden, wie z.B. Energiegenossenschaften, die in den letzten Jahren einen starken Zuwachs in Deutschland erfahren haben (Degenhart/Schomerus 2014, Vogt 2013, S. 143 – 144). Aufgrund von Veränderungen der gesetzlichen Rahmbedingungen ist zwar seit 2014 eine Stagnation bei den Neugründungen festzustellen, doch anhand dieses Sektors kann aufgezeigt werden, dass bei passenden Rahmenbedingungen die finanzielle Bürgerbeteiligung eine Option für die kommunale Aufgabenerfüllung ist (Müller/Holstenkamp 2015, S. 4, Müller et al. 2015). Grundsätzlich können diese Bürgerenergiegenossenschaften mit ihrer speziellen institutionellen Konstitution als Muster für weitere Formen der finanziellen Bürgerbeteiligung in anderen Bereichen (Sport, Kultur usw.) dienen, da sie politische, soziale und finanzielle Aspekte von Bürgerbeteiligung und Ko-Produktion in sich vereinen und für die öffentliche Aufgabenerfüllung anwendbar machen (Yildiz et al. 2015, S. 61).

freiwilligen kommunalen Aufgaben, ist davon auszugehen, dass es zukünftig zu vermehrten Berührungspunkten der Sparkassen und Kreditgenossenschaften mit finanziellen Bürgerbeteiligungsorganisationen kommen könnte. Somit wird im Folgenden die institutionelle Ausgangslage („impliziter Programmcode“) der beiden Bankgruppen untersucht, um daraus eine zukünftige Positionierung in Bezug auf die finanzielle Bürgerbeteiligung abzuleiten.

III. Ausgangslage Sparkassen und Kreditgenossenschaften

Das deutsche Bankenwesen charakterisiert eine Drei-Säulen-Struktur. Eine Säule bilden die Kreditbanken, eine zweite der Sparkassensektor und die dritte umfasst den Kreditgenossenschaftssektor (*Hartmann-Wendels et al. 2015, S. 27 – 42*). Sparkassen und Kreditgenossenschaften stehen aufgrund ihres jeweiligen speziellen Auftrages, der besonders kompatibel mit den Entwicklungen der New Public Governance in Deutschland scheint, im Fokus dieses Beitrages. Insbesondere die Berücksichtigung des öffentlichen Auftrags der Sparkassen und, in Bezug auf die Kreditgenossenschaften, die Auswirkungen ihres Mitgliederförderungsauftrags in Kombination mit dem Regionalprinzip, legt nahe, dass neben der Gewinnerzielungsabsicht noch andere Motive im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit existieren. *Schulze-Nieswandt/Köster* stellen dazu fest, dass beide Institutsgruppen sich „aus formgebundener Kultur der Gemeinwohl-Wertschätzung heraus zum sozialen Engagement“ ausrichten (2012, S. 353; auch *Brämer et al. 2010, S. 325 – 326*). Im nächsten Schritt werden die beiden Handlungsmotive – öffentlicher Auftrag der Sparkassen und Förderauftrag in Kombination mit dem Regionalprinzip der Kreditgenossenschaften – separat dargestellt und analysiert. Basierend auf den Erkenntnissen wird versucht, Positionierungsmöglichkeiten für beide Bankengruppen in Bezug auf finanzielle Bürgerbeteiligungsmodelle abzuleiten und mögliche Einschränkungen bzw. neue gesellschaftliche Rahmenbedingung zu identifizieren.

Sparkassen: öffentlicher Auftrag

Der öffentliche Auftrag ist ein vielschichtiger (Sammel-) Begriff. Im Kern sagt dieser aus, dass die Sparkassen mit der Wahrnehmung von öffentlichen Interessen betraut sind. Die Ausgestaltung dieses Auftrages ist nicht statisch zu sehen, sondern die Ausprägungen des Auftrages können sich im Zeitablauf verändern, so wie es auch zu einer Veränderung der öffentlichen Aufgaben kommt (*Degenhart/Wessel 2015, S. 11; Seckelmann 2008, S. 269*). Formal findet sich der öffentliche Auftrag in den Sparkassengesetzen der Länder bzw. wird näher in den entsprechenden Sparkassenverordnungen erläutert.⁸ Dem öffentlichen Auftrag liegt das Prinzip der Gemeinnützigkeit zugrunde.

⁸ In Niedersachsen finden sich einige Aspekte des Auftrags in § 4 des Niedersächsischen Sparkassengesetzes (NSpG).

D. Fachartikel III

Die Gemeinnützigkeit der Sparkassen findet sich explizit in § 40 Abs. 1 (3) KWG: „[...] insbesondere eine am Gemeinwohl orientierte Aufgabenstellung und eine Beschränkung der wesentlichen Geschäftstätigkeit auf den Wirtschaftsraum, in dem das Unternehmen seinen Sitz hat [...]“ und in einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) aus dem Jahr 1994: „So sollen [die Sparkassen] insbesondere den Sparsinn der Bevölkerung wecken und fördern, ihr Gelegenheit zur sicheren Geldanlage geben und der Kreditversorgung unter besonderer Berücksichtigung des Mittelstandes und der wirtschaftlichen Bevölkerungskreise dienen“ (2BvR 1547/85). Im wissenschaftlichen Diskurs haben sich fünf Charakteristika zur Bestimmung des öffentlichen Auftrages herausgebildet (Brämer et al. 2010, S. 321 – 326):

- Gewährleistungsfunktion,
- Förderfunktion,
- Hausbankfunktion,
- Struktursicherungsfunktion,
- Wettbewerbssicherungsfunktion.

Im Folgenden werden die einzelnen Funktionen kurz vorgestellt und erläutert:

Gewährleistungsfunktion

Unter der Gewährleistungsfunktion der Sparkassen wird die Versorgung des Geschäftsgebiets mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen verstanden. Insbesondere das Vorhalten von margenschwachen Bankprodukten und eine Grundversorgung mit Bankdienstleistungen zu angemessenen Preisen, auch in dünn besiedelten oder strukturschwachen Gebieten, wird unter dieser Funktion subsumiert (Gärtner 2008, S. 109).

Förderfunktion

Die Förderfunktion hat ihren Ursprung in der historisch bedingten Sparkassenidee, die auch Kleinanlegern eine sichere Anlagemöglichkeit bieten sollte. Im Laufe der Zeit hat sich daraus eine Förderung des Sparens entwickelt, ökonomisch ausgedrückt, „die Förderung der Vermögensbildung eröffnet auch einkommenschwachen Bevölkerungsschichten die Möglichkeit zur intertemporalen Konsumentscheidung und damit zur Maximierung ihrer individuellen Wohlfahrtsfunktion“ (Brämer et al. 2010, S. 322).

Hausbankfunktion

Die Hausbankfunktion, einschließlich der Kommunalberatungsfunktion, besagt, dass die Sparkassen sowohl die öffentliche Hand mit Kommunalkrediten und sonstigen kreditwirtschaftlichen Leistungen versorgen sollen, als auch die in ihrem Geschäftsgebiet ansässigen kleinen und mittelständischen Unternehmen eine umfassende Kreditversorgung gewähren sollen (§ 4 Abs. 1 NSpG). Hier zeigt sich das dem öffentlichen

D. Fachartikel III

Auftrag zugrunde liegende Regionalprinzip, das besagt, dass Kredite im Grundsatz nur an Kreditnehmer wie öffentliche Institutionen, Unternehmen oder Personen, im jeweiligen Geschäftsgebiet der Sparkassen zu vergeben sind.

Struktursicherungsfunktion

Unter der Struktursicherungsfunktion wird die flächendeckende Existenz von Sparkassen, insbesondere auch in strukturschwachen Regionen verstanden. Durch die dezentrale Aufstellung der Sparkassen ist sichergestellt, dass die gesammelten Einlagen zur Finanzierung regionaler Kreditnehmer eingesetzt werden (*Gärtner* 2008, S. 109). Unter der Struktursicherungsfunktion wird auch das Engagement der Sparkassen im Bereich der kulturellen und sozialen Förderung eingeordnet. Dieses sind Fördermaßnahmen im Bereich Kunst und Kultur, Forschung und Wissenschaft, Umwelt, Sport, Soziales usw. (*Haasis* 2009, S. 8).

Wettbewerbssicherungsfunktion

Der Wettbewerbssicherungsauftrag beinhaltet die Annahme, dass Sparkassen aufgrund ihrer flächendeckenden Präsenzen Monopol- bzw. Oligopolstellungen im deutschen Bankenmarkt entgegenwirken und den Wettbewerb stärken. In Bezug auf die Möglichkeit der Ko-Produktion und der Einbeziehung von finanzieller Bürgerbeteiligung, haben die Auswirkungen der Wettbewerbssicherungsfunktion insofern Bedeutung, als dass fast jede Kommune in Deutschland in einem Geschäftsgebiet einer Sparkasse liegt und somit lokale Ansprechpartner in der jeweiligen Sparkasse vorhanden sind.

Kreditgenossenschaften: Förderauftrag und Regionalprinzip

Volks- und Raiffeisenbanken (nachfolgend als Kreditgenossenschaftsbanken bezeichnet) basieren auf tradierten Grundwerten, die den Kern von Genossenschaften bilden. Als oberste Leitmaxime steht die Förderung der Mitglieder. Ferner setzt sich die Genossenschaftsidee aus den Prinzipien von Selbsthilfe, Selbstverantwortung und Selbstverwaltung (Demokratieprinzip) und dem Identitätsprinzip zusammen (*Ringle* 2013a). Das bei den Sparkassen vorhandene Regionalprinzip findet sich auch in ähnlicher Form bei den Kreditgenossenschaften wieder. Im Folgenden werden Charakteristika und Prinzipien kurz vorgestellt und erläutert:

Förderauftrag / Genossenschaftsidee

Der Förderauftrag der Kreditgenossenschaften findet sich in § 1 Abs. 1 Genossenschaftsgesetz (GenG), in dem Genossenschaften als „Gesellschaften von nicht geschlossener Mitgliederzahl, deren Zweck darauf gerichtet ist, den Erwerb oder die Wirtschaft ihrer Mitglieder oder deren soziale oder kulturelle Belange durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb zu fördern“ definiert werden. Förderung bedeutet dabei, dass eine Besserstellung der Mitglieder gegenüber Dritten erreicht wird. Dabei kann

D. Fachartikel III

die Förderung in eine ideelle, ökonomische und sozial / kulturelle Förderung eingeteilt werden. Eine ideelle Förderung der Mitglieder von Kreditgenossenschaften kann z.B. in der Erklärungsbedürftigkeit und individueller Anpassung von aktuell am Markt angebotenen Bankdienstleistungen bestehen. Die ökonomische Förderung spiegelt sich in der direkten finanziellen Förderung der Mitglieder, z.B. durch die Vergabe von Krediten wider. Die soziale / kulturelle Förderung der Mitglieder zeigt sich oft durch die Sponsoringmaßnahmen der lokalen Kreditgenossenschaft in Bezug auf Kunst-, Kultur- und Sportaktivitäten im Ort.

