

# **Genossenschaftliche Erfüllung kommunaler Aufgaben in PCP-Modellen: Typen und Determinanten einer erfolgreichen Entwicklung**

*Andrea Karner / Dietmar Rößl / Daniela Weismeyer-Sammer*

---

## **Inhaltsverzeichnis**

1	Genossenschaftliche PCP-Modelle zur Bewältigung kommunaler Aufgaben.....	2
2	Bürgerbeteiligung zur Bewältigung kommunaler Aufgaben .....	3
3	Die Entstehung und Entwicklung von PCPs in kommunalen Aufgabenfeldern .....	4
3.1	Das Forschungsprojekt.....	4
3.2	PCP-Projekte: idealtypische Entwicklungspfade und resultierende Beherrschungskonstellationen .....	5
3.2.1	Top-down Ansätze.....	5
3.2.2	Bottom-up Ansätze .....	6
3.3	PCP-Projekte: fördernde und hemmende Faktoren .....	7
4	Fallstudie „Wohlfühlzentrum Poggersdorf e. Gen.“ .....	11
4.1	Steckbrief .....	11
4.2	Rahmenbedingungen und Einordnung.....	12
4.3	Die Rechtsformentscheidung .....	13
4.4	Gründungsgeschehen und Entwicklungsverlauf.....	13
4.5	Status Quo und Ausblick .....	14
5	Fazit.....	15
	Literaturverzeichnis.....	16
	Sonstige Quellen .....	17

## 1 Genossenschaftliche PCP-Modelle zur Bewältigung kommunaler Aufgaben

Public Citizen Partnerships (PCP) sind Organisationsformen der Zusammenarbeit von Gemeinden und ihren Bürgern zur Erfüllung kommunaler Aufgaben. Meist handelt es sich bei den angestrebten Zielen um soziale Anliegen in der Gemeinde, die durch die Kommune alleine nicht, oder nicht mehr in ausreichendem Maße zur Verfügung gestellt werden können. Zusammenschlüsse in Form von PCPs sind so z.B. in den Bereichen Kinder- und Altenbetreuung, sowie im Angebot von Freizeiteinrichtungen (wie z.B. Sportzentren oder Schwimmbädern) denkbar. Gerade in den Bereichen Kinder- und Altenbetreuung stoßen Gemeinden zunehmend an ihre Grenzen, wenn es darum geht, adäquate Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen. Zum einen stellt sich im Bereich der Kinderbetreuung die gesteigerte Nachfrage nach ganztägiger bzw. flexibler Betreuung als problematisch dar<sup>1</sup>; zum anderen sorgen aktuelle demografische Entwicklungen für eine Steigerung der Gesamtzahl von Einwohnerinnen und Einwohnern über 60 Jahre (Statistik Austria 2007a). Um Isolation und Vereinsamung von älteren Menschen – gerade in ländlichen Gebieten – zu vermeiden, ist daher die Einrichtung von Betreuungsmöglichkeiten für Senioren, z.B. in Form von Seniorentagesstätten mit einem entsprechenden Programm an Freizeitaktivitäten, gefordert. Jedenfalls steigt das Bewusstsein, „dass für eine langfristig orientierte, nachhaltige kommunale Entwicklung nicht allein technisch-planerische Eingriffe und Lösungen tragfähig sind, sondern dass es auch um gesellschaftliche Akzeptanz, um Mitwirkung und Mitgestaltung geht [...]“ (Hoffmann 2003).

