

PCP Public-Citizen-Partnerships

Teil I: Erfüllung kommunaler Aufgaben durch Genossenschaften

Dietmar Rössl/Christiane Schopf/Martin Paier

In einem Projektseminar hat sich das Forschungsinstitut für Kooperationen und Genossenschaften an der WU-Wien dem Thema Public-Citizen-Partnerships gewidmet. Die Analyse von Praxisbeispielen belegt deutlich, dass die Genossenschaft grundsätzlich sehr gut geeignet ist, wenn es um die Ausgliederung kommunaler Aufgaben geht. Eine Gemeindebefragung zeigt zudem die prinzipiell positive Einstellung österreichischer Bürgermeister gegenüber derartigen Projekten.

Viele Gemeinden kämpfen heute mit sinkenden Einnahmen und einige sogar durch besondere Belastungen mit hohen Schulden. Die Finanznot



Prof. Dietmar Rössl, Leiter des RiCC (Mitte) und seine Mitarbeiter Mag. Christiane Schopf und Mag. Martin Paier

schränkt die kommunale Handlungsfähigkeit immer stärker ein – in vielen Bereichen müssen Sparmaßnahmen gesetzt werden. Eine zusätzliche Herausforderung stellt vor diesem Hintergrund die demographische Entwicklung, d.h. die sich ständig zu Ungunsten der Jungen verschiebende Alterspyramide, dar. Das daraus resultierende Versorgungsproblem wird durch den allgemeinen gesellschaftlichen Wandel, und hier vor allem die zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen sowie die zu erwartende Steigerung des Pensionsantrittsalters, noch verschärft. Immer weniger Menschen werden in Zukunft in der Lage sein, sich um die Pflege ihrer alternden Verwandten, aber auch um die Erziehung

von Kindern zu kümmern. In Summe führen diese Entwicklungen dazu, dass der Staat zunehmend nicht mehr in der Lage sein wird, die öffentlichen Leistungen im derzeitigen Umfang aufrecht zu erhalten. Andererseits wird ihm auch immer weniger zugetraut. Innovative Lösungsansätze zur Leistungssicherung sowie Modelle der Finanzierung müssen daher entwickelt werden.

Ein Weg, die genannten Probleme zu bewältigen, ist die (Teil-) Ausgliederung kommunaler Aufgaben in Form von genossenschaftlichen PCP- (Public-Citizen-Partnership) Modellen. Dies bedeutet, dass öffentliche Leistungen durch bürgerschaftliches Engagement ersetzt oder zumindest unterstützt werden. Die Rechtsform der Genossenschaft bietet mit ihren Prinzipien der Selbsthilfe, Selbstverantwortung und Selbstverwaltung dafür einen geeigneten Rahmen. Sie ermöglicht eine Form der Privatisierung, bei der eine umfassende Berücksichtigung der Interessen der Allgemeinheit erreicht wird. Erwirtschaftete Gewinne dienen ausschließlich der Förderung der Mitglieder im Sinne des Genossenschaftszwecks: membership value statt shareholder value! Die Gründung einer Genossenschaft ist daher prinzipiell in allen Bereichen denkbar, in denen die Bürger ein unmittelbares Interesse an der Leistung haben. Durch die entstehende Eigeninitiative können nicht nur Kosten gesenkt und Leistungen verbessert werden, sondern es entsteht auch eine neue Dynamik in der Bevölkerung, die zu einer stärkeren Identifikation der Bürger mit ihrer Gemeinde führt. Die Satzungsautonomie und die unkomplizierte Organisation von Ein- und Ausritten eröffnen ausreichende Spielräume.

Von entscheidender Bedeutung ist jedoch die Tatsache, dass jede Genossenschaft in einen Verband eingebunden ist, der die gesetzlich verpflichtende Revision – d.h. eine regelmäßige umfassende Gebärungsprüfung – durchführt sowie zahlreiche Beratungsleistungen anbietet. Dadurch wird es auch Personen, die wenig betriebswirtschaftlichen und rechtlichen Wissens- bzw. Erfahrungshintergrund besitzen, möglich, ohne großes Risiko eigenverantwortlich eine Genossenschaft zu gründen, zu führen oder ihr beizutreten. Außerdem kann durch die Verbandsprüfung gewährleistet werden, dass dem aus finanziellen Zuschüssen resultierenden Kontrollinteresse

der öffentlichen Hand nachgekommen wird. Schließlich führt die Einbettung in eine effiziente Unterstützungsstruktur zu Wettbewerbsvorteilen gegenüber anderen Organisationsformen.