Prinzipien von Selbsthilfe, Selbstverantwortung und Selbstverwaltung (Demokratieprinzip)

Die Mitglieder einer Kreditgenossenschaft verfolgen durch kollektive Selbsthilfe eine Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der einzelnen Mitglieder. Inwiefern der Grundgedanke der Selbsthilfe und die damit verbundenen Prinzipien einen Einfluss auf die finanzielle Bürgerbeteiligung haben, steht im Fokus der späteren Diskussion. Unter dem Prinzip der Selbstverantwortung wird der Gedanke der Solidarhaftung sichtbar. Die Mitglieder stehen im Umfang ihrer in der Satzung festgelegten Haftungspflicht für die Verbindlichkeiten ihrer Genossenschaft persönlich ein. Der Grundsatz der Selbstverwaltung sagt aus, dass die Mitglieder einer Kreditgenossenschaft ihre Genossenschaft mittels Willensbildung und Kontrolle in Eigenregie leiten. In der Literatur wird dieses Prinzip auch als Demokratieprinzip bezeichnet (*Klemisch/Vogt 2012, S. 23*).

Identitätsprinzip

Das Identitätsprinzip stellt ein wesentliches Kriterium für eine Genossenschaft dar. Die Mitglieder / Eigentümer einer Kreditgenossenschaft, sind auch gleichzeitig Kunden der Bank. Das bedeutet, dass Geschäftspartner und Kapitalgeber im Idealfall die gleichen Personen sein sollen, d.h. eine synchrone Träger- und Nutzerfunktion der genossenschaftlichen Mitglieder ist gegeben (*Tschöpel 2013, S. 16*). In Bezug auf die Kreditgenossenschaften hat das Identitätsprinzip im Laufe der Jahre zunehmend an Bedeutung verloren. Insbesondere die steigende Anzahl der Dienstleistungsgeschäfte mit Nicht-Mitgliedern zeigt diese Entwicklung.

Regionalprinzip

Das Regionalprinzip der Kreditgenossenschaften besagt, dass jeweils nur eine Kreditgenossenschaft in einer Region tätig ist, und stellt mit dem bereits erwähnten Regionalprinzip der Sparkassen eine Gemeinsamkeit beider Bankengruppen dar. Das Regionalprinzip der Kreditgenossenschaften ist gesetzlich nicht verankert, es ergibt sich aus deren Zugehörigkeit zu einem Verbund und den damit einhergehenden Verpflichtungen (*Aschhoff/Henningsen 1995, S. 79 – 88*). Durch das Regionalprinzip soll der gegenseitige Wettbewerb, der in diesem Verbund zusammengeschlossenen Kreditgenos-

senschaften, auf regionaler Ebene eingeschränkt bzw. ausgeschlossen werden (Gärtner 2008, S. 131).

IV. Diskussion

Nachdem die zugrundeliegenden Handlungsmaximen von Sparkassen und Kreditgenossenschaften dargestellt wurden, wird in einem nächsten Schritt die Positionierung in Bezug auf finanzielle Bürgerbeteiligungsmodelle diskutiert. Um den Kontext noch einmal aufzuzeigen, wird auf *Abbildung 2* verwiesen. Dabei soll verdeutlicht werden, dass Sparkassen als öffentlich-rechtliche Finanzinstitute dem Öffentlichen Sektor zuzurechnen sind und die Kreditgenossenschaften aufgrund ihrer „erkennbar primär privaten (d.h. auf ihre Mitglieder bezogene) Geschäftsinteressen“ dem privaten Sektor (Brämer et al. 2010, S. 312, auch Theurl 2004, S. 954). Beiden gemein ist, dass sie aufgrund unterschiedlichster Entwicklungen in ihrem jeweiligen gesellschaftlichen Sektor und zusätzlich durch verstärkende Veränderungen im Bereich der Zivilgesellschaft, eine Rolle in der weiteren Verbreitung der finanziellen Bürgerbeteiligungsmodelle spielen können.

Eine theoretische Einordnung dieser Thesen und daraus abgeleitete mögliche Maßnahmen für den zukünftigen Umgang der Sparkassen und Kreditgenossenschaften mit finanzieller Bürgerbeteiligung, stehen im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen:

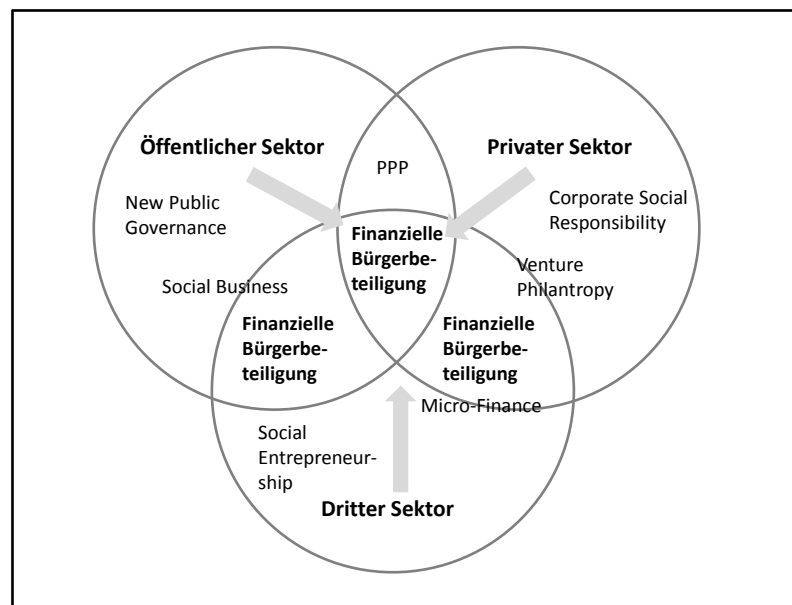


Abbildung 2: Treiber für die Entwicklung von finanzieller Bürgerbeteiligung

Quelle: eigene Darstellung basierend auf Nicholls und Pharoah 2008, S. 7

Für die Zukunft bedeuten die beobachtbaren Entwicklungen, dass sich Strukturen einer neuen Verantwortung zeigen, d.h. Kooperationsbeziehungen, in denen sich die Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Bürger zusammenschließen.

D. Fachartikel III

ßen, um kommunale Herausforderungen anzugehen. Dabei wird der Ansicht von *Backhaus-Maul* gefolgt, „...der eine grundlegende Neuausrichtung in der Aufgaben- und Rollenverteilung von Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft sowie den damit verbundenen `Spielregeln´ in einer sich wandelnden Gesellschaft“ identifiziert (2010, S. 79). Pointiert betrachtet, bedeutet dieses den Wechsel von einem (sozial-) staatlich basierten Korporatismus mit einem Vorherrschen von Verbänden hin zu einer polyzentrischen Gesellschaft, in der Zivilgesellschaft und Wirtschaft bzw. Unternehmen und Non-profit Organisationen in erheblichem Maße in der Erstellung von (freiwilligen) kommunalen Aufgaben involviert sind (ebenda, S. 79). Was bedeutet diese Entwicklung nun für das Vorgehen von Sparkassen und Kreditgenossenschaften? Aus Sicht einer gesellschaftsorientierten Bankbetriebslehre kann eine gesellschaftliche Verantwortung von Sparkassen und Kreditgenossenschaften aus unterschiedlichen Theorien und Ansätzen abgeleitet werden. Zuerst wird untersucht, ob sich aus den institutionellen Rahmenbedingungen Hinweise für den Umgang mit finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen finden. Ergänzend wird geprüft, ob sich noch weitere Handlungszwänge durch gesellschaftliche Verpflichtungen der Sparkassen und Kreditgenossenschaften für den zukünftigen Umgang mit finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen ableiten lassen.

Als erstes werden die Überlegungen in Bezug zu den Kreditgenossenschaften gesetzt, wobei das Prinzip der Mitgliederförderung und die strategische Auswirkungen des Regionalprinzips von Bedeutung für die Förderung der finanziellen Bürgerbeteiligung sein könnten. Das erstrebenswerte Ziel einer Genossenschaft ist es, den Nutzen und den Vorteil ihrer Mitglieder in den Vordergrund zu stellen. Dazu muss eine Kreditgenossenschaft z. B. allgemeine Bankprodukte und Finanzdienstleistungen bereitstellen, die ihre Mitglieder benötigen bzw. nachfragen (*Folz* 1997, S. 111). Zu untersuchen ist daher, ob neben der Mitgliederförderung sich auch eine Verantwortung für das Gemeinwesen ergibt. In der genossenschaftlichen Literatur beantworten Wissenschaftler verschiedener Disziplinen diese Frage mit einem klaren „Nein“: Es gibt keinen bzw. nur einen minimalen gesellschaftlichen Auftrag bei den Genossenschaften, der sich aus der Mitgliederförderung ergeben kann.⁹ Insbesondere weist *Göler von Ravensburg* darauf hin, dass gerade in der Vergangenheit die Kreditgenossenschaften und der genossenschaftliche Finanzverbund sich explizit von einem gesellschaftlichen Auftrag distanzieren haben und nicht in Verbindung zu Gemeinwirtschaft und Gemeinnützigkeit gebracht werden wollten (2010, S. 32). Ferner wird in der Literatur festgestellt, dass erwerbswirtschaftlich orientierte Kreditgenossenschaften, entgegen dem sich aus ihrem institutionellen Rahmen ergebenden Mitgliederförderungsauftrag, sich „ausschließlich oder doch dominant den Interessen der Manager [Vorstände der Kreditgenossenschaften] verpflichtet“ sind (*Alich et al.* 2010, S. 138). Dieses Verhalten kann aus der be-

⁹ Siehe die von *Göler von Ravensburg* 2010, S. 32 – 39 aufgeführten Verweise auf die Arbeiten von Engelhardt, Schmale, Blome-Drees, Zerche, Münker und Beuthien.