Als Rechtsform für PCP-Projekte scheint die Genossenschaft geradezu prädestiniert zu sein, kann sie doch bürgerschaftliches Engagement und die Interessen der Kommune gut verbinden (Fehl 2000; Flieger 2003, Hofinger/Hinteregger 2007; Hofinger 2009): Die beteiligte(n) Gemeinde(n) – die Genossenschaft kann auch PCP-Projekte bei interkommunaler Zusammenarbeit regeln – sind investierende Mitglieder und beschränken sich idealtypisch auf Aufsichtsfunktionen, die Bürger hingegen besetzen die Vorstandsfunktionen und führen als nutzende Mitglieder die operativen Geschäfte. Während der entscheidende Einfluss der Gemeinde i.d.R. über ergänzende Pacht- und Mietverträge (die Gemeinde vermietet die Räume an die Genossenschaft, die dort eine Seniorentagesstätte mit Besuchs- und Einkaufsdiensten organisiert) oder aufgrund des Ausgleichs eines etwaigen jährlichen Abgangs gegeben ist, kann durch entsprechende Satzungsbestimmungen der gestaltende Einfluss der beteiligten Bürger sichergestellt werden. Diese Gestaltungsmöglichkeiten sind wiederum die Motivationsgrundlage für ein nachhaltiges ehrenamtliches Engagement der Bürger für die Genossenschaft, woraus schließlich – neben arbeits- und sozialrechtlichen Unterschieden – die Leistungsfähigkeit des PCP-Projekts und die Einsparungseffekte für die Gemeinde resultieren. Gelingt es, ein PCP-Projekt als Initiative losgelöst von der lokalen Parteipolitik zu lancieren, indem z.B. der Bürgermeister die Steuerung des Entwicklungsprozess dem Projektteam überlässt, dann kann über Parteigrenzen hinweg Bürgerbeteiligung möglich werden und eine parteipolitisch motivierte Patt-Situation überwunden werden. Das Projekt wird dann nicht als das Projekt des Bürgermeisters bzw. seiner Partei, sondern der Kommune wahrgenommen. So kann ein Angebot geschaffen werden, das ohne ehrenamtliches Engagement jenseits von Parteigrenzen nicht realisierbar gewesen wäre. Schließlich ist die Genossenschaft nicht zuletzt wegen des einfachen Mitgliederein- und -austritts und der genossenschaftlichen Revision, die den Mitgliedern vor allem bei PCP-Projekten mit hohem Kapitalbedarf entsprechende Sicherheit gibt, als Rechtsform für PCP-Projekte attraktiv.

<sup>1</sup> In Österreich liegen 98,6 % der öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen (die ihrerseits einen Anteil von 61,4 % an den gesamten Kinderbetreuungseinrichtungen haben) in der Verantwortlichkeit der Gemeinden (Statistik Austria 2009)

Obwohl also auf der einen Seite die Situation in den Gemeinden die Entstehung von PCP-Projekten nahe legt bzw. mit der Verschärfung der Diskrepanz zwischen den Bedürfnissen der älter werdenden Gesellschaft und den Finanzierungsmöglichkeiten erfordert und auf der anderen Seite sich die Genossenschaft als geeigneter Organisations- und Rechtsrahmen darstellt, finden sich überraschend wenige genossenschaftliche PCP-Modelle.

Im Rahmen dieses Beitrags soll nun zunächst auf Bürgerbeteiligung als Ansatz für die Lösung kommunaler Problemstellungen eingegangen werden. Danach werden erste Ergebnisse eines Forschungsprojekts des RiCC<sup>2</sup> in Bezug auf idealtypische Entwicklungspfade von genossenschaftlichen PCP-Modellen und hemmende und fördernde Faktoren der Bürgerbeteiligung dargestellt. Daran anknüpfend soll ein Fallbeispiel das Potential, den Bedingungsrahmen, den Entstehungsprozess und die mögliche Entwicklungslinien solcher PCP-Projekte illustrieren.