Best-Practice-Beispiele

Trotz der beschriebenen Möglichkeiten, die genossenschaftliche Modelle für die Ausgliederung kommunaler Aufgaben bieten, wurde in Österreich aus verschiedenen Gründen (siehe unten) bisher noch wenig in die Praxis umgesetzt. Die Problematik wird jedoch zunehmend diskutiert – ein Bericht wurde bereits in der GG 8/06 veröffentlicht. Das RiCC – Research Institute for Co-operation and Cooperatives der Wirtschaftsuniversität Wien (Leiter Prof. Dietmar Röbl) – hat das Thema in einem Projektseminar aufgegriffen. Primäres Ziel war es, bereits bestehende Beispiele aus dem deutschsprachigen Raum zu identifizieren und zu analysieren, um Anhaltspunkte für weitere Initiativen zu gewinnen. Auswahlkriterium war dabei die genossenschaftliche Organisationsform, d.h. es wurden auch Projekte in die Betrachtung einbezogen, die nach den genossenschaftlichen Prinzipien gestaltet sind, aber in der Rechtsform des Vereins geführt werden. Dies deshalb, weil angenommen werden kann, dass nach der neuen Rechtslage die Entscheidung zugunsten der Genossenschaft ausgehen würde. Inhaltlich galt dem Bereich Altenbetreuung besonderes Interesse – die gesammelten Best Practice Beispiele, die unterschiedliche Lösungsansätze zur Bewältigung der Überalterungsproblematik bieten, werden in GG 3/07 ausführlich dargestellt. Ein weiterer Schwerpunkt wurde auf den Bereich Kinderbetreuung gelegt – darauf wird in GG 4/07 näher eingegangen werden. Daneben wurden auch Informationen über Projekte aus dem Freizeitbereich – über die Hallenbadgenossenschaft Nörten-Hardenberg eG und das Naturerlebnisbad Luthe beispielsweise wurde bereits in GG 8/06 berichtet – sowie über Assistenz-, Selbsthilfe- und Stadtteilgenossenschaften erhoben. Insgesamt belegen die Praxiserfahrungen deutlich, dass die Genossenschaft als Organisations- und Rechtsform sehr gut für die Ausgliederung kommunaler Aufgaben geeignet ist.

Aus den Gemeinden

Im Rahmen des Projektseminars wurde außerdem eine Befragung österreichischer Bürgermeister durchgeführt, um das vorhandene Problembewusstsein, die derzeitige Praxis in Bezug auf Privatisierungen sowie die vorherrschende Meinung zu Genossenschaftsmodellen ansatzweise zu erheben. Es wurde festgestellt, dass es in den meisten Gemeinden ehemals öffentliche Bereiche gibt, die in den letzten Jahren privatisiert wurden; auch für die nähere Zukunft sind zahlreiche diesbezügliche Projekte geplant. Die Realisierung erfolgt(e) jedoch vorwiegend in Form von GmbHs oder Vereinen. Die sehr konträren Äußerungen zur Frage, welche Bereiche jedenfalls bzw. keinesfalls dem kommunalen Einflussbereich entzogen werden sollten, legen die Vermutung nahe, dass das Bewusstsein bzw. die Information über sinnvoll privatisierbare Leistungen noch nicht einheitlich in den Gemeinden verankert ist. Das präsentierte Beispiel des Naturerlebnisbads Luthe wurde vom Großteil der Befragten sehr gut bewertet. Es kann also eine prinzipiell positive Einstellung gegenüber Genossenschaftsmodellen konstatiert werden. Allerdings wurden Bedenken hinsichtlich der beliebigen Reproduzierbarkeit und der Dauerhaftigkeit derartiger Privatinitiativen erhoben.

Was ist zu tun?

