

Genossenschaftliche Public-Citizen-Partnerships für kommunale Aufgaben

Kooperationsform für Gemeinden und eine gute Zukunft?

Genossenschafts- und Kooperationsmodelle als wirkungsvolle Instrumente für eine gemeinwohlorientierte Gemeindeentwicklung

Neue Zusammenarbeitsformen zwischen Bürgern und Gemeinde können dazu beitragen, kostengünstig die Erhaltung kommunaler Infrastruktur zu sichern oder neue Leistungen für die Bewohner anzubieten. Gleichzeitig werden die Vernetzungen in der Gemeinde entwickelt, Bürger aktiviert und Freiwilligenarbeit mobilisiert, sowie der Gemeinschaftssinn der Bürger und damit das Sozialkapital in der Gemeinde gestärkt. All dies verbessert die Ausgangssituation für die weitere Gemeindeentwicklung.

Viele österreichische Gemeinden haben in den letzten Jahren vermehrt mit Budgetproblemen bei gleichzeitig wachsenden Herausforderungen zu kämpfen. Die Schuldenlast führt dazu, dass viele Leistungen, die früher noch selbstverständlich von den Gemeinden wahrgenommen wurden, heute nicht mehr ohne weiteres leistbar sind.

Diese Leistungen werden vielfach der sogenannten kommunalen Daseinsvorsorge zugeordnet. Dazu zählen beispielsweise Schwimmbäder, Altentagesstätten, Seniorentaxi oder die Bereitstellung einer Nahversorgungsinfrastruktur. Viele dieser Aufgaben werden oft nicht von der Gemeinde selbst oder deren Unternehmungen sondern durch Dritte wahrgenommen. Doch welche anderen Möglichkeiten bestehen, wenn etwa das defizitäre Gemeindeschwimmbad nicht mehr weitergeführt werden kann?

Eine Lösung kann die aktive Beteiligung der Bürger sein.

Solche Modelle können eine attraktive Alternative zu Public-Private-Partnerships (PPPs) darstellen. Im Vergleich zu PPPs, bei denen kommunale Aufgaben zur Gänze an private, lokal oft nicht verankerte Anbieter ausgelagert werden, sind Public-Citizen-Partnerships (PCPs) Kooperationsformen, die es der Gemeinde ermöglichen, gemeinsam mit den Bürgern Konzepte zur Erstellung kommunaler Leistungen in verschiedenen Bereichen zu erarbeiten und umzusetzen.

Als eine mögliche Organisationsform bietet sich die Rechtsform der Genossenschaft an. Die Genossenschaft eignet sich aus verschiedenen Gründen für derartige PCP-Modelle. Der Ein- und Austritt der Mitglieder, also der beteiligten Bürger, ist einfach. Die Bürger zeichnen einen Genossenschaftsanteil, dessen Höhe von der Satzung bestimmt wird, und bekommen so ein Mitsprache- und Mitgestaltungsrecht: ein Kopf, eine Stimme (wobei das Genossenschaftsgesetz grundsätzlich auch ein Anteilstimmrecht zulässt). Gleichzeitig beschränkt der Genossenschaftsanteil auch die Haftung der Genossenschaftsmitglieder. Gehaftet wird grundsätzlich mit dem gezeichneten Genossenschaftsanteil und einem weiteren Betrag in derselben Höhe.

Das unternehmerische Risiko, das von den Bürgern bei einer Beteiligung an einem PCP-Projekt eingegangen wird, ist daher gut abschätzbar.

Aktive, bürgerliche Mitgestaltung der Gemeindeentwicklung erwünscht

Die Genossenschaft ermöglicht aufgrund ihres flexiblen und zugleich professionellen Organisationsrahmens die Möglichkeit einer aktiven Mitgestaltung der Gemeindeentwicklung durch die Bürger. Die Betreuung und Revision durch den Genossenschaftsverband sind zwar mit jährlichen Kosten verbunden, tragen aber wesentlich zur Unternehmenssicherheit bei. Im Idealfall können PCP-Modelle nicht nur zur Erhaltung, sondern sogar zu einer Verbesserung des kommunalen Angebots angewandt werden. Während die Bürger oft das Management übernehmen und sich teils ehrenamtlich bei operativen Arbeiten einbringen, kann sich die Gemeinde auf Kontrollfunktionen im Aufsichtsrat zurückziehen. So scheint die Genossenschaft prädestiniert zu sein, das Zusammenwirken von Bürgern und Gemeinde zur bürger-nahen Erfüllung kommunaler Aufgaben zu organisieren, Freiwilligenarbeit zu mobilisieren und gleichzeitig die Kontrolle der Verwendung öffentlicher Gelder sicherzustellen.

Sowohl in Deutschland als auch Österreich finden sich in den unterschiedlichsten Bereichen erfolgreiche PCP-Modelle:

In der deutschen Stadt Wunstorf nahe Hannover wurde im Jahr 2005 die Genossenschaft „Naturerlebnisbad Luthe eG“ gegründet, die derzeit auf etwa eintausend Mitglieder verweisen kann. Die Genossenschaft übernahm die Revitalisierung eines gemeindeeigenen Schwimmbades, das geschlossen werden sollte. Nicht zuletzt durch ehrenamtliche Leistungen der Bürger konnten die Sanierungs- und Betriebskosten des naturnahen Freibades im Vergleich deutlich reduziert werden. Die Stadt Wunstorf stellt der Betriebsgenossenschaft das Freibad-areal für einen symbolischen Pachtzins von einem Euro im Jahr zur Verfügung und leistet zudem einen jährlichen Kostenzuschuss.