## 2 Bürgerbeteiligung zur Bewältigung kommunaler Aufgaben

In der Literatur werden Begriffe wie Bürgerbeteiligung, bürgerschaftliches, ehrenamtliches Engagement sowie die all umfassenden Begriff Zivilgesellschaft und Bürgergesellschaft oft synonym verwendet (Aner 2005; Adloff 2005). Aufgrund der Überschneidungsbereiche sind saubere Begriffsabgrenzungen schwierig. Da sie für diesen Beitrag in nicht in aller Ausführlichkeit erforderlich sind, können wir uns mit groben Begriffsexplikationen begnügen. Bauerkämper (2003) beschreibt den Begriff „Zivilgesellschaft“ als ein offenes Konzept mit einem breiten Spektrum an Anwendungsmöglichkeiten, das „überwiegend als Bereich gesellschaftlicher Selbstorganisation definiert worden [ist], der nicht von staatlichen Institutionen kontrolliert und reguliert wird“ (Bauerkämper 2003, 9). Als ein Kennzeichen der Zivilgesellschaft nennt er in der Folge die „grundsätzlich freie Interaktion [...], die auf der Anerkennung von Pluralität und Toleranz, Berechenbarkeit, gegenseitigem Vertrauen, Kooperationsbereitschaft und spezifischen Formen friedlicher Konfliktregelung basiert“ (Bauerkämper 2003, 9).

In diesem Beitrag wird unter dem Begriff „Bürgerbeteiligung“ die freiwillige, unbezahlte oder deutlich unter Marktpreisen entgeltete Mitarbeit von Bürgern in kommunalen Aufgabenbereichen verstanden, um Projekte zu realisieren, die ohne Mithilfe der Bevölkerung nicht, nicht zu diesen Konditionen oder nicht in dieser Qualität zu Stande kommen würden. Die über dieses Engagement der Bürger möglichen Kosteneinsparungen entlasten das angespannte Gemeindebudget und erhöhen die Umsetzungschancen von kommunalen Projekten. Fokussiert man auf den Aspekt der Mitarbeit und der Funktionalität dieser Mitarbeit für die Gemeindeverwaltung kann Bürgerbeteiligung dem Begriff der „Bürgergesellschaft“ untergeordnet werden, der eben die aktive Bürgerbeteiligung und das freiwillige Engagement betont. Neben der Mitarbeit ist jedoch der Aspekt der Partizipation von Bürgern<sup>3</sup> in der Entscheidungsfindung auf kommunaler Ebene aus demokratie- und gesellschaftspolitischer Sicht nicht zu vernachlässigen. In dem Maße in dem die Initiative, die Entscheidungs- und Durchsetzungskompetenz bei den Bürgern liegt, nähert sich das bürgerschaftliche dem zivilgesellschaftlichen Konzept.

In der Literatur zeigen sich verschiedene Strömungen, welche sich mit der Entstehung von freiwilligem Engagement beschäftigen; diese können grob in eher subjektivistische bzw. behaviouristische Ansätze gegliedert werden<sup>4</sup>. Allen Ansätzen gemeinsam ist ein soziologischer Background, aus dem Erklärungen zur Entstehung von freiwilligem, sozialem Engagement entstammen. Die Literatur beschäftigt sich überwiegend mit der Motivation von ehren-

<sup>2</sup> Research Institute for Co-operation and Co-operatives, Wirtschaftsuniversität Wien

<sup>3</sup> Zur politischen Dimension bürgerschaftlichen Engagements siehe Renn (2003)

<sup>4</sup> zu den Motive für ehrenamtliches Engagement siehe Wilson (2000)

amtlicher Tätigkeit und der Funktion des Ehrenamts in verschiedenen Bereichen der Gesellschaft (Magee 2008). Hingegen ist die Analyse des Zusammenhangs zwischen Ehrenamt und kommunalen Vernetzungsprozessen auf der einen Seite und der Entstehung von community-based enterprises wie z.B. PCP-Projekten noch stark vernachlässigt. Entsprechende Ansätze aus organisationstheoretischer Sicht finden sich bei Burt (1992; 2001).

Nahezu die Hälfte aller Österreicher über 15 Jahre sind in irgendeiner Art und Weise ehrenamtlich engagiert (Statistik Austria 2007b, Aner 2005). Es scheint also, dass ausreichend Potential für freiwilliges Engagement auch in PCP-Projekten vorhanden sein dürfte. Reinert (2003) führt beispielsweise an, dass die Bereitschaft von Bürgern, sich auf lokaler Ebene zu engagieren, noch nicht ausgeschöpft ist, und durch entsprechende Maßnahmen (differenzierte Angebotsformen, engagementfördernde Infrastruktur oder entsprechende Gemeinwesenarbeit) aktiviert werden muss (Reinert 2003).