Noch sind in Österreich einige Hemmnisse vorhanden, die – sollen nachhaltig Genossenschaftsgründungen im Kommunalbereich erreicht werden – überwunden werden müssen. Die folgenden Schritte wären zu setzen:

- Anpassung des Genossenschaftsgesetzes: Der Förderzweck (§ 1 des Genossenschaftsgesetzes) sollte dahingehend geändert werden, dass eine Genossenschaft nicht nur zur erwerbswirtschaftlichen Förderung der Mitglieder, sondern auch zur Verfolgung sozialer oder gemeinwirtschaftlicher Ziele gegründet werden kann.
- Vermittlung der Leistungsfähigkeit der Rechtsform Genossenschaft: Vielfach ist die Genossenschaft als leistungsfähige Organisationsform nicht im Bewusstsein der Bürger und Entscheidungsträger verankert.

- Vermittlung der Möglichkeiten, die Genossenschaften für die Ausgestaltung von PCPs bieten: Mit der letzten Reform des Genossenschaftsgesetzes hat die Rechtsform der Genossenschaft deutlich an Attraktivität gewonnen, da sich nun die Gemeinde z.B. als investives Mitglied beteiligen kann.
- Aktivierung der Bürgergesellschaft: Auch muss die grundsätzlich vorhandene Bereitschaft zu bürgerschaftlichem Engagement in der Gesellschaft aktiviert werden. Die derzeit geringe Aktivität dürfte oft an mangelnder Information über solche Möglichkeiten, falscher Risikoeinschätzung der Mitarbeit bei solchen Initiativen, überzogenen Erwartungen an die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand, etc. liegen.
- Entwicklung von PCP-Modellen für verschiedene Anwendungsfelder: Um eine praktische Umsetzung zu unterstützen, müssen die Entwicklungspfade bestehender in- und ausländischer Best-Practice-Beispiele rekonstruiert und die fördernden und hemmenden Faktoren einer eingehenderen wissenschaftlichen Analyse unterzogen werden. Aus den gewonnenen Erkenntnissen können dann für die verschiedenen Anwendungsfelder grundlegende Modelle entwickelt werden, die eine flexible Anpassung an die spezifische Situation des Einzelfalles ermöglichen.
- Pilotprojekte starten: Um hier Initiativen in Gang zu setzen, geht es auch darum, konkrete Fälle in Form von Pilotprojekten zu realisieren, um die für die Aufklärungsarbeit notwendigen Anschauungs- und Best-Practice-Beispiele zu schaffen. Es geht daher darum, „etwas einfach zu tun“!

Lesen Sie mehr über dieses Thema in GG 3/07 und 4/07!

PCP erklärt am Beispiel Naturerlebnisbad Luthe eG

Das Freibad Luthe wurde 30 Jahre lang von der Stadt Wunstorf geführt. Aufgrund der erheblichen baulichen Mängel, die nur durch eine Sanierung im Ausmaß von € 1,2 Mio. behebbar gewesen wären, und der jährlichen Defizitbedeckung in Höhe von € 150.000,- erschien dies im Jahr 2004 aus Sicht der Kommune nicht mehr finanzierbar. Die Bürger wollten sich jedoch nicht mit der Schließung des Bades abfinden und gründeten im März 2005 eine Genossenschaft, an der sich 1000 der rund 6000 Einwohner mit einem Anteil von je € 100,- als Mitglieder beteiligten. Innerhalb eines Jahres konnte so in enger Kooperation mit der Stadt und einem Architekten das Freibad in ein Naturerlebnisbad umgebaut werden. Durch das innovative Konzept und erhebliche Eigenleistungen der Mitglieder bei den Bauarbeiten konnten die Kosten dafür auf € 500.000,- gesenkt werden. Die Finanzierung des laufenden Betriebes, welcher im Mai 2006 wieder aufgenommen wurde, erfolgt nunmehr durch Eintrittseinnahmen und Spenden sowie einen jährlichen Zuschuss der Stadt Wunstorf in Höhe von € 50.000,-. Sämtliche Anlagen und auch das Grundstück werden von der Kommune um einen symbolischen Pachtzins von € 1,- jährlich für die Dauer von 30 Jahren zur Verfügung gestellt. Durch die Ausgliederung konnte das Freibad für die Bürger erhalten werden, bei gleichzeitig erheblicher Reduktion der Budgetbelastung für die Kommune. Es handelt sich somit um ein gelungenes PCP-Projekt, dessen Erfolg auch in Zukunft wesentlich von der Bereitschaft der Mitglieder zu ehrenamtlicher Tätigkeit abhängt.