eueco
Ihr Partner für digitale Bürgerbeteiligungen





Finanzielle Bürgerbeteiligung an Erneuerbaren Energien

Leitfaden für Kommunen, Regionen und KlimaschutzmanagerInnen

Finanzielle Bürgerbeteiligungen spielen eine entscheidende Rolle für den erfolgreichen Ausbau Erneuerbarer Energien in Deutschland. Für Kommunen und Regionen werden diese Themen angesichts ihrer Planungshoheit vor Ort immer wichtiger. Sie sind konfrontiert mit einer steigenden Anzahl von Anfragen zur Realisierung von Energieprojekten und sind herausgefordert, die BürgerInnen dabei mit einzubeziehen. Worauf kommunale EntscheidungsträgerInnen beim Thema Beteiligung Wert legen sollten, stellt dieser Leitfaden praxisnah dar.

1. Warum finanzielle Bürgerbeteiligung?

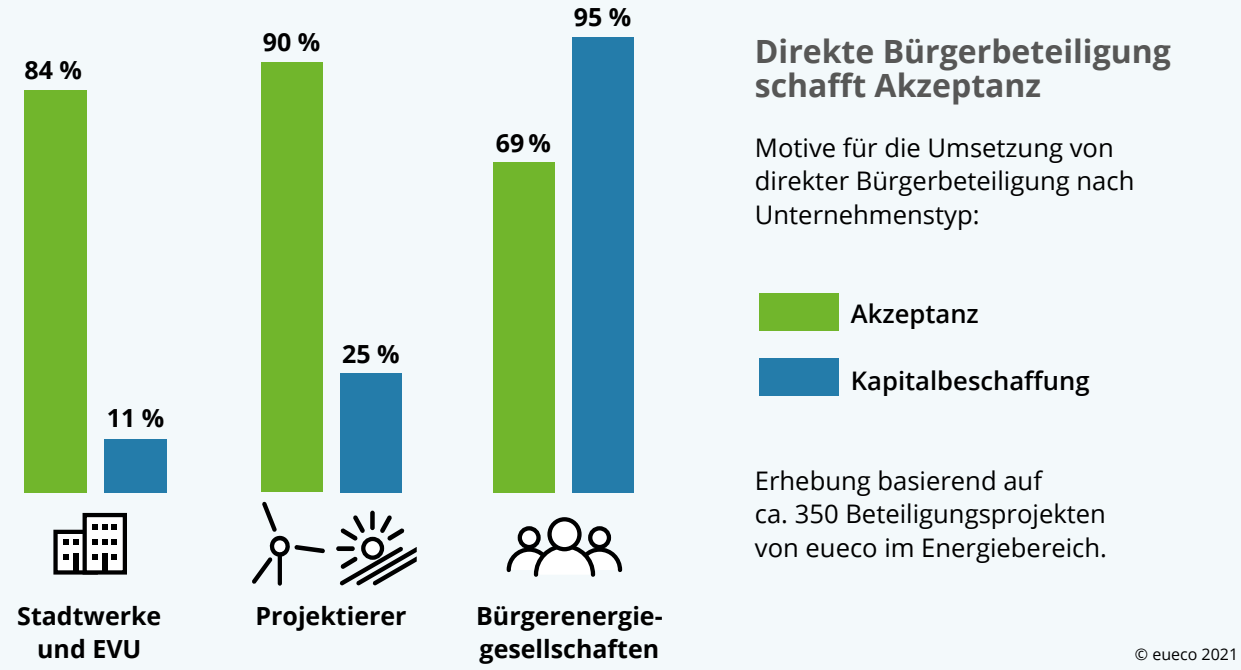
Die Energiewende ist eine große Aufgabe – auch für die Kommunen. Denn der Ausbau der Erneuerbaren geht mit deren Sichtbarkeit und Raumnutzung einher. Zwar unterstützt die Mehrheit der Bevölkerung erneuerbare Energieprojekte. Dennoch gilt es, die Akzeptanz stets bestmöglich sicherzustellen.

Im Idealfall können Energievorhaben in der Region transparent umgesetzt und als gemeinschaftliche Aufgabe wahrgenommen werden. Neben der Teilhabe an den Planungsprozessen liegt ein weiterer wichtiger Hebel für die Akzeptanz in der Beteiligung der Menschen an den wirtschaftlichen Erträgen der Energieprojekte.