D. Fachartikel III

sonderen Sozialstruktur der Genossenschaften, die auch auf Kreditgenossenschaften übertragen werden kann, erklärt werden. Dabei spricht *Fürstenberg* von einem Dualismus der Sozialstruktur, wenn er sagt, dass auf der einen Seite die Mitglieder der Kreditgenossenschaft als Verband oder als Personenvereinigung zu sehen sind und in Bezug auf die Mitarbeiter und Vorstände die Kreditgenossenschaft als leistungsorientiertes Zweckgebilde betrachtet werden kann (1995, S. 22). Einhergehend mit diesem Dualismus ergeben sich somit automatisch unterschiedlich Zielvorstellungen und Interessen der beiden Gruppen (*Dülfer* 1995, S. 201 – 208). Für die hauptberuflichen Vorstände steht der Markterfolg der Kreditgenossenschaft im Vordergrund und damit auch teilweise ihre erfolgsabhängige Vergütung, für die Mitglieder sollte ihre Förderung das entscheidende Kriterium darstellen. In diesem Beitrag kann nicht weiter darauf eingegangen werden, wie diese divergierenden Ziele generell kompatibel gemacht werden können, sondern es wird dargestellt wie diese spezielle Situation sich auf die Förderung der finanziellen Bürgerbeteiligungsmodelle auswirken kann.

Wie dargelegt existiert grundsätzlich keine Gemeinwohlorientierung der Kreditgenossenschaften aus dem Prinzip der Mitgliederförderung, so dass sich die institutsspezifische Begründung für eine Unterstützung der finanziellen Bürgerbeteiligung sich aus einem anderen Sachverhalt ergeben könnte, der im Idealfall die Ziele aller beteiligten Stakeholder, das wären Mitglieder, Vorstand und Mitarbeiter der Kreditgenossenschaft, und die Initiatoren der finanziellen Bürgerbeteiligung, berücksichtigt. Eine Lösung könnte aus dem Regionalprinzip der Kreditgenossenschaften abgeleitet werden. Dieses Prinzip besagt, dass nur eine Kreditgenossenschaft in einer Kommune am Markt tätig ist. Hieraus hat eine Kreditgenossenschaft, vertreten durch den Vorstand, ein starkes Interesse am Bestehen und an der zukünftigen Weiterentwicklung ihrer Kommune in Richtung einer attraktiven und lebenswerten Gemeinschaft, um weiterhin erfolgreich am Markt bestehen zu können. Die Ziele des Vorstands einer Kreditgenossenschaft können in mitglieder- bzw. kundenorientierte Ziele und eher unternehmensorientierte Ziele eingeteilt werden (*Roth 2006a*, S. 99 – 104). Die Verbesserung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen durch die Förderung von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen kann dabei allen drei Zielbereichen zugeordnet werden. Durch die Aufrechterhaltung von Freizeitangeboten und Infrastruktureinrichtungen bleibt die Kommune attraktiv für Bürger und Wirtschaftsunternehmen, die wiederum die Grundlage für positive Geschäftsaussichten bilden. Weiterhin ergeben sich durch die Unterstützung der finanziellen Bürgerbeteiligung Nutzenpotentiale im Hinblick auf die Reputations- und Kommunikationsziele und mitarbeiterorientierte Ziele. Insbesondere die eigenen Mitarbeiter stehen im Fokus, da diese bei vielen Kreditgenossenschaften oft in der räumlichen Nähe zu ihrem Arbeitsplatz wohnen. Die Beteiligung ihres Arbeitgebers an lokalen finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen könnte ihre Motivation steigern und insbesondere zu einer höheren Identifikation mit dem jeweiligen Arbeitgeber führen. Die Mitglieder der Kreditgenossenschaft könnten ebenfalls durch die Förde-

D. Fachartikel III

rung einer finanziellen Bürgerbeteiligung profitieren, da ihre Heimatkommune weiterhin Dienstleistungen aus dem Bereich der freiwilligen kommunalen Aufgaben im Rahmen der Ko-Produktion anbieten könnte, die im Normalfall den Sparbemühungen zum Opfer fallen würden.

Aus Sicht der Sparkassen könnte eine Förderung grundsätzlich aus dem oben beschriebenen öffentlichen Auftrag abgeleitet werden. Insbesondere die Hausbankfunktion und die Struktursicherungsfunktion als Bestandteil des öffentlichen Auftrages stellen die regulatorischen Rahmenbedingungen für die Sparkassen dar, um einen inhaltlichen Bezug zu den finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen aufzubauen. Im Folgenden wird dieser Aspekt anhand des Regionalprinzips der Sparkassen diskutiert, das sich in beiden Funktionen wiederfindet. Ferner wird dargestellt, wie eine Unterstützung der zivilgesellschaftlichen Bürgerbeteiligungsmodelle aussehen kann. Das Regionalprinzip besagt, dass in der Region angespartes Geld von den Sparkassen in Kredite für die regionale Wirtschaft im Ausleihbezirk umgewandelt werden soll.¹⁰ In ähnlicher Form findet sich dieses Prinzip auch bei den finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen wieder: beteiligen sich Bürger an finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen, fließt das Geld nicht in die heimische Wirtschaft, sondern wird für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in der Kommune eingesetzt. Durch die direkte Beteiligung an einer der Ko-Produktion von kommunalen Aufgaben verpflichteten Organisationsform, wird eine regionale bzw. in den meisten Fällen sogar eine lokale Wertschöpfung geschaffen. Es erfolgt kein Abfluss von Liquidität aus der Kommune, sondern die finanziellen Geldmittel werden zur öffentlichen Aufgabenerfüllung genutzt.

Ferner sorgt das Regionalprinzip dafür, dass durch die regionale Kreditvergabe belastbare Informationen über den strukturellen Zustand der Kommune / Region vorliegen. Sparkassen können mit ihrem vorhandenen Erfahrungswissen zu einer kostengünstigen und effizienten Organisation der kommunalen Aufgabenerfüllung beitragen. Sie sind in der Lage, wettbewerbsfähige Potenziale vor Ort zu erkennen, können diese entwickeln und mit innovativen Finanzierungsinstrumenten, wie z.B. der Einbeziehung von finanzieller Bürgerbeteiligung, unterstützen (Gärtner 2008, S. 129). Die entscheidende Frage ist dabei, ob ein intrinsischer Anreiz für die Sparkassen vorliegt, sich aktiv in diesem Prozess zu beteiligen. Dieses kann positiv beantwortet werden, und die Antwort wird ebenfalls aus dem Regionalprinzip abgeleitet:

Durch die Begrenzung der Geschäftstätigkeit der Sparkassen auf das Gebiet ihrer Träger bemühen sich die Sparkassen schon aus Eigeninteresse, leistungsfähige Wirtschaftsstrukturen und ein umfassendes Angebot kommunaler Dienstleistungen für die Bürger in der Kommune aufrechtzuerhalten, so dass die Kommune / Region nicht an Attraktivität für Unternehmen verliert und als aktueller bzw. potenzieller Wohnort der

¹⁰ Zur Einordnung des Regionalprinzips in die Banktheorie, siehe Gärtner 2008.

D. Fachartikel III

Bürger weiterhin in Frage kommt. Dieses Verhalten führt zu einer Interessenidentität von Sparkasse, lokalen Unternehmen und Bürgern, was wiederum eine Mobilisierung von regionalen Entwicklungspotentialen zur Folge hat (*Ashauer 1997*, S. 129 – 130). Aus dieser Konstellation ergeben sich die benötigten Rahmenbedingungen, aus denen sich ableiten lässt, dass Sparkassen sich aktiv bei der Unterstützung von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen im Bereich der Ko-Produktion beteiligen könnten.¹¹

Nachdem ein Bezug zu den institutionellen Vorgaben hergestellt worden ist, soll ergänzend erläutert werden, inwiefern sich mögliche Verpflichtungen für die Kreditgenossenschaften und Sparkassen aus gesellschaftlichen Anforderungen, hier dem Corporate Citizenship (CC) ergeben. Dabei wird Corporate Citizenship als ein Teilaspekt und Konkretisierung der Corporate Social Responsibility (CSR) verstanden und umfasst Bereiche wie das Corporate Giving, Corporate Volunteering, Corporate Community Investment oder die kaufmännische Betreuung von Nonprofit-Organisationen (*Schaltegger 2011*, S. 188 – 189). Die in diesem Beitrag genannten Argumente bauen auf den Feststellungen von *Schulz-Nieswandt / Köster* auf, die vorbringen, dass im Kontext von „Corporate Citizenship-Denk- und Praxisansätzen“ die CSR-Aktivitäten sowohl bei den Sparkassen, wie auch bei den Kreditgenossenschaften eine steigende Aufmerksamkeit und Bedeutung genießen und insgesamt schon von einer neuen CSR-Bewegung ausgegangen werden kann (2012, S. 351). Das spezifische Konzept Corporate Citizenship basiert auf der pluralistisch geprägten Stakeholder-Management-Theorie und der Theorie des Sozialen Kapitals, die beide auf einer Kombination von unternehmerischem und gesellschaftlichem Nutzen aufbauen.¹² Forschungsergebnisse zeigen, dass eine Gemeinwohlorientierung, wie sie im Corporate Citizenship-Ansatz von Kreditgenossenschaften gegeben ist, zur Förderung der Mitglieder und des Genossenschaftsbetriebs beiträgt (*Roth 2006b*).