Durch PCP Nahversorgung gewährleisten und sicherstellen

Vergleichbare Beispiele finden sich auch im Bereich der Nahversorgung: Anfang 2011 wurde im niederösterreichischen Kirchstetten eine Nahversorger-Genossenschaft gegründet. 2009 musste der letzte Nahversorger im Ort schließen. So initiierte die Gemeinde eine Kooperation mit ihren Bürgern zur Sicherung der Nahversorgung. Die Vorstandsposten werden ehrenamtlich von Bürgern übernommen, die als Unternehmensberater und Prokurist zugleich betriebswirtschaftliches Know-how einbrachten. Nach einem Monat zählte die Genossenschaft schon 110 Mitglieder, wobei viele sich bereits im Zuge der Adaptierung des Geschäftslokals mit ehrenamtlicher Arbeit einbrachten.

Immer wichtiger werden auch das Thema der Energieversorgung und der Ausbau des Anteils der erneuerbaren Energie. In Rosenheim/Deutschland gibt es beispielsweise eine Bürgergenossenschaft, die in Kooperation mit der Stadt zwei Photovoltaikanlagen auf der örtlichen öffentlichen Schule errichtet hat. Die Stadt Rosenheim unterstützt das Projekt, indem das Dach für einen gewissen Zeitraum

kostenlos zur Verfügung gestellt wird. Bürgerbeteiligungsprojekte im Bereich der erneuerbaren Energieversorgung werden immer häufiger. Die Intensität der Beteiligung der Gemeinde ist dabei wie auch bei den anderen Projekten variabel.

Unsere Projektergebnisse zum Thema PCP zeigen, dass grundsätzlich auf Seiten der Bürger Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement in ihren Gemeinde besteht. Diese Bereitschaft ist durch tatsächliche ehrenamtliche Tätigkeiten belegt. Das Engagement richtet sich allerdings hauptsächlich auf das regionale Vereinsleben ohne Bedeutung für zentrale kommunale Versorgungsleistungen. Auch von den Gemeindepolitikern wird dies ähnlich gesehen: Bürgerschaftliches Engagement gilt als Bereicherung für das soziale Zusammenleben in der Gemeinde – als Steuerungsprinzip des Gemeinwesens wird es jedoch meist nicht gesehen. Obwohl laut der OGM-Umfrage „Mehr Staat – weniger Privat?“ aus dem Jahr 2009 70% der Bürgermeister/innen davon ausgehen, dass viele öffentliche Leistungen in Zukunft nicht mehr finanzierbar sein werden, fällt es ihnen schwer, das Angebot kommunaler Leistungen von der aktiven Mitarbeit der Bürger abhängig zu machen und Bürger nicht nur für operative Arbeiten heranzuziehen, sondern in Entscheidungsprozesse einzubinden. Eine unabdingbare Voraussetzung für PCP-Modelle sind daher Bürgermeister/innen, die bereit sind, Macht und Kontrolle ein Stück weit in den Wirkungsbereich des PCP-Modells abzugeben. Zwar wird zum Teil versucht, Bürgerbeteiligung zuzulassen, diese aber gleichzeitig auch zu kontrollieren, was PCP-Modellen die Basis entziehen kann: Ehrenamtliche Mitarbeit zur Kostenreduktion ist willkommen, Mitentscheidung durch die Bürger geht aber manchen Bürgermeister/innen doch zu weit und wird oft als Infragestellung der eigenen Funktion gesehen. Da PCP-Projekte unterschiedliche Interessen innerhalb der Gemeinde berühren, sind an deren Entwicklung heterogene Arbeitsgruppen beteiligt, was hohe Anforderungen an die Prozessbegleitung stellt. Generell müssen sowohl auf Seiten der Gemeindeführung als auch auf Seiten der Bürger gewisse Vorbedingungen vorhanden sein. So dürfen die Akteure mit dem PCP-Projekt keine „versteckten Absichten“ verfolgen (wie z.B. sich für die nächsten Kommunalwahlen ins Licht rücken, etc.). Auch müssen die Bereitschaft zur Teilnahme, Verständnis für die Notwendigkeit einer kooperativen Problemlösung, finanzielle Mittel zum Start des PCP-Projektes, sowie ein Grundkonsens zwischen den zentralen kommunalpolitischen Akteuren – also auch über parteipolitische Grenzen hinweg – geben sein.

Sind diese Voraussetzungen aber gegeben und begegnen sich Bürger und Bürgermeister/innen auf „gleicher Augenhöhe“ können mit diesen Genossenschaften positive Effekte für die lokale Entwicklung auf unterschiedlichen Ebenen erzielt werden: verbesserte Qualität der Versorgungsleistungen, Stärkung des sozialen Zusammenhalts und des bürgerschaftlichen Engagements und schließlich Aktivierung und Weiterentwicklung des vorhandenen Sozialkapitals zur Mobilisierung von ehrenamtlicher Arbeit, die der Gemeinschaft zu Gute kommt .

Dr. Richard Lang | Mag. Elisabeth Reiner | Prof. Dr. Dietmar Rößl*

In den Jahren 2008 bis 2010 beschäftigte sich das Forschungsinstitut für Kooperationen und Genossenschaften an der Wirtschaftsuniversität Wien in einem vom Österreichischen Gemeindebund in Auftrag gegebenen Forschungsprojekt mit genossenschaftlichen Public-Citizen-Partnerships (PCPs) als Alternative zur Lösung kommunaler Aufgaben.

Kooperationen und Genossenschaften.

Prof. Dr. Dietmar Rößl ist Vorstand des Forschungsinstituts für Kooperationen und Genossenschaften sowie des Instituts für KMU-Management an der Wirtschaftsuniversität Wien.