2. Welche Formen der finanziellen Bürgerbeteiligung gibt es?

Generell kann man zwischen der indirekten Beteiligung von BürgerInnen über die Kommunen und der direkten Beteiligung unterscheiden. So können Gemeinden gemäß §6 EEG 2021 an den Gewinnen aus Windparks und Freiflächensolaranlagen beteiligt werden. Diese kommunale Beteiligung ist ein sinnvoller Ansatz, um die regionale Wertschöpfung zu stärken.

Ein weiterer oft angewandter Weg ist die direkte finanzielle Beteiligung der BürgerInnen. Damit wird den AnwohnerInnen eine wirtschaftliche Teilhabe an der Wertschöpfung aus den jeweiligen Energieprojekten ermöglicht. So kommt man dem Wunsch vieler BürgerInnen nach und schafft auf diese Weise Akzeptanz für die Energiewende.



3. Welche Motivationen sind ausschlaggebend?

Aus Sicht der Kommune gibt es eine Vielzahl von Gründen, sich dem Thema der finanziellen Bürgerbeteiligung zu widmen. Sie trägt vor allem umfassend zur Akzeptanz der Energieprojekte bei. Gleichzeitig stärkt dies die lokale Identität mit der Energiewende und erhöht das Image der beteiligten Akteure.

Eine positive Wahrnehmung durch die BürgerInnen hat Strahlkraft über das Thema Energiewende hinaus. Zudem profitiert die Gemeinschaft vor Ort davon, wenn ein Teil der Wertschöpfung direkt bei den Menschen ankommt.

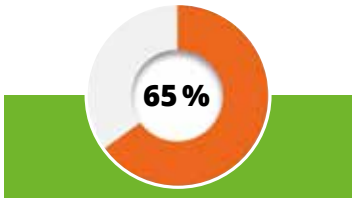
Schließlich gilt es anzuerkennen, dass die Mehrheit der BürgerInnen den Wunsch hat, an Energieprojekten beteiligt zu werden. Rund zwei Drittel der Menschen in Deutschland geben an, dass sich eine Beteiligung positiv auf ihre Wahrnehmung der Energieprojekte auswirkt.

Motivationen Bürgerbeteiligung



BürgerInnen wollen beteiligt werden

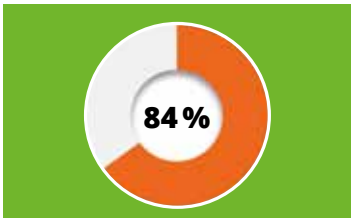
Repräsentative Umfragen zeigen, dass BürgerInnen an EE-Projekten beteiligt werden wollen, damit gute Erfahrungen machen und darin ein probates Mittel zur Erhöhung der Akzeptanz sehen.



Anteil der BürgerInnen, die finanzielle Beteiligungen an Windanlagen für eine wichtige oder sehr wichtige Akzeptanzmaßnahme halten.



Anteil der BürgerInnen, die Gewinnbeteiligungen durch Investitionsmöglichkeiten an Windanlagen stark oder sehr stark befürworten, um Akzeptanz zu steigern.



Anteil der BürgerInnen, die sich bereits finanziell an EE-Projekten beteiligt haben und es gerne wieder tun würden.

FACHAGENTUR WINDENERGIE AN LAND

IASS POTSDAM

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Quellen: FA Wind (2019): Umfrage zur Akzeptanz der Windenergie; IASS (2020): Soziales Nachhaltigkeitsbarometer; BMU (2019): Umweltbewusstsein in Deutschland

© eueco 2021

4. Welche Projekte eignen sich?

Bürgerbeteiligung liegt im Trend. In der Praxis finden sich deutschlandweit eine Vielzahl unterschiedlicher Energie-Projekte, bei denen eine Beteiligung von BürgerInnen stattfindet. Etabliert ist das vor allem bei Wind- oder PV-Anlagen auf der Freifläche.

Immer häufiger werden aber auch bei der Realisierung von Quartierskonzepten, Netzen, E-Mobilität oder beim Ausbau der Ladeinfrastruktur Direktbeteiligungen angeboten. Möglich sind dabei auch Kombinationen mit z.B. lokalen Stromtarifen, wenn die Voraussetzungen hierfür gegeben sind.

Generell kann man sagen: Energieprojekte eignen sich grundsätzlich für eine Beteiligung der BürgerInnen. Kommunen können und sollten dies im Zuge der Planungen berücksichtigen.

Siehe dazu Grafik unten.