Für die Kreditgenossenschaften ist für ihren Umgang mit Corporate Citizenship, auch als Cooperative Citizenship im genossenschaftlichen Kontext bezeichnet, zu berücksichtigen, dass ihr bürgerschaftliches Engagement in einer komplementären Beziehung zum angestrebten Markterfolg bzw. Mitgliederförderung, den zwei Schwerpunkten des oben genannten Zielsystems der Kreditgenossenschaft, steht (*Ringle 2010a*, S. 182 – 183). Mögliche Corporate Citizenship Maßnahmen müssen daher auch einen Nutzen für die Kreditgenossenschaft bringen. Beispielweise könnte durch die Versorgung von strukturschwachen Regionen mit Finanzprodukten, insbesondere auch von wirtschaftlich und sozial schwachen Personen, ein Zuwachs an positiver Einstellung und Vertrauen gegenüber der Kreditgenossenschaft durch die Mitglieder und übrigen Einwohner der Kommune erzielt werden. Anhand einer quantitativen Erhebung kann *Hatak*

¹¹ Zu den Parallelen des amerikanischen Community Reinvestment Act (CRA) zum Regionalprinzip der deutschen Sparkassen, siehe *Reifner et al. 1998*.

¹² *Backhaus-Maul et al. 2010; Pies/Koslowski 2011; Braun 2010*.

D. Fachartikel III

nachweisen, dass diese Maßnahmen auch von den Mitgliedern als wertschaffend und als indirekte Mitgliederförderung gesehen wird (2013, S. 621 – 627). Hierzu muss ein transparentes, regionales und unkompliziertes Vorgehen der Kreditgenossenschaft zu Grunde liegen, da informierte Mitglieder / Kunden sehr wohl als reine Imagekampagne identifizieren können. Ergänzend dienen solche echten CSR-Maßnahmen dem Aufbau des sozialen Kapitals in einer Region, das mit positiven Effekten für die Kreditgenossenschaft einhergeht (*Roth 2006a*, S. 73 – 75). Durch die Förderung von finanziellen Bürgerbeteiligungsgesellschaften, könnte ein potenzieller Nutzen für die Kreditgenossenschaft generiert werden, indem eine Erhöhung der Bekanntheit als Unternehmen und Leistungsgemeinschaft erfolgt und ferner durch die Beibehaltung der Standortattraktivität eine Sicherung ihres Geschäftsfeldes erzielt wird (*Ringle 2013b*). Ein weiteres Argument für die Unterstützung gesellschaftsnützlicher Aufgaben durch Volks- und Raiffeisenbanken ergibt sich durch die Berücksichtigung des MemberValue-Ansatzes der Kreditgenossenschaften. Der MemberValue ist dabei die genossenschaftsspezifische Umsetzung der Kooperationsrente für die Mitglieder und entspricht somit dem genossenschaftlichen Eigentümerwert der Zusammenarbeit (*Theurl 2013*, S. 83).¹³ Erste Untersuchungen zeigen, dass neben den direkt durch den MemberValue geschaffenen Effekten in Bezug auf ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeitsleistungen auch Kollateral- oder Sekundäreffekte entstehen, die gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Ausprägungen haben (*Klein 2014*, S. 22). Dieses könnte für die Praxis bedeuten, dass sich Kreditgenossenschaften an der Förderung von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen beteiligen, die in der Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben tätig sind, deren Ziel es ist, einer Abwertung der Attraktivität ihrer Kommune als Wohn- und Lebensraum zu verhindern. Mit diesem Vorgehen erzielt die Kreditgenossenschaft einen indirekten zukünftigen Einfluss auf ihre geschäftliche Entwicklung bzw. ihres Geschäftsgebiet und somit auch auf die Entwicklung des MemberValues.

Gesellschaftliche Verantwortung kann für die Sparkassen auch aus dem Corporate Citizenship Ansatz abgeleitet werden (*Schäfer 2013*, S. 29). Das Geschäftsmodell der Sparkassen basiert auf gemeinwohlorientierten Werten wie Nähe und Vertrauen, Verlässlichkeit und Verantwortung, alles Attribute die auch einem „good corporate citizen“ zugeschrieben werden (*Haasis 2009*, S. 8). Durch umfangreiche kommunale Corporate Citizenship Aktivitäten der Sparkassen im Bereich der sozialen und kulturellen Aufgaben wird auf breiter Basis Sozialkapital aufgebaut (*Brämer et al. 2010*, S. 318). Dieses spielt für diese Institute eine große Rolle, da sie nicht wie andere Banken auf überregionale Wirtschaftsräume ausweichen können, sondern auf die Kommunen im jeweiligen Geschäftsgebiet beschränkt sind. Diese lokale und regionale Verankerung geht mit bestimmten Erwartungen bzw. Ansprüchen von zivilgesellschaftlichen Akteuren einher, so dass soziale Verantwortung von Sparkassen wie auch von Kredit-

¹³ Zur MemberValue-Strategie von Genossenschaftsbanken, siehe *Tschöpel 2013*.

genossenschaften als Teil ihrer Geschäftsaktivitäten gesehen wird (*Alich et al.* 2010, S. 140). Die Förderung von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen durch Sparkassen oder Kreditgenossenschaften würde somit von den Bürgern in der Kommune oder Region als ein Beispiel für die Erfüllung ihrer sozialen Verantwortung gesehen. Hieraus ergibt sich auch ein kongruentes Vorgehen für die Ansprache beider Institutsgruppen durch die Verantwortlichen der finanziellen Bürgerbeteiligung vor Ort. Die meisten Kommunen liegen im Geschäftsbereich jeweils einer Sparkasse und einer Kreditgenossenschaft, so dass jeweils im Einzelfall geprüft werden müsste, welches Institut aufgrund der jeweiligen Rahmenbedingungen für eine Förderung zur Verfügung stehen könnte.

In welcher Form die Unterstützung von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen durch Sparkassen und Kreditgenossenschaften erfolgen könnte und wie sie in die Unternehmensstrategie eingebettet werden könnte, wird nun abschließend erörtert.

V. Ausgestaltung der möglichen Unterstützungsaktivitäten

Die zwei in diesem Beitrag identifizierten gesellschaftlichen Veränderungen, erstens eine Zunahme der Ko-Produktion von kommunalen Aufgaben mit dem Entstehen von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen und zweitens, einer steigenden Bedeutung der Corporate Citizenship Rolle von Sparkassen und Kreditgenossenschaften, bedingt eine zukünftige Positionierung der beiden Institutsgruppen in Bezug auf finanzielle Bürgerbeteiligungsmodelle. Es konnte aufgezeigt werden, dass die beiden Finanzintermediäre schon auf Basis ihrer institutionellen Vorgaben (öffentlicher Auftrag / Mitgliederförderung in Kombination mit dem Regionalprinzip) und der Corporate Citizenship eine Berücksichtigung der Förderung bzw. Begleitung von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen anstreben könnten. Der gesellschaftliche Wertewandel, der sich in einer größeren öffentlichen Sensibilität für soziale und ökologische Herausforderung zeigt, bedingt eine Neujustierung der Institute und Ausrichtung der Geschäftsstrategie auf ein nachhaltiges Wirtschaften bzw. nachhaltiges Banking (*Schmidt/Folkerts* 2012, S. 97; *Roland Berger Strategy Consultants GmbH* 2012). Dabei haben die Sparkassen und auch die Kreditgenossenschaften „eine hervorragende, im Markt einzigartige Ausgangsposition. Während Wettbewerber durch Neupositionierung eine Identität von Verantwortung und gesellschaftlichem Engagement aufbauen müssen, haben Sparkassen und [Kreditgenossenschaften] hier [schon] ein solides Fundament“ geschaffen, das in der Zukunft noch weiterentwickelt werden wird bzw. werden sollte (*Peylo* 2012, S. 222). Anhand eines ressourcenbasierten Wertschöpfungsmodells zeigt *Schäfer* erste Ansätze auf, wie eine Umsetzung in das tägliche Bankgeschäft erfolgen kann (2013, S. 31 – 32). Das Nachhaltigkeits-Fundament der Sparkassen und Kreditgenossenschaften könnte durch eine direkte / indirekte Unterstützung von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen bzw. in einigen Fällen auch

D. Fachartikel III

durch die Initiierung solcher Modelle weiter gestärkt werden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass in den hier aufgezählten Maßnahmen unterschiedliche Interessenskonflikte der beteiligten Parteien zugrunde liegen können und es dadurch in der praktischen Umsetzung immer zu einer Einzelfallprüfung kommen muss. Grundsätzlich kann die direkte Unterstützung der finanziellen Bürgerbeteiligung durch Sparkassen und Kreditgenossenschaften in vier Bereiche eingeteilt werden:

- ideelle Unterstützung in Form von Wissensvermittlung und Weitergabe von Erfahrungswissen. Konkret kann das für die Praxis bedeuten, dass die Institute oder deren Verbände als fachlicher Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Die Einrichtung eines Gründungszentrums durch einen Genossenschaftsverband und die damit einhergehende Begleitung von Bürgerbeteiligungen bei der Konzeption inklusive Prüfung von Businessplänen stellt eine mögliche Form dieser fachlichen Unterstützung dar (*Berg 2013*, auch *Degens/Blome-Drees 2013*). Auf Seiten der Sparkassen könnte diese Unterstützung bedeuten, dass Fach- und Führungskräfte der lokalen Sparkasse engagierten Bürgern hilfreiche Informationen überlassen bzw. ihr Fachwissen kostenlos zur Verfügung stellen (*Schmidt/Folkerts 2012*, S. 99).
- sachliche Unterstützung in Form von Bereitstellung von Versammlungsräumen und technischem Support (hosting der Homepage und Betreuung von Datenbanken der Bürgerbeteiligungen, EDV-Abwicklung usw.).
- personelle Unterstützung der organisierten Bürgerbeteiligung in Form der Mitarbeit in den Leitungsorganen der Bürgerbeteiligung durch Führungskräfte oder Mitarbeiter von Sparkassen oder Kreditgenossenschaften; fallweise Unterstützung der Bürgerbeteiligung durch Überlassung von Mitarbeitern der Kreditinstitute oder Übernahme von anfallenden Verwaltungsaufgaben für die Bürgerbeteiligung.
- finanzielle Unterstützung in Form einer symbolischen gesellschaftsrechtlichen Beteiligung an der Bürgerbeteiligung oder durch Zustiftungen in das Vermögen der engagierten Stiftungen. Ferner könnten die Sparkasse oder Kreditgenossenschaft durch die Einräumung von Sonderkonditionen für Bankdienstleistungen bzw. durch reduzierte Kreditkonditionen eine finanzielle Unterstützung der Bürgerbeteiligungsmodelle darstellen.