### **3 Die Entstehung und Entwicklung von PCPs in kommunalen Aufgabenfeldern**

#### **3.1 Das Forschungsprojekt**

Ziel des Forschungsprojekts ist es, jene Parameter sichtbar zu machen, die die Entwicklung von PCP-Modellen und die Struktur der Genossenschaft beeinflussen. Als Nebeneffekt wird ein Katalog von wirtschaftspolitischen Forderungen zur Änderung von gesetzlichen Regelungen, die die Entwicklung von PCP-Modellen behindern, generiert.

Für diese Zielsetzung wurde der Komplexität des Untersuchungsbereichs entsprechend ein mehrstufiges Forschungsdesign unter Anwendung verschiedener Erhebungs- und Auswertungsmethoden generiert:

Phase-I: Orientierungsphase

- Analyse der Sekundärdaten von Best Practice Beispielen
- Workshops mit Best Practice-Organisationen

Phase-II: qualitatives Forschungsdesign zur Entwicklung eines Prozessverständnisses

- Datenerhebung:
  - problemzentrierte Interviews mit projektexternen Experten
  - teilnehmende Beobachtung bei zwei PCP-Projekten
  - Fokusgruppendifkussionen mit Bürgern
- qualitative Auswertung (Inhaltsanalyse nach Mayring 2008) und Generierung von Thesen zu Strukturdeterminanten von Genossenschaften zur Übernahme kommunaler Aufgaben und zu fördernden und hemmenden Faktoren der Entwicklung von PCP-Projekten

Phase-III: quantitatives Forschungsdesign zur Thesenprüfung und zur Ableitung von generellen Wirkungszusammenhängen:

- Datenerhebung:
  - quantitative Erhebung Bürgermeister (N = 658, n = 258; Rücklaufquote: 39 %)
  - quantitative Erhebung Bürger (N = 1.932, n = 227, Rücklaufquote: 12%)
  - quantitative Erhebung im Rahmen eines konkreten PCP-Entwicklungsprojekts (N = 658, n= 153, Rücklaufquote: 23%)
- quantitative Auswertung und Entwicklung von Modellen zur Erklärung der Entstehung von PCP-Projekten

Phase IV: Validierung

### 3.2 PCP-Projekte: idealtypische Entwicklungspfade und resultierende Beherrschungskonstellationen

Im Projekt wurde sichtbar, dass PCP-Modelle auf sehr unterschiedliche Weise entstehen können und diese Entwicklungspfade die Nachhaltigkeit und spätere Bedeutung für die Kommune stark determinieren. Daher soll hier eine aus den beobachteten Fällen abgeleitete Typologie von PCP-Projekten vorgestellt werden. Diese idealtypischen Entwicklungspfade und die sich ergebenden Beherrschungskonstellationen stellen auf Basis der im oben skizzierten Projekt beobachteten Realtypen verdichtete idealtypische Ausprägungen dar. Sie basieren somit auf konkreten Einzelfällen. Die Typen 3 und 5 wurden zur Vervollständigung der Typologie als theoretische Möglichkeiten ergänzt, obwohl für solche Konstellationen im Projekt keine entsprechenden Praxisfälle beobachtet wurden. Und auch bei Typ-2 ist im Moment noch nicht endgültig abzusehen, ob der hier zugeordnete Praxisfall sich tatsächlich zu einer gleichgewichtigen Beherrschung oder eher in Richtung Typ-3 entwickeln wird.

Abbildung 1 verrastert entlang der Dimensionen „Initiative“ (*Von wem ging die PCP-Initiative aus?*) und „Kontrolle“ (*Wer hat nach erfolgter Gründung die Kontrolle über das Projekt?*) die Idealtypen. Diese Darstellung erlaubt eine dynamische Betrachtung der Entstehungs- und Entwicklungsverläufe, was auch bedeutet, dass sich die Typenzugehörigkeit eines PCP-Projekts im Zeitablauf ändern kann.