5. Wann sollte Bürgerbeteiligung zum Thema werden?

Generell gilt: Je früher, desto besser. Die Anwendung der finanziellen Bürgerbeteiligung sollte idealerweise ab dem Zeitpunkt der Flächenausweisung durch die Kommune und spätestens im Zuge der Flächensicherung durch den Projektträger geklärt werden. Etliche Entwickler erwähnen dies bereits proaktiv. Da für die BürgerInnen Vertrauen und Identifikation entscheidend für die Akzeptanz und damit den Erfolg der EE-Projekte sind, sollte die konkrete Beteiligung der BürgerInnen am Projekt möglichst früh definiert werden.

Wenn unklar ist, ob die BürgerInnen überhaupt beteiligt werden wollen, lohnt es sich, die Lage schon früh zu sondieren: Eine bewährte Option ist es, bereits im Vorfeld der Realisierung der Vorhaben zu klären, welche Nachfrage seitens der BürgerInnen an finanzieller Beteiligung besteht. Dies kann heute digital und nach erprobten Standards erfolgen. Einige Entwickler bringen dafür bereits Beteiligungsplattformen mit, auf denen ein durchgängiger Prozess von Projektinformation, Interessensbekundung und finanzieller Beteiligung angeboten werden kann. Darauf sollten Kommunen und regionale Entscheidungsträger achten.

Auf diese Weise kann die Energiewende bürgernah und mit merklicher Wertschöpfung für die BürgerInnen vor Ort umgesetzt werden. Frühe Kommunikation und transparente Einbindung flankieren diesen Prozess hinsichtlich der Akzeptanzwirkung.

Typische Beteiligungsprojekte



© eueco 2021

6. Wie sieht ein optimaler Beteiligungsprozess aus?

Kommunale Entscheidungsträger können sicherstellen, dass die Beteiligung der BürgerInnen mit wahrnehmbarem Erfolg umgesetzt wird. Die wesentlichen Merkmale gut gemachter Beteiligungsmodelle sind:

- Frühzeitige und transparente Einbindung
- Aktive Beteiligungsmöglichkeit vieler Menschen
- Regionaler Zuschnitt und Wertschöpfung
- Kalkulierbare Rendite und einfache Handhabung
- Standardisiertes und digitales Beteiligungsangebot

Hilfreich ist es, wenn folgende Bedingungen erfüllt werden:

1. Die Bürgerbeteiligung wird kommunal gesteuert und die regionale Wertschöpfung und Akzeptanz gezielt gelenkt.

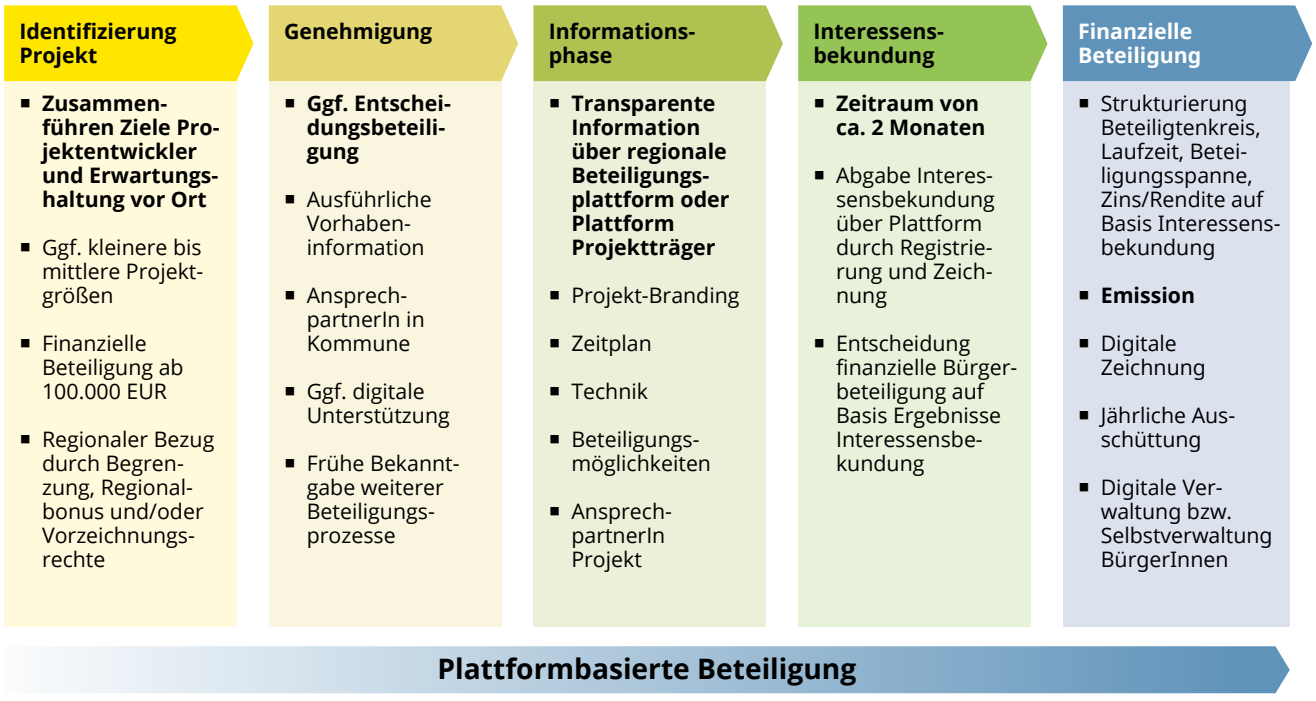
2. Die Kommune sollte selbst entscheiden, welche Beteiligungsmodelle vor Ort am besten den Bedürfnissen und Erwartungen der Menschen entsprechen.