Eine indirekte Unterstützung kann vorliegen, wenn die Gremien der Kreditinstitute in den Beratungsprozess der Kommunalverwaltung einbezogen werden, bzw. im Rahmen der politischen Diskussion in den Stadt- bzw. Kommunalräten gehört werden. Die traditionell enge Verbundenheit von Sparkassen und Kreditgenossenschaften mit den

Gemeinden, Kreisen und kommunalen Zweckverbänden, lässt sie die Rolle eines Bindegliedes zwischen staatlichen Institutionen und den finanziellen Bürgerbeteiligungen einnehmen (*Hoppenstedt 2004*, S. 7). In den Konsultationen können verschiedene Best-Practise Lösungen vorgestellt werden und Erfahrungswissen aus anderen Teilen Deutschlands geteilt werden.

VI. Fazit und weiterer Forschungsbedarf

Dieser Beitrag zeigt die ersten Erkenntnisse über die Berücksichtigung von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen in der Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben unter Einbeziehung von Sparkassen und Kreditgenossenschaften auf. Dabei wurden die beiden Fragestellungen des „Sollens“ und der „Art der Unterstützung“ aus Sicht der beiden zugrunde liegenden institutionellen Rahmenbedingungen abgeleitet. Weiterer Forschungsbedarf ergibt sich insbesondere aus der Betrachtung des rechtlichen Umfelds der Sparkassen und Kreditgenossenschaften in Bezug auf die Umsetzung der Unterstützung in der Praxis. Hier ist zu erforschen, welche Interessenskonflikte und damit einhergehende rechtliche Einschränkungen die gesetzlichen Vertreter der Sparkassen und Kreditgenossenschaften unterliegen, wenn finanzielle Bürgerbeteiligungsmodelle im Rahmen der Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben durch ihre Institute unterstützt werden. Ergänzend ist zu betrachten, ob in Regionen mit einer starken Veränderung von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Aufbau von finanzieller Bürgerbeteiligung möglich ist und ob eine nachhaltige Entwicklung der Bürgerbeteiligung zu erwarten ist. Ferner ist in Bezug auf das Reputationsrisiko der Sparkassen und Kreditgenossenschaften zu ermitteln, inwiefern die finanziellen Bürgerbeteiligungsmodelle eine hinreichende finanzielle Stabilität und Kontinuität im Zusammenhang mit der Durchführung der freiwilligen Aufgaben im Rahmen einer Ko-Produktion bieten.¹⁴ Hierzu ist ergänzend zu betrachten, ob bei einem möglichen Scheitern eines Projekts der finanziellen Bürgerbeteiligung, eine Erwartungshaltung in der Bevölkerung der Kommune entsteht, im Sinne, dass die Sparkasse oder die Kreditgenossenschaft in letzter Instanz das Projekt selbst übernimmt und die Kosten bzw. Risiken trägt.

¹⁴ Zum Beispiel wurde von den befragten Experten auf die Schwierigkeiten der Erstellung von belastbaren Prognosen von Besucherzahlen für Schwimmbäder hingewiesen. In der Vergangenheit führte die Abweichung der tatsächlichen Besucherzahl mit den prognostizierten Werten in einigen Fällen zur Insolvenz von Schwimmbädern, die in Form einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft (ÖPP) betrieben wurden. Die Aussagen der Praxis konvergieren hinsichtlich der Schwierigkeiten eines Betriebs von Schwimmbädern mit den Ausführungen in der Literatur. Hier wird insbesondere auf die nicht planbare Konkurrenzsituation von Nachbarschaftskommunen hingewiesen, bei denen regelmäßig keine direkte Absprachen der handelnden Personen in Bezug auf Errichtungs- bzw. Modernisierungsmaßnahmen von Schwimmbädern erfolgt oder die enge Abhängigkeit der Einrichtungen auf die Veränderung des Freizeitverhaltens der Bevölkerung (*Ochsenbauer/Ziemke-Jerrentrup 2013*; *Ochsenbauer 2006*; eine allgemeine Analyse zur Besonderheit des Betriebs von Sport- und Freizeitanlagen, siehe *Vornholz 2005*).

D. Fachartikel III

Abstract:

The co-production of voluntary municipal tasks through citizen financial participation schemes within the scope of German public savings banks and cooperative banks

The co-production of public tasks has become more important in Germany in recent years. This development impacts different stakeholders of a municipality. This paper analyses the institutional background of public savings banks and cooperative banks in the light of their prospective relationship to co-production through citizen financial participation schemes. The duty of cooperative banks to promote their members in combination with their regional focus, and the public mission of German savings banks, provide several action-theoretical intersections with the motives of citizens participating in such co-production schemes. This paper will derive a possible positioning of the banking institutions in relation to citizen financial participation from their stakeholder-oriented business models. In addition, the research will consider developments of civil society which might have an influence on the behavior of public savings banks and cooperative banks in the future.

The paper begins by presenting the theoretical framework of co-production as part of the provision of public services. Second, the article examines citizen financial participation schemes as part of the New Public Governance (NPG) agenda. The analysis of the institutional background of the public savings banks and the cooperatives banks suggests that such banks should have a positive attitude to citizen financial participation. It is shown that both institutions should promote and support citizen financial participation schemes.

Key words: citizen financial participation, co-production, member promotion, savings banks' public mission,

Literaturverzeichnis

- Achleitner, Ann-Kristin/Spiess-Knafl, Wolfgang/Volk, Sarah, 2011: Finanzierung von Social Enterprises - Neue Herausforderungen für die Finanzmärkte. In: Hackenberg, Helga/Emptner, Stefan (Hg.): Social Entrepreneurship - Social Business. Für die Gesellschaft unternehmen. Wiesbaden, S. 269-286.
- Alich, Saskia/Blome-Drees, Johannes/Köstler, Ursula/Schmale, Ingrid/Schulz-Nieswandt, Frank, 2010: Gemeinwirtschaftliche Genossenschaftlichkeit - Das Beispiel der Gesundheitsselfhilfegruppen unter besonderer Berücksichtigung der Typusbestimmung von Werner Wilhelm Engelhardt. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 33Jg. (2), S. 122-158.
- Ambrosius, Gerold 2013: Die Entwicklung Öffentlicher-Privater Partnerschaften seit den 1980er Jahren, die fördernden und die hindernden Faktoren. In: dms - der moderne staat 6Jg. (2), S. 321-344.
- Andeßner/René Clemens/Hilgers, Dennis (Hrsg.) 2013: Öffentliche Dienstleistungsnetzwerke: Wo stehen wir und wohin geht der Weg? Linz.
- Aschhoff, Gunther/Henningsen, Eckart 1995: Das deutsche Genossenschaftswesen. Entwicklung, Struktur, wirtschaftliches Potential. 2. Auflage. Frankfurt am Main.
- Ashauer, Günter 1997: Sparkassen - Gesellschaftliche Verantwortung in der Region. In: Schuster, Leo (Hg.): Die gesellschaftliche Verantwortung der Banken. Berlin, S. 121-134.
- Backhaus-Maul, Holger 2010: Verantwortung und Engagement von Unternehmen in der Sozialen Marktwirtschaft – der deutsche Institutionalisierungspfad unter globalen Einflüssen. In: Braun, Sebastian (Hg.): Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen. Der deutsche Weg im internationalen Kontext. Wiesbaden, S. 65-84.
- Backhaus-Maul, Holger/Biedermann, Christiane/Nährlich, Stefan/Polterauer, Judith (Hrsg.) 2010: Corporate Citizenship in Deutschland. Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen. Bilanz und Perspektiven. Wiesbaden.
- Beaucamp, Guy/Treder, Lutz 2011: Methoden und Technik der Rechtsanwendung. 2. Auflage. Heidelberg.
- Berg, Thomas 2013: Erfolgsmodell Genossenschaften - innovative genossenschaftliche Lösungen im Zeichen des demographischen Wandels. Hg. v. Gründungszentrum Genossenschaftsverband e.V. Neu-Isenburg. Online verfügbar unter http://www.innova-eg.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Vortrag_Th_Berg_Genossenschaftsverband_e.V.pdf. (Zugriff: 10.05.2015)
- Blunck, Ines 2011: Corporate Foundations - Die Stiftungen der Sparkasse-Finanzgruppe. In: Sandberg, Berit/Lederer, Klaus (Hg.): Corporate Social Responsibility in kommunalen Unternehmen. Wirtschaftliche Betätigung zwischen öffentlichem Auftrag und gesellschaftlicher Verantwortung. Wiesbaden, S. 323-334.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Brämer, Patrick/Gischer, Horst/Pfingsten, Andreas/Richter, Toni 2010: Der öffentliche Auftrag der deutschen Sparkassen aus der Perspektive des Stakeholder-Managements. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 33Jg. (4), S. 311-332.
- Braun, Sebastian (Hrsg.) 2010: Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen. Der deutsche Weg im internationalen Kontext. Wiesbaden.
- Budäus, Dietrich 2012: Public Management zwischen Theoriedefizit und Praxisgestaltung. In: Hilgers, Dennis/Schauer, Reinbert/Thom, Norbert (Hg.): Public Management im Paradigmenwechsel. Staat und Verwaltung im Spannungsfeld von New Public Management, Open Government und bürokratischer Restauration. Linz, S. 15-29.
- Degenhart, Heinrich/Schomerus, Thomas 2013: Erneuerbare Energien in der Region und deren Finanzierung. In: Schäfer, Henry/Krummrich, Klaus (Hg.): Handbuch Nachhaltigkeit. Strategie - Forschung - Praxis. Stuttgart, S. 172-185.
- Degenhart, Heinrich/Schomerus, Thomas (Hrsg.) 2014: Recht und Finanzierung von Erneuerbaren Energien: Bürgerbeteiligungsmodelle. Baden-Baden.
- Degenhart, Heinrich/Wessel, Frank 2015: Public-Private Partnership (PPP): Für ein gemeinsames Verständnis von PPP als Teil der New Public Governance. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU). (im Erscheinen).
- Degens, Philipp/Blome-Drees, Johannes 2013: Beratungsleistungen der Genossenschaftsverbände im Gründungsprozess von Genossenschaften. Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung zur Zufriedenheit der