		Initiative	
		Gemeinde	Bürger
Kontrolle über das Projekt im Endzustand	Gemeinde	<b>TYP-1</b>	<b>TYP-4</b>
	Bürger/ Gemeinde	<b>TYP-2</b>	<b>TYP-5</b>
	Bürger	<b>TYP-3</b>	<b>TYP-6</b>
		<i>top-up Ansatz</i>	<i>bottom-down Ansatz</i>

Abb.1: idealtypische Verrasterung von PCP-Modellen

Die Untergliederung der Typendarstellung erfolgt nach der Entstehungsform des jeweiligen Idealtypus: (1) Top-down Ansätze werden „von oben nach unten“ ausgeformt, d.h. die Gemeinde trifft die Entscheidung zur Einrichtung eines PCP-Modells (Auslagerung einer kommunalen Aufgabe unter Bürgerbeteiligung), bei (2) bottom-up Ansätzen erfolgt die Entstehung eines PCP-Projekts aus einer Bürgerinitiative (Eingliederung einer neuen kommunalen Leistung unter Gemeindebeteiligung).

#### 3.2.1 Top-down Ansätze

**TYP-1: „Gemeinde gibt vor“ / „Regulator gegen Verpflichtete“:** Bei diesem Typ wird das PCP-Modell von der Politik initiiert und umgesetzt. Die Gemeinde entwirft hier eine Organisation, die potenzielle Bürgerbeteiligung vorsieht. Dabei liegt die Verantwortung, sowohl für die Ideengenerierung als auch für die tatsächliche Realisierung des Projekts, auf Seiten der Gemeinde. Auch der laufende Betrieb wird von der Gemeinde bestritten. Das Potenzial für Bürgerbeteiligung ist generell in zwei Bereichen gegeben: (a) durch Gründung einer Genossenschaft erfolgt nach und nach die Beteiligung interessierter Bürger durch den Kauf von Genossenschaftsanteilen, und (b) durch Mitarbeit von Bürger im laufenden Geschäftsbetrieb.

In diesem Modell agiert die Gemeinde als „Regulator“. Sie ist für die Organisation des PCP-Modells, Regelsetzung, Abläufe und Strukturen verantwortlich und kann die Genossenschaft in ihrem Interesse steuern, da sie einerseits die benötigten Ressourcen (wie z.B. Grundstücke, Räumlichkeiten) zur Verfügung stellt und andererseits eine Satzung vorgibt, die den bestimmenden Gemeindefluss sicherstellt. Interessierte Bürger haben die Möglichkeit, sich der Genossenschaft anzuschließen und sich in dem von der Gemeinde vorgegebenen Rahmen einzubringen; sie werden also – falls sie sich dem PCP-Projekt anschließen – nach den Vorgaben der Gemeinde „verpflichtet“. Über diesen Zutritt will die Gemeinde dem Projekt i.S. der Bürgergesellschaft ehrenamtliches Engagement und/oder Finanzmittel zuführen aber die Kontrolle behalten.

**TYP-2: „Gemeinde ermöglicht“ / „Katalysator mit Bürgern“** Ein ausgewogenes PCP-Modell wird durch Typ-2 repräsentiert. Die Initiative zur Auslagerung einer kommunalen Aufgabe geht von der Gemeinde aus. Diese Initiative beschränkt sich aber auf die Einrichtung und Unterstützung eines Projektteams, dem Bürger wie Gemeindevertreter gleichrangig angehören und dem die weitere Entwicklung als auch die Umsetzung übertragen wird. Dem Projektteam gehören Betroffene als auch Personen an, die als Promotoren des Projekts fungieren können. Letzteren kommt wesentliche Aufgaben bei der Vernetzung des Projekts mit Akteuren und Ressourcen zu. Die Realisierung des PCP-Projekts wird von diesem Projektteam vorangetrieben, von dem auch die Strukturentscheidungen (Rechtsform, Entscheidungsregeln, Aufsicht, operative Geschäftsführung) getroffen werden. Schließlich entsteht ein PCP-Modell, das von Bürgern und Gemeinde gleichgewichtig geführt wird, wobei die operative Geschäftsführung stärker bei den Bürgern und die Aufsichtsfunktion stärker bei den Gemeindevertretern liegen. Bürger und Gemeinde stehen sich als gleichwertige Partner gegenüber.