3. Eine Umsetzung erfolgt nur dann, wenn vor Ort ausreichend Interesse bekundet wurde. Damit wird sichergestellt, dass die Anforderungen in der Praxis auch umsetzbar sind, ohne den Projektausbau über diesen Weg zu verhindern.

Damit Bürgerbeteiligung zum allseitigen Erfolg werden kann, sollten das Angebot, die Umsetzung und die Abwicklung zudem generell eine klare und überzeugende Struktur aufweisen. Diese Durchgängigkeit und Professionalität des Angebots schafft Vertrauen in die Entscheidungsträger und das Projekt vor Ort. Hilfreich sind dafür digitale, plattformbasierte Bürgerbeteiligungsformate, die im Markt heute schon eine breite Anwendung finden.

Zudem geht es um eine gute Zusammenarbeit mit den interessierten Projektträgern. Kommunen in ihrer Funktion haben als Raumplaner und legitimierte Bürgervertretung eine Schlüsselfunktion inne. Je nach den regionalen Besonderheiten und Bedürfnissen können sie einen Beteiligungsprozess zur Bedingung machen, der lokal am geeignetsten ist.

Idealer Beteiligungsprozess



Der Projektträger sollte seinerseits eingebunden werden (vgl. Grafik unten). So kann er aus den gängigen und praxisüblichen Beteiligungsmodellen (z.B. Schwarmfinanzierung, Genossenschaften etc. – siehe Punkt 8) Vorschläge unterbreiten ❶. Bevor ein Beteiligungsmodell zur Umsetzung kommt, kann über ein qualifiziertes Interessenbekundungsverfahren geklärt werden, ob und in welchem Umfang Interesse an Beteiligung bei den Menschen vor Ort besteht ❷. Ist das Interesse der BürgerInnen an der von der Kommune vorgeschlagenen Beteiligungsform zu gering, so kann dies den Projektierer von der Umsetzung entbinden. Alternativ kann eine Beteiligung in Form einer finanziellen Teilhabe als Modell der direkten Teilhabe gewählt werden ❸.