D. Fachartikel III

- Gründer. In: Brazda, Johann/Dellinger, Markus/Roessl, Dietmar (Hg.): Genossenschaften im Fokus einer neuen Wirtschaftspolitik. 4 Bände. Wien, Berlin, Münster, S. 481-501.
- Dülfer, Eberhard 1995: Betriebswirtschaftslehre der Genossenschaften und vergleichbarer Kooperative. 2. Auflage. Göttingen.
- Expertenkommission "Stärkung von Investitionen in Deutschland" 2015: Bericht der Expertenkommission. Berlin. Online verfügbar unter: <http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen>. (Zugriff: 10.05.2015).
- Folz, Willibald 1997: Genossenschaftsidee in der gesellschaftlichen Verantwortung. In: Schuster, Leo (Hg.): Die gesellschaftliche Verantwortung der Banken. Berlin, S. 105-120.
- Freisburger, Anke 2000: Public Private Partnership in der kommunalen Museumsarbeit. Köln.
- Fürstenberg, Friedrich 1995: Zur Soziologie des Genossenschaftswesens. Berlin.
- Gärtner, Stefan 2008: Ausgewogene Strukturpolitik: Sparkassen aus regionalökonomischer Perspektive. Berlin.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit 2010: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 4. Auflage. Wiesbaden.
- Göler von Ravensburg, Nicole 2010: Gesellschaftlicher Auftrag für Genossenschaften? In: Ringle, Günther/Göler von Ravensburg, Nicole (Hg.): Der genossenschaftliche Förderauftrag. Wismar, S. 30-45.
- Greiling, Dorothea 2014: Öffentliche Aufgabenerfüllung durch öffentliche und frei-gemeinwirtschaftliche Unternehmen: (K)ein Auslaufmodell. In: Knoke, Martin/Merk, Joachim/Schneider-Pföhler, Mirjam/Spraul, Katharina (Hg.): Das Publicness-Puzzle. Öffentliche Aufgabenerfüllung zwischen Staat und Markt. Lage. S. 35-52.
- Haasis, Heinrich 2009: Das besondere Geschäftsmodell der Sparkassen. In: DSGV (Hg.): 200 Jahre Sparkassen, 200 Jahre Stabilität für Deutschland (Festschrift), S. 6-9.
- Hainzer, Marietta/Stötzer, Sandra/Ellmer, Markus 2014: Crowdfunding-basierte Bürgerkreditmodelle in Kommunen. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 37Jg.(1-2), S. 54-72.
- Hartmann-Wendels, Thomas/Pfingsten, Andreas/Weber, Martin 2015: Bankbetriebslehre. 6. Auflage. Berlin.
- Hatak, Isabella 2013: CSR in Kreditgenossenschaften: Wert für Mitglieder? In: Brazda, Johann/Dellinger, Markus/Roessl, Dietmar (Hg.): Genossenschaften im Fokus einer neuen Wirtschaftspolitik. 4 Bände. Wien, Berlin, Münster, S. 615-628
- Hilgers, Dennis 2012: Open Government: Theoretische Bezüge und konzeptionelle Grundlagen einer neuen Entwicklung in Staat und öffentlichen Verwaltungen. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft (ZfB) 82Jg., S. 631-660.
- Holstenkamp, Lars/Degenhart, Heinrich 2013: Bürgerbeteiligungsmodelle für erneuerbare Energien. Eine Begriffsbestimmung aus finanzwirtschaftlicher Perspektive. Leuphana Universität Lüneburg. Lüneburg (Working Paper Series in Business and Law, Nr. 13).
- Holtkamp, Lars/Kuhlmann, Sabine 2012: Die armen Städte: Ein Problemaufriss. In: dms - der moderne staat 5Jg. (1), S. 43-46.
- Hoppenstedt, Dietrich H. 2004: Gemeinwohlorientierung als Bürgerpflicht. Das Engagement der Sparkassen für die Menschen und die Regionen. Hg. v. Friedrich Ebert Stiftung. Bonn.
- Junkernheinrich, Martin 2010: Kommunalverschuldung: zur Transparenz und Rückführung kommunaler Schulden. In: Gernert, Wolfgang/Konegen, Norbert/Meyers, Reinhard (Hg.): Nachhaltige Kommunalpolitik - ein Anforderungsprofil. Münster, S. 175-199.
- Kahla, Franziska/Holstenkamp, Lars 2014: What are Community Energy Companies Trying to Accomplish? ICA Research 2014 Konferenz. Pula, Kroatien (conference paper). Online verfügbar unter http://www.ica2014.coop/images/ConfPapers/Kahla_Franziska.pdf. (Zugriff am 10.05.2015).
- Karner, Andrea/Rößl, Dietmar/Weismeier-Sammer, Daniela 2010: Genossenschaftliche Erfüllung kommunaler Aufgaben in PCP-Modellen: Typen und Determinanten einer erfolgreichen Entwicklung. In: Münkner, Hans-Hermann/Ringle, Günther (Hg.): Neue Genossenschaften und innovative Aktionsfelder. Baden-Baden, S. 85-106.
- Klein, Florian 2014: Nachhaltigkeit als Bestandteil der Unternehmensstrategie von Genossenschaftsbanken - Eine Verknüpfung mit dem Konzept des MemberValues (Arbeitspapier des Institutes für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster).
- Klemisch, Herbert/Vogt, Walter 2012: Genossenschaften und ihre Potenziale für eine sozial gerechte und nachhaltige Wirtschaftsweise. Studie. Bonn.
- Lang, Richard/Roessl, Dietmar 2011: Contextualizing the Governance of Community Co-operatives: Evidence from Austria and Germany. In: VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 22Jg. (4), S. 707-730.

D. Fachartikel III

- Lenk, Thomas/Rottmann, Oliver/Grüttner, André/Albrecht, Romy 2014: Finanzielle Bürgerbeteiligung. Instrument zur Sicherstellung kommunaler Leistungserbringung. Leipzig.
- Lenk, Thomas/Rottmann, Oliver/Loseries, Anna-Christina 2009: Perspektiven eines PPP-Modells zur Finanzierung kultureller Einrichtungen und Projekte am Beispiel der Stadt München. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 32Jg. (1), S. 44-68.
- Müller, Jakob R./Dorniok, Daniel/Flieger, Burghard/Holstenkamp, Lars/Mey, Franziska/Radtke, Jörg 2015: Energiegenossenschaften in Deutschland - ein Modell mit Zukunft? Beobachtungen, Erklärungen, Prognosen. In: GAIA 24Jg. (2).
- Müller, Jakob R./Holstenkamp, Lars 2015: Zum Stand von Energiegenossenschaften in Deutschland. Aktualisierter Überblick über Zahlen und Entwicklungen zum 31.12.2014. Leuphana Universität Lüneburg. Lüneburg (Working Paper Series in Business and Law, 20).
- Nährlich, Stefan 2010: Gemeinsam mehr erreichen. Volksbanken und Raiffeisenbanken: Engagiert für Bürgerstiftungen. Fakten und Trends 2010. Hg. v. Aktive Bürgerschaft e.V. Berlin.
- Nährlich, Stefan 2014: Aktive Bürgerschaft: Innovations for Civil Society in Germany. In: Freise, Matthias/Hallmann, Thorsten (Hg.): Modernizing Democracy? Associations and Associating in the 21st Century, S. 339-351.
- National Advisory Board Deutschland 2014: Wirkungsorientiertes Investieren: Neue Finanzierungsquellen zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen. Gütersloh.
- Nicholls, Alex/Pharoah, Catherina 2008: The landscape of social investment. A holistic topology of opportunities and challenges. Oxford.
- Ochsenbauer, Christian 2006: Zur Anwendbarkeit von „Public Private Partnership“-Modellen für öffentliche Bäder. In: AB Archiv des Badewesens 59Jg. (6), S. 326-328.
- Ochsenbauer, Christian/Ziemke-Jerrentrup, Konstanze 2013: Dem Wert einen Preis geben. Der Beitrag öffentlicher Bäder zum Gemeinwohl und der Public Value Award. In: OrganisationsEntwicklung. Zeitschrift für Unternehmensentwicklung und Change Management 32Jg. (4), S. 40-47.
- Oppen, Maria/Sack, Detlef/Wegener, Alexander 2003: Innovationsinseln in korporatistischen Arrangements: Public Private Partnerships im Feld sozialer Dienstleistungen. Hg. v. WZB Discussion Paper. Berlin.
- Pestoff, Viktor/Osborne, Stephen P./Branden, Taco 2006: Patterns of Co-Production in Public Services. In: Public Management Review 8Jg. (4), S. 591-595.
- Peylo, Benjamin Tobias 2012: Strategische Bedeutung des gesellschaftlichen Wertewandels. Verankerung der Nachhaltigkeit in den Sparkassen. In: Betriebswirtschaftliche Blätter (4), S. 220-223.
- Pies, Ingo/Koslowski, Peter (Hrsg.) 2011: Corporate Citizenship and New Governance. The political role of corporations. New York.
- Priemer, Jana/Labigne, Anael/Krimmer, Holger 2015: Wie finanzieren sich zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland? Eine Sonderauswertung des ZiviZ-Surveys. Hamburg.
- Rehm, Hannes/Matern-Rehm, Sigrid 2010: Kommunalfinanzen. Wiesbaden.
- Reifner, Udo/Siebert, Diana/Evers, Jan 1998: Community Reinvestment. Eine amerikanische Besonderheit für den deutschen Banken- und Sparkassenmarkt? Baden-Baden.
- Ringle, Günther 2010a: Der genossenschaftliche Förderauftrag: Missverständnisse und Präzisierungsversuche. In: Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen (ZfgG) 60Jg. (3), S. 176-190.
- Ringle, Günther 2010b: Neugründungen stärken das Image der eG-Unternehmensform. In: Münkner, Hans-Hermann/Ringle, Günther (Hg.): Neue Genossenschaften und innovative Aktionsfelder. Baden-Baden, S. 11-22.
- Ringle, Günther 2013a: Analyse der Relevanz genossenschaftlicher Werte. In: Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen (ZfgG) 63Jg. (4), S. 277-290.
- Ringle, Günther 2013b: Genossenschaften sollen Mitgliedern dienen. Hg. v. Das Online-Magazin für Arbeit-Bildung-Gesellschaft. Online verfügbar unter <http://denk-doch-mal.de/wp/genossenschaften-sollen-mitgliedern-dienen-2/>. (Zugriff am 10.05.2015).
- Röber, Manfred/Redlich, Matthias 2012: Bürgerbeteiligung und Bürgerhaushalte in Deutschland, Österreich und der Schweiz - auf dem Weg vom Staatsbürger über den Kunden zum Mitentscheider und Koproduzenten? In: Schröter, Eckhard/Maravić, Patrick von/Röber, Jörg (Hg.): Zukunftsfähige Verwaltung? Herausforderungen und Lösungsstrategien in Deutschland, Österreich und der Schweiz, S. 165-186.
- Roland Berger Strategy Consultants GmbH 2012: Green Banking. Hamburg. Online verfügbar unter www.think-act.com. (Zugriff am 10.05.2015)
- Roth, Katja 2006a: Corporate Citizenship von Kreditgenossenschaften in Deutschland. Berlin.

D. Fachartikel III

- Roth, Katja 2006b: Gemeinwohlorientierung als Business Case - Corporate Citizenship und dessen Potenzial für Kreditgenossenschaften. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 29Jg. (3), S. 309-320.
- Salomon, Dieter 2006: Eine Chance für die Kommunen. In: Pauly, Lothar (Hg.): Das neue Miteinander. Public Private Partnership für Deutschland. Hamburg, S. 137-143.
- Schäfer, Henry 2013: Nachhaltigkeit in der Kreditwirtschaft und in der Sparkassen-Finanzgruppe. In: Schäfer, Henry/Krummrich, Klaus (Hg.): Handbuch Nachhaltigkeit. Strategie - Forschung - Praxis. Stuttgart, S. 13-39.
- Schäfer, Henry/Mayer, Nadine 2013: Nachhaltige Geldanlage. In: Schäfer, Henry/Krummrich, Klaus (Hg.): Handbuch Nachhaltigkeit. Strategie - Forschung - Praxis. Stuttgart, S. 131-155.
- Schaltegger, Stefan 2011: Von CSR zu Corporate Sustainability. In: Sandberg, Berit/Lederer, Klaus (Hg.): Corporate Social Responsibility in kommunalen Unternehmen. Wirtschaftliche Betätigung zwischen öffentlichem Auftrag und gesellschaftlicher Verantwortung. Wiesbaden, S. 187-199.
- Schmidt, Doris/Folkerts, Henning 2012: Nachhaltigkeit als Wachstumstreiber im Anlage- und Finanzierungsgeschäft. In: Betriebswirtschaftliche Blätter (2), S. 97-101.
- Schulz-Nieswandt, Frank/Köstler, Ursula 2012: Sparkassen und Kreditgenossenschaften - zwei ungleiche Zwillinge?! Ein morphologischer Beitrag zur widmungswirtschaftlichen Problematik öffentlicher oder gemeinwirtschaftlicher Unternehmen. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 35Jg. (3), S. 345-356.
- Schwalb, Lilian 2011: Kreative Governance? Public Private Partnerships in der lokalpolitischen Steuerung. Wiesbaden.
- Seckelmann, Margrit 2008: Die historische Entwicklung kommunaler Aufgaben. In: dms - der moderne staat 1Jg. (2), S. 267-285.
- Stolzenberg, Philipp/Heinel, Hubert 2013: "Die Griechen von NRW". Kommunale Rettungsschirme der Bundesländer. In: dms - der moderne staat 6Jg. (2), S. 463-484.
- Thaler, Julia/Spraul, Katharina/Helmig, Bernd 2013: Aufgabenkritik freiwilliger kommunaler Aufgaben: Zur Entstehung von Akzeptanz für Öffentlich-Private Partnerschaften. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) Beiheft Nr. 42, S. 112-127.
- Theurl, Theresia 2004: Sind Kreditgenossenschaften Banken öffentlichen Interesses? In: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 57Jg. (18), S. 950-954.
- Theurl, Theresia 2013: Gesellschaftliche Verantwortung von Genossenschaften durch MemberValue-Strategien. In: Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen (ZfgG) 63Jg. (2), S. 81-94.
- Theuvsen, Ludwig/Hansen, Thomas Henning 2013: Public Private Partnerships in the production of renewable energies: Lessons in public entrepreneurship from the German biogas sector. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) Beiheft Nr. 43, S. 105-116.
- Tschöpel, Michael 2013: Die MemberValue-Strategie von Genossenschaftsbanken. Die Operationalisierung des MemberValue und Implikationen für das Management von genossenschaftlichen Primärbanken. Aachen.
- Vogt, Walter 2013: Die Rolle der Genossenschaften im Rahmen der Gesamtwirtschaft. In: Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen (ZfgG) 63Jg. (2), S. 141-146
- Vornholz, Günter 2005: Finanzierung von Sport- und Freizeitanlagen. Schorndorf.
- Walk, Heike/Dienel, Hans-Liudger 2009: Kooperationsnetze und lokale Governance-Formen als Erfolgsfaktoren für ostdeutsche Kommunen. In: Bode, Ingo/Evers, Adalbert/Klein, Ansgar (Hg.): Bürgergesellschaft als Projekt. Eine Bestandsaufnahme zu Entwicklung und Förderung zivilgesellschaftlicher Potenziale in Deutschland. Wiesbaden. S. 195-213.
- Weber, Melinda/Scheck, Barbara 2012: Impact Investing in Deutschland. Bestandsaufnahme und Handlungsanweisungen zur Weiterentwicklung. München.
- Wessel, Frank 2015: Citizen Financial Participation Schemes as Part of New Public Governance. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) Beiheft Nr. 47. (im Erscheinen).
- Wöhe, Günter/Döring, Ulrich 2013: Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre. 25. Auflage. München.
- Yildiz, Özgür/Rommel, Jens/Debor, Sarah/Holstenkamp, Lars/Mey, Franziska/Müller, Jakob R. et al. 2015: Renewable energy cooperatives as gatekeepers or facilitators? Recent developments in Germany and a multidisciplinary research agenda. In: Energy Research & Social Science 6Jg. (3), S. 59-73.

Anhang

Anhang 1: Interviewleitfaden der durchgeführten teilstrukturierten Experteninterviews

Anhang 2: Instituts- und Namensübersicht der durchgeführten Experteninterviews

Anhang 3: Übersicht der Gesprächspartner aus Kommunen, Unternehmen, Zivilgesellschaft und Berater in Bezug zu hybriden Kooperationsformen im kommunalen Umfeld

Anhang 4: Teilnehmerübersicht des wissenschaftlichen Workshops zum Thema „Public Private Partnerships: Status Quo und Entwicklungspotentiale für die Zukunft“ am 15. Januar 2014 und Agenda des Workshops

Anhang 5: Übersicht der dokumentierten und untersuchten Einzelfallbeispiele aus dem Bereich der kommunalen Aufgabenerfüllung in Bezug auf unterschiedlichste Partnerschaftskonstellationen

Anhang 6: Übersicht Ko-Autorenschaft Fachartikel I (Beitrag)

E. Anhang 1

Frank Wessel, MBA (Leuphana Universität Lüneburg)

Interviewleitfaden (für Fremdkapitalgeber PPP-Projekte)

Eigene Vorstellung. Einführung in das Forschungsvorhaben.

Bitte an den Gesprächspartner für die Aufzeichnung des Gesprächs.

Allgemeine Fragen

Wie ist Ihre allgemeine Einstellung zur Beschaffungsform Public Private Partnership (PPP)?

Seit wann beschäftigen Sie sich mit der (Re)-Finanzierung von PPP-Projekten?

Welche kommunalen Aufgaben werden bislang von Ihnen (re)finanziert? Finanzierungsbedarf?

Wie hat sich die Nachfrage nach PPP-Finanzierungen verändert?

In welchen Bereichen der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben können Sie sich PPP-Konstruktionen vorstellen?

Finanzierungsfragen

Welche Art der Finanzierung haben Sie bisher bei PPP-Projekten am meisten eingesetzt?

Haben Sie Erfahrungen mit der Finanzierung von KITA's, Schwimmbäder oder Museen?

Sind die Projektfinanzierung und Forfaitierung mit Einredeverzicht die einzigen Finanzierungen, die in Betracht kommen?

Sehen Sie Möglichkeiten wie private Unternehmen bzw. die Zivilgesellschaft sich an kommunalen Aufgaben wie KITA, Schwimmbad und Museum beteiligen können?

In welcher Konstellation könnte man das Auslastungs- und Mengenrisiko (oder auch Volumen- und Nachfragerisiko) am besten managen?

Wie können zukünftige, sich veränderbare Rahmenbedingungen im PPP-Aushandlungsprozess besser berücksichtigt werden?

Fragen zur Strategie der Banken/Förderinstitute

Wollen Sie Ihr Geschäft im Bereich der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben verstärken oder zurückfahren? Warum?

In welchem kommunalen Bereich sehen Sie für die nahe Zukunft die besten Chancen für eine Steigerung der Ausleihungen?

Welche der beiden Gruppen (privat oder öffentlich) soll im Fokus der Ansprache stehen?

Inwiefern können Sie frei entscheiden bzw. stehen unter politischen Druck?

Welche Rolle spielt die Finanzierung bzw. spielen Finanzintermediäre bei PPP?

Interesse an Ergebnissen klären. Weiteres Vorgehen beschreiben.

Dank für die Teilnahme am Interview aussprechen.

E. Anhang 2

Instituts- und Namensübersicht der durchgeführten Experteninterviews für das Forschungsvorhaben. Alle Interviews fanden im Jahr 2013 statt.