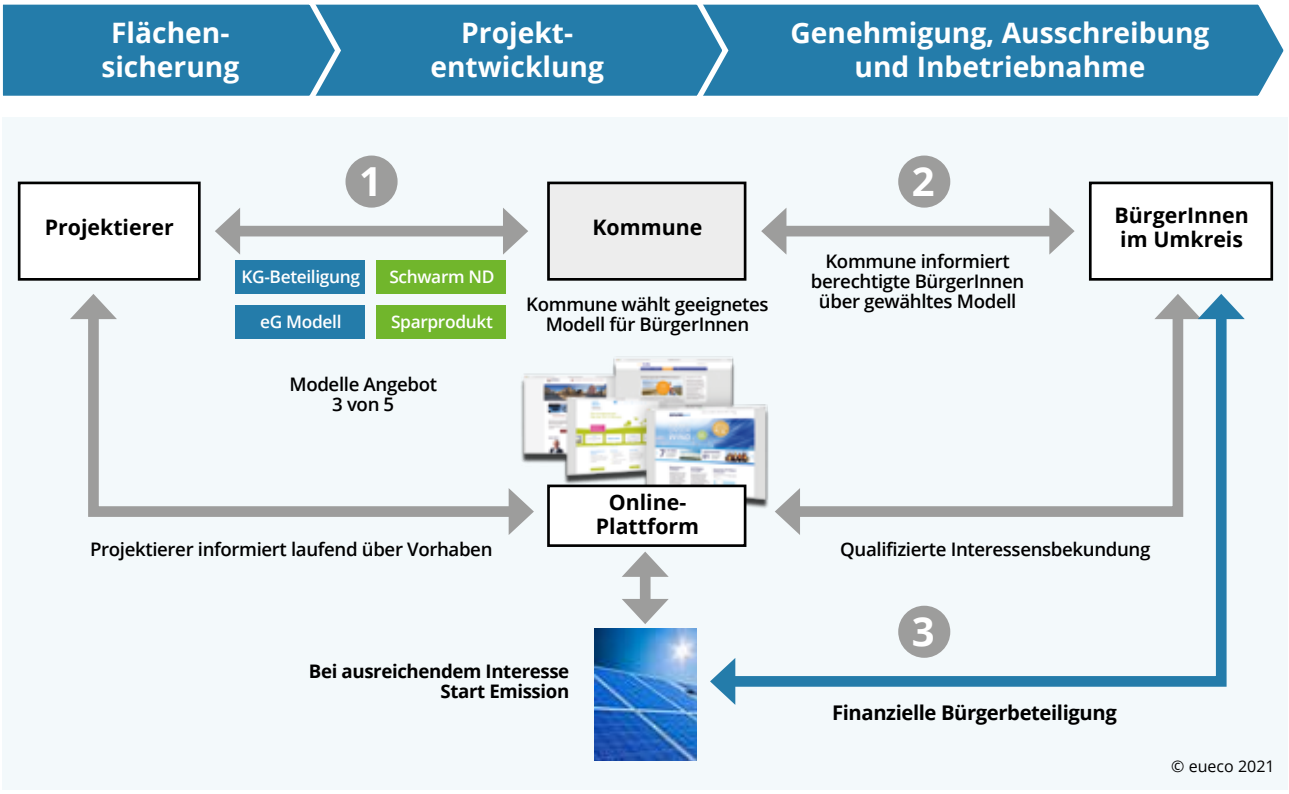
Alle BürgerInnen, die im entsprechenden Umkreis wohnen, können dabei ihr Interesse bekunden. Das Ergebnis des Beteiligungsverfahrens hat nicht nur eine Signalwirkung für das jeweilige Projekt, sondern steht auch für eine qualifizierte Einbindung der BürgerInnen.

7. Wie aufwändig ist eine finanzielle Bürgerbeteiligung für den Projektträger?

Wenn Kommunen eine finanzielle Bürgerbeteiligung als Anforderung für die Umsetzung von Energieprojekten formulieren, überfordern sie damit nicht die Projektierer. Denn derartige Beteiligungen sind heute üblich und günstig abbildbar.

Vor allem wenn das Beteiligungsangebot digital erfolgt, reduziert dies den Organisationsaufwand und ermöglicht zugleich für deren Projektträger die Skalierbarkeit und damit Übertragbarkeit der Bürgerbeteiligungen. Standardisierte Strukturen und Prozesse sorgen für günstige Prozesskosten und niedrigen Aufwand. Zudem profitieren alle Beteiligten von der positiven öffentlichen Wahrnehmung des gesamten Beteiligungsprozesses.

Zielmodell Bürgerbeteiligung



Schematische Darstellung des praxisgerechten Beteiligungsverfahrens.

8. Welche Vor- und Nachteile haben unterschiedliche Beteiligungsarten im kommunalen Kontext?

Finanzielle Beteiligungsmodelle ergänzen passive, informelle Beteiligungsprozesse und aktive Interessensbekundungsverfahren um den Aspekt der wirtschaftlichen Teilhabe. Dazu gibt es im Wesentlichen folgende typischen Modelle finanzieller Beteiligung im Rahmen von EE-Projekten:

- Genossenschaften
- Schwarmfinanzierungen
- KG-Beteiligungen
- Sparbrief

Grundsätzlich können die Modelle nach Eigentumsmodellen (wie Genossenschaften oder KG-Beteiligungen) und reinen Leistungsbeteiligungen in Form von darlehensbasierten Modellen oder Sparbriefen unterschieden werden. In Letzteren fungieren BürgerInnen nur als GeldgeberInnen und profitieren somit passiv von ihren Beteiligungen.

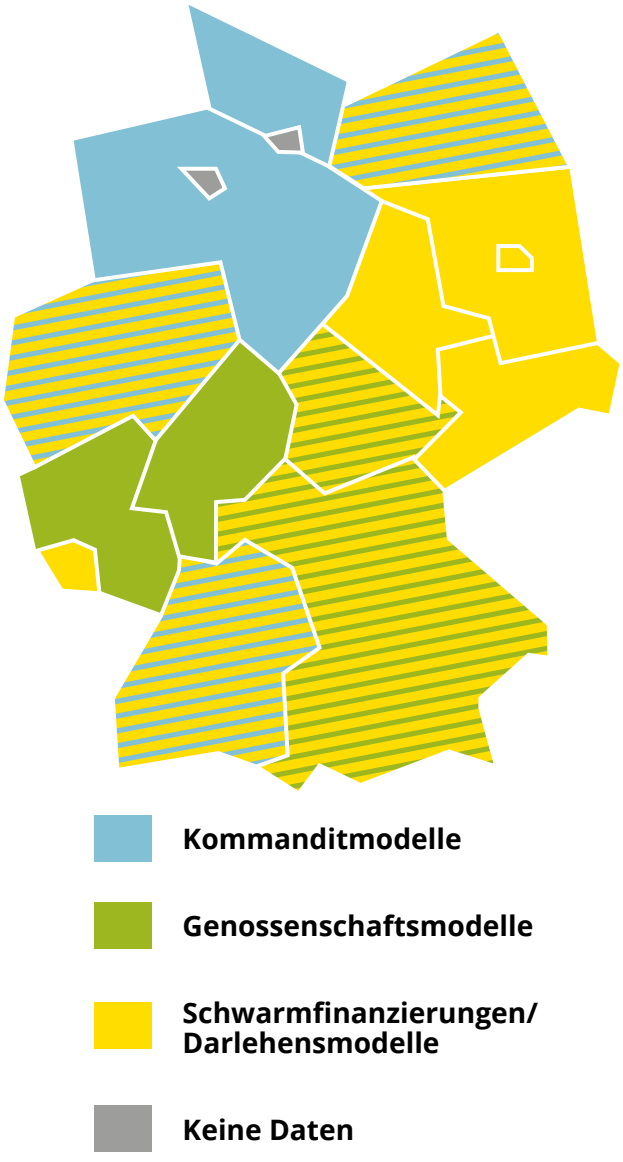
Für die Kommune muss die Wahl des geeigneten Beteiligungsmodells stets einen optimalen Interessensausgleich gewährleisten. Beachtet werden sollte daher, dass

(a) ein Beteiligungsangebot für möglichst viele BürgerInnen interessant ist, um eine breite Akzeptanz zu gewährleisten. D.h. dass sich viele BürgerInnen mit auch geringen Beträgen zu marktgängigen Konditionen (Laufzeit, Zins etc.) am Projekt beteiligen können. Das schließt eine wenig komplexe Form der Beteiligung ein, wie z.B. darlehensbasierte Modelle oder Mitgliedschaften.

(b) ein Beteiligungsangebot die regionalen Besonderheiten reflektiert sowie auf die Situation und Erwartungshaltung vor Ort zugeschnitten ist. In einigen Regionen sind die Menschen aus der Historie heraus an bestimmte Beteiligungstypen gewöhnt. Ein Beispiel ist das Bundesland Schleswig-Holstein mit etlichen Projekten in Form einer KG-Beteiligung. Aufgeweicht werden Präferenzen durch die aktuellen rechtlichen und situativen Rahmenbedingungen und Kosten. Daher ist es ebenso wichtig, den Zuschnitt auf die Erwartungshaltung vor Ort nicht allein aus der Historie zu treffen. Typische Fragestellungen sind hierzu: Gibt es bestimmte Gruppen, die durch Vorzeichnungsrechte speziell berücksichtigt werden müssen? Ist ein Regionalbonus angebracht? Sollte das Angebot mehrere Laufzeiten umfassen?

Bürgerbeteiligung hat viele Gesichter

Regional dominierende Modelle der finanziellen Beteiligung an Energieprojekten



Klassifizierung der meist angewandten Beteiligungsmodelle nach Bundesländern. Erhebung eueco auf Basis von über 350 Bürgerbeteiligungsmodellen im Energiebereich. © eueco 2021

Natürlich muss das jeweilige Modell auch den Vorstellungen des projekttragenden Unternehmens entsprechen. In der Praxis finden daher Beteiligungen oftmals über Genossenschaften oder Schwarmfinanzierungen statt.

Genossenschaften stehen für Bürgernähe. Damit kann das Thema Akzeptanz optimal bedient werden. Die Übertragung eines Projekts auf eine bestehende Genossenschaft oder deren Beteiligung an einem Projekt erleichtert dem Projektträger die Organisation der Beteiligung. (Hier ist zu prüfen, inwieweit diese eine reine Kapitalbeteiligung ausführen können). Wenn eine Genossenschaft selbst als Projektträger fungiert, können beteiligungsberechtigte BürgerInnen Mitglied werden. Erhöhter Kapitalbedarf kann durch Nachrangdarlehen geschöpft werden.