Bank / Förderinstitut / Verband	Gesprächspartner	Position / Bereich	Adresse	Datum des Gesprächs	Ort
Commerzbank AG	Stefan Wedel	Direktor Öffentlicher Sektor	Kaiserstraße 16 60261	08.08.2013, 14.00 Uhr	Frankfurt
Deutsche Kreditbank AG (DKB)	Britta Timm	Fachbereichsleiterin PPP	Taubenstraße 7-9 10117	23.08.2013, 10.00 Uhr	Berlin
Deutschen Sparkassen- und Giroverband (DSGV)	Sebastian Bergmann	Abteilungsleiter Öffentliche Hand/ Institutionen/PPP	Charlottenstraße 47 10117	04.11.2013, 13.45 Uhr	Berlin
DZ Bank AG	Martin Naucke	stv. Abteilungsleiter Projektfinanzierung	Platz der Republik 60265	07.08.2013, 14.00 Uhr	Frankfurt
Investitions- und Förderbank Niedersachsen (N-Bank)	Martin Herrmann	PPP Kompetenzzentrum	An der Mianze 2 21335	18.07.2013, 13.30 Uhr	Lüneburg
Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB SH)	Dr. Joachim Keck Joachim Krabbenhoff	Leiter Kommunale/Infrastruktur Projektleiter Kommunalkunden	Fleethörn 29-31 24103	11.07.2013, 13.30 Uhr	Kiel
Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba)	Dr. Hans-Georg Napp Walter Ulsamer	Bereichsleiter Öffentliche Hand/Kommunale Unternehmen Projektleiter Öffentliche Hand/Kommunale Unternehmen	Neue Mainzer Straße 52-58 60311	08.08.2013, 10.00 Uhr	Frankfurt
Norddeutsche Landesbank (Nord/LB)	Maik Harje Rüdiger Steege	Kommunal- & Förderberatung Unternehmensfinanzierung	Friedrichswall 10 30159	06.08.2013, 10.30 Uhr	Hannover
Verband Öffentlicher Banken (VOB)	Stefan Becker	Abteilungsleiter Public&Corporate Finance	Lennestraße 11 10785	23.07.2013, 15.00 Uhr	Berlin

Quelle: eigene Darstellung

Übersicht der Gesprächspartner aus Kommunen, Unternehmen, Zivilgesellschaft und Berater in Bezug zu hybriden Kooperationsformen im kommunalen Umfeld

Den Teilnehmern wurde vollständige Anonymität zugesichert, daher erfolgt nur eine Zuordnung in Bezug auf die kommunale Aufgabe und die Funktion der Experten. Alle Gespräche fanden im Jahr 2013 statt.

Bereich Kindertagesstätte (Kita)

Experte I	Geschäftsführer eines freien Wohlfahrtsverbandes	08.07.2013
Experte II	Berater der öffentlichen Hand	16.07.2013
Experte III	Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung	08.07.2013

Bereich Kultureinrichtungen

Experte I	Ratsmitglied der Kommune	19.07.2013
Experte II	Vorstand der Kultureinrichtung	03.07.2013
Experte III	Ratsmitglied der Kommune	13.08.2013
Experte IV	Kuratoriumsmitglied und Ratsmitglied der Kommune	14.08.2013

Bereich Krankenhäuser

Experte I	Berater der öffentlichen Hand	03.07.2013
Experte II	Geschäftsführer eines Krankenhauses	28.06.2013
Experte III	Mitglied des Verwaltungsrats	05.08.2013

Bereich öffentliche Bäder

Experte I	Mitarbeiter einer Förderbank	08.07.2013
Experte II	Mitarbeiter einer Förderbank	18.07.2013
Experte III	Ratsmitglied einer Kommune	22.07.2013

Bereich Rekommunalisierung mit Hilfe von finanzieller Bürgerbeteiligung

Experte I	Ratsmitglied einer Kommune	23.08.2013
Experte II	Vorstand einer Bürgerenergiegenossenschaft	14.08.2013
Experte III	Vertreter der Kommune	29.07.2013

Bereich finanzielle Bürgerbeteiligung durch Genossenschaften

Experte I	Initiator einer finanziellen Bürgerbeteiligung	23.08.2013
Experte II	Initiator von finanziellen Bürgerbeteiligungen	20.06.2013

E. Anhang 4

Teilnehmerübersicht des wissenschaftlichen Workshops zum Thema „Public Private Partnerships: Status Quo und Entwicklungspotentiale für die Zukunft“ am Mittwoch, den 15. Januar 2014 von 10.30 Uhr bis 17.00 Uhr an der Leuphana Universität Lüneburg

	Wissenschaftler	Wissenschaftsgebiet	Universität / Institution
1.	Prof. em. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus	Öffentliche BWL	Universität Hamburg
2.	Prof. Dr. Heinrich Degenhart	Finanzierung	Leuphana Universität Lüneburg
3.	Dr. Joachim Keck	Finanzierung	Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB SH)
4.	Mathias Redlich (Dipl. Verw.-/Dipl. Pol. wiss.)	Public Management	Universität Leipzig
5.	Prof. em. Dr. Manfred Röber	Verwaltungsmangement	Universität Leipzig
6.	Andrej Ryndin, M.Sc. Economics	Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik	Technische Universität Berlin
7.	Prof. Dr. Detlef Sack	Politikwissenschaften	Universität Bielefeld
8.	Frank Wessel, MBA	Finanzierung	Leuphana Universität Lüneburg

Quelle: eigene Darstellung

Eine Veröffentlichung des Protokolls des Workshops ist in der *Working Paper Series in Business and Law (ISSN 18-66-8097)* der *Leuphana Universität Lüneburg* im Laufe des Jahres 2015 vorgesehen.

Abruf unter der URL:

<http://www.leuphana.de/professuren/finanzierung-finanzwirtschaft/arbeitspapierreihe.html>

Auf den nächsten beiden Seiten folgt die Teilnahmebestätigung (Beispiel) und Agenda für den Workshop:

E. Anhang 4

Leuphana Universität Lüneburg · Postfach 2440 · 21314 Lüneburg
Prof. Dr. Detlef Sack
Universität Bielefeld
Fakultät für Soziologie
Postfach 10 01 31
33501 Bielefeld

Prof. Dr. Heinrich Degenhart
**Professur für Finanzierung und
Finanzwirtschaft**

Scharnhorststraße 1
D-21335 Lüneburg
Tel.: 04131/677-1930
04131/677-2161 (Sekretariat)
Fax: 04131/677-2169
degenhart@uni.leuphana.de

Frank Wessel, MBA
wissenschaftlicher Mitarbeiter
Tel.: 04131/677-1935
Fax: 04131/677-2169
frank.wessel@uni.leuphana.de

Lüneburg, den 18.12.2013

Teilnahmebestätigung und weitere Informationen zum PPP-Workshop

Sehr geehrter Herr Professor Sack,

vielen Dank für Ihre Anmeldung für den wissenschaftlichen Workshop zum Thema „Public Private Partnership: Status Quo und Entwicklungspotentiale für die Zukunft“.

Der Workshop findet am

Mittwoch, 15. Januar 2014, von 10:30 bis ca. 17:00 Uhr

an der Leuphana Universität Lüneburg

Scharnhorststraße 1, 21335 Lüneburg, Geb. 6, R. 223

statt.

Für den Workshop haben sich zehn Personen angemeldet. Weitere Details entnehmen Sie bitte der beigefügten Teilnehmerliste.

Zur Ihrer Vorbereitung werden wir Ihnen Anfang Januar eine Übersicht mit Thesen und Ziel-
fragen zu den drei Bereichen

- **Public Management + PPP**
- **Öffentliche Finanzen + PPP**
- **Neue Finanzierungsformen von PPP**

zukommen lassen. Die Thesen dienen dabei als Diskussionsstartpunkt für den Workshop und stellen keine abschließenden Forschungsergebnisse da.

E. Anhang 4

Auf Basis der inhaltlichen Strukturierung des Workshops ergibt sich folgender Zeitplan:

Agenda: Mittwoch, 15. Januar 2013, Gebäude 6, Raum 223

bis 10.30 Uhr	Eintreffen der Teilnehmer
10.30 Uhr – 12.30 Uhr	Vorstellung + Themenblock I > Public Management + PPP
12.30 Uhr – 13.30 Uhr	Mittagsimbiss
13.30 Uhr – 15.00 Uhr	Themenblock II > Öffentliche Finanzen + PPP
15.00 Uhr – 15.15 Uhr	Kaffeepause
15.15 Uhr – 16.45 Uhr	Themenblock III > Neue Finanzierungsformen von PPP
16.45 Uhr – 17.30 Uhr	Neuausrichtung Leuphana Universität Lüneburg + Campusführung

Für Ihre Anreise zum Veranstaltungsort beachten Sie bitte die beigefügte Wegbeschreibung.

Bei weiteren Fragen und offenen Punkten können Sie uns in den kommenden Wochen bzw. am Veranstaltungstag unter der **Telefon-Nr. 04131 -677- 1935** erreichen.

Wir freuen uns, Sie auf dem Campus der Leuphana Universität Lüneburg begrüßen zu dürfen!

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Heinrich Degenhart

Frank Wessel, MBA

Übersicht der dokumentierten und untersuchten Einzelfallbeispiele aus dem Bereich der kommunalen Aufgabenerfüllung in Bezug auf unterschiedlichste Partnerschaftskonstellationen

Bereich Kindertagesstätte (Kita)

Projekt I	PPP-Projekt in Halle (Saale)	Stand: Januar 2014
Projekt II	PPP-Projekt in Langenhagen	Stand: Januar 2014
Projekt III	PPP-Projekt in Gerolstein	Stand: Januar 2014
Projekt IV	PPP-Projekt in Hamburg	Stand: Januar 2014

Bereich öffentliche Bäder

Projekt V	PPP-Projekt in Trier	Stand: Januar 2014
Projekt VI	Schwimmbad in Flensburg	Stand: Januar 2014
Projekt VII	Schwimmbad in Hannover	Stand: Januar 2014

Bereich Abwasserentsorgung

Projekt VIII	PPP-Projekt in Bad Wörishofen	Stand: Januar 2014
Projekt IX	PPP-Projekt in Dresden	Stand: Januar 2014
Projekt X	PPP-Projekt in Herne	Stand: Januar 2014

Übersicht Ko-Autorenschaft Fachartikel I (Beitrag)

In der Übersicht wird dargestellt, wie und in welchem Arbeitsumfang, die einzelnen Autoren (H.Degenhart und F.Wessel) im Rahmen der Erstellung von Fachartikel I beteiligt waren.

	Gewichtung	H.Degenhart	F.Wessel
Konzeption des Forschungsansatzes	20%	50%	50%
Recherchen, Erhebung und technische Aufbereitung der Daten	30%	20%	80%
Analyse & Interpretation von Daten / Zwischenergebnisse	20%	35%	65%
Qualitätssicherung des Ablaufs und der Ergebnisse	10%	60%	40%
Erarbeitung & Formulierung der Ergebnisse	20%	30%	70%
	100%	35%	65%