Die Gründung einer Genossenschaft für ein Projekt ist hingegen meist nicht als ideal zu betrachten, da Genossenschaften i.d.R. mehrere ertragreiche Projekte für eine ansprechende Rendite und kontinuierliche Ausschüttung benötigen.

Das Beteiligungsmodell der **GmbH & Co. KG** in Form der Beteiligung von BürgerInnen in gesellschaftsrechtlicher Form über Kommanditanteile wird fast ausschließlich noch in klassischen Bürgerwindregionen realisiert. Meist ist hoher Kapitalbedarf ausschlaggebend. Die erhöhten Aufwände durch die verpflichtende Erstellung eines Verkaufsprospektes, die Einbindung von AnlagevermittlerInnen und die Verwaltung der KommanditistInnen machen diese Beteiligungsform teuer und grundsätzlich weniger attraktiv. Angesichts ihrer Charakteristika und Komplexität spricht diese Beteiligungsform weniger die breite Masse der BürgerInnen an. Auch für Projektträger kommt sie immer seltener infrage.

Sollte das Projekt nicht aus o.g. Bürgerenergiegesellschaften kommen oder keine dieser Strukturen vor Ort verankert sein, können Kommunen und Projektträger auf weitere beliebte Formen der Bürgerbeteiligung zurückgreifen. **Auch Kombinationen zwischen Beteiligungsmodellen sind nicht unüblich**.

Neben Genossenschaften können vor allem **darlehensbasierte Modelle** die Akzeptanz eines Projekts vor Ort unterstützen. Nachrangdarlehen etwa haben sich als sogenannte Schwarmfinanzierungen aufgrund niedriger Emissions- und Vertriebskosten sowie der geringen Komplexität als beliebte Beteiligungsform etabliert.

Häufigste Beteiligungsmodelle und deren Eigenschaften

Modell	Eigenschaften	
GmbH & Co. KG (Geldgeber & Eigentümer)	» Geeignet für große Volumina » Hoher Verwaltungsaufwand » Umfangreichere Informationspflichten » Höhere individuelle Beteiligungstranchen » Mitspracherechte	Prospekt-pflicht (ab 20 Anteile)
eG (Geldgeber & Eigentümer)	» Niedrige Beteiligungstranchen » Hoher Verwaltungsaufwand » Umfangreichere Informationspflichten » Mitspracherechte » Rendite abhängig vom Jahresergebnis » Operative Tätigkeit beachten	Keine Prospekt-pflicht
Nachrang-darlehen (Nur Geldgeber)	» Ideal auch für niedrigere Beteiligungstranchen » Geringer Verwaltungsaufwand » Kein Informationsbedarf » Keine Mitspracherechte » Rendite aus Mindestzins + Bonuszins	**Prospekt-freiheit für Schwarm-finanzierungen**

Nachrangdarlehen lassen sich unter der Befreiung für Schwarmfinanzierungen im Gegensatz zu den genannten gesellschaftsrechtlichen Beteiligungsformen sehr einfach und flexibel anbieten. Das hat folgende Gründe:

- Keine Pflicht zur Erstellung eines Verkaufsprospektes
- Digitale und papierfreie Abwicklung
- Flexible Strukturierungsmöglichkeiten (z.B. Zins und Laufzeiten)
- Zuschnitt auf Projekt und Erwartungshaltung (z.B. kleine Volumina und Beteiligung schon mit geringen Beträgen)

Standardisierte Bürgerbeteiligung über digitale Beteiligungsplattformen erfüllen zugleich eine wichtige Voraussetzung für die Prospektbefreiung.

Die Emission von Nachrangdarlehen regelt das Vermögensanlagengesetz zu u.a. folgenden Voraussetzungen:

- Einhaltung folgender Betragsgrenzen: max. 6,0 Mio. EUR pro EmittentIn und Jahr sowie max. 25.000 EUR pro Privatinvestor.
- Angebot unter Einbindung eines AnlagevermittlerIn.
- Angebot der Bürgerbeteiligung über eine Internet-Dienstleistungsplattform.

Das **Modell der Schwarmfinanzierung passt optimal** zu den kommunalen Gegebenheiten, da es durch die flexiblen Strukturierungs- und Ausgestaltungsmöglichkeiten der Erwartungshaltung der Menschen und der Projektträger entgegenkommt. Daher finden sich in der Praxis häufig Schwarmfinanzierungen. Begünstigt hat dies neben der Flexibilität in der Angebotsstrukturierung vor allem auch die digitale Realisierungsvorschrift.

Die Bürgerbeteiligung über ein **Sparbriefmodell** muss über eine anbietende Bank laufen. Dieses Bankenprodukt ist einlagengesichert. Im Gegensatz zu den o.g. Modellen hat dieses Produkt wenig mit dem EE-Projekt zu tun, weshalb eine geringere Akzeptanzwirkung auf das Projekt besteht. Die Abwicklung erfolgt über die jeweilige Bank. BürgerInnen müssen daher dieselbige für ihre Investition aufsuchen. Das ist das einzige Beteiligungsmodell, das sich für Einzelprojekte schwerer standardisieren und vor allem situativ zuschneiden lässt. Der digitale Weg ist hier nahezu ausgeschlossen.

An dieser Stelle sei darauf verwiesen, dass es im **Bundesland Mecklenburg-Vorpommern** eine verpflichtende Beteiligung der BürgerInnen sowie der Kommunen bei Windprojekten nach BImSchG existiert. Diese ist im BüGembeteilG M-V geregelt. Neben den erwähnten freiwilligen Bürgerbeteiligungsoptionen ist die Bürgerbeteiligung im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern die aktuell einzige verpflichtende in Deutschland.

9. Welche Kriterien erleichtern die Wahl eines Beteiligungsmodells?

In die Wahl des optimalen Beteiligungsmodells sollten die jeweiligen Aspekte einfließen:

Für Kommunen:
- Breite Akzeptanz in der Bevölkerung
- Wertschöpfung in der Region und für die Kommune
- Transparenz und Sichtbarkeit
- Einfachheit

Aus Sicht des Projektträgers:
- Transparenz bzgl. Zusagen und Akzeptanz in der Bevölkerung
- Berücksichtigung Unternehmensstrategie
- Geringe Emissionskosten
- Optimale Abschätzung Emissionsvolumen und Beteiligungswille
- Schnelle Umsetzbarkeit, geringer Verwaltungsaufwand

Für die Menschen vor Ort spielen folgende Faktoren eine Rolle:
- Direkter Bezug zur Anlage
- Keine komplexe Beteiligung
- Überschaubare Laufzeiten
- Vorzugsweise Festzinsangebote
- Berücksichtigung erwarteter Beteiligungsmodelle
- Kombination oder Alternativen zur Beteiligung (z.B. vergünstigte Stromtarife oder Nutzungsangebote)

Aus den dargestellten Sichtweisen bzw. Erwartungshaltungen ergibt sich ein Zieldreieck der zentralen Kriterien für ein Beteiligungsmodell. (Siehe untenstehende Grafik).

Diese Kriterien sprechen für die Standardisierung des Themas Bürgerbeteiligung, um den Erfolg und damit vor allem die Akzeptanz nachhaltig zu gewährleiten und dadurch weitere Projekte der regionalen Energiewende zu ermöglichen.

10. Warum es sich lohnt, auf Bürgerbeteiligung zu setzen?

Die Energiewende wird in den kommenden Jahren eines der prägenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Projekte für Kommunen sein. Mehr denn je, wird es darauf ankommen, die **Menschen vor Ort an diesen Vorhaben teilhaben zu lassen** und sich so ihre Unterstützung zu sichern.

Ein wesentlicher Schlüssel dafür sind finanzielle Bürgerbeteiligungen. Sie sind heute **schnell und einfach umsetzbar**. Und sie stärken die Identität der lokalen Bevölkerung für das neue Energieprojekt. Das bezeugen viele hundert Beispiele in Deutschland.

Zieldreieck Bürgerbeteiligung
Welche Kriterien eine Bürgerbeteiligung unbedingt erfüllen sollte



© eueco 2021



Weitere Informationen zum Thema Bürgerbeteiligung gibt Ihnen:
© eueco GmbH | Corneliusstr. 12 | 80469 München | info@eueco.de | www.eueco.de

Auch erhältlich:
Leitfaden Bürgerbeteiligung für Stadtwerke und Energieversorger
Leitfaden Bürgerbeteiligung für Projektierer







eueco

Ihr Partner für digitale Bürgerbeteiligungen

eueco GmbH
Corneliusstraße 12
80469 München

Telefon +49 (0) 89 21 55 11 820
Telefax +49 (0) 89 21 55 11 829

info@eueco.de
www.eueco.de