**TYP-3: „Gemeinde initiiert und Bürger verhindern Gemeindedominanz“ / „Initiator gegen Piraten“:** Auch hier geht die Initiative von der Gemeinde aus. Die Initiierungs- und Realisierungsphase verläuft ähnlich wie bei Typ-1; d.h. die Gemeinde entwirft nach der Ideengenerierung ein Konzept zur Auslagerung einer kommunalen Aufgabe, das Bürgerbeteiligung vorsieht. Nach Gründung der konkreten Organisation (Genossenschaft, Verein) sollen die Bürger „ins Boot geholt“ werden.

Durch eine (unerwartet) hohe Beteiligung der Bürger der Gemeinde (und möglicherweise aufgrund von Satzungsbestimmungen, die eine Stimmenmehrheit der Gemeinde nicht sicherstellen), übernehmen die Bürger den laufenden Betrieb der PCP-Gesellschaft und drängen damit den Einfluss der Gemeinde zurück. Im Extremfall wird das Projekt schließlich gänzlich von engagierten Bürgern übernommen.

Aus Sicht der Projektergebnisse ist es hochgradig unwahrscheinlich, dass dieses Szenario gegen den Willen der Gemeinde entsteht. Dennoch führt dieses Szenario dazu, dass Bürgermeister PCP-Projekten oft reserviert gegenüberstehen. Die eigentlich unbegründete Angst vor Kontrollverlust ist damit ein entscheidendes Hindernis für die Realisierung von PCP-Modellen.

### 3.2.2 Bottom-up Ansätze

**TYP-4: „Bürger initiieren und Gemeinde begrenzt Bürgerengagement“ / „Kontrolleur gegen Initiatoren“:** Beim Typ-4 geht die Initiative zur Errichtung einer PCP-Gesellschaft von den Bürgern aus. Eine Bürgerinitiative reagiert auf die drohende Schließung einer Infrastruktureinrichtung oder verlangt von der Gemeinde eine neue oder eine verbesserte Serviceleistung. Wenn die Gemeinde das Begehren kategorisch zurückweist, kann – sofern die Mitwirkung der Gemeinde nicht zwingend erforderlich ist (z.B. Weiterbetrieb des gemeindeeigenen Freibades) – eine Organisation ohne Mitwirkung der Gemeinde entstehen. Wenn die Gemeinde das Ansinnen nicht zurückweisen will oder aufgrund der politischen Macht der Bürgerbewegung nicht zurückweisen kann, tritt die Gemeinde mit der Bürgerbewegung in

einen Dialog ein. Wobei allerdings die Gemeinde versucht, diesen Dialog zu moderieren und schrittweise die Kontrolle des Entwicklungsprozesses an sich zu reißen. Auch die spätere Einbindung der Bürger in die Geschäftsführung der PCP-Gesellschaft beschränkt sich dann auf ausführende Tätigkeiten und kostengünstige Mitarbeit. Echte Partizipation und Mitentscheidung sind seitens der Gemeindepolitiker hier nicht gewollt, da sie nicht bereit sind, Einfluss und Verantwortung ein Stück weit an die Bürger abzugeben. Sie stehen PCP-Projekten, die über Mitarbeit von Bürgern hinausgehen, skeptisch gegenüber, da solche Projekte aus ihrer Sicht Profilierungsmöglichkeiten für potentielle politische Gegner und daher eine Gefahr für die eigene Position sind.

Die Bürger verlieren somit im Laufe der Entwicklung des PCP-Modells aufgrund von Gemeindeaktivitäten (Kontrolle des Informationsflusses; Beeinflussung der personellen Zusammensetzung des Projektteams; Hinauszögern von Abläufen, damit die Bürgerinitiative verpufft, etc.) ihren Einfluss. Die Einbindung der Bürger in die Projektentwicklung hat nur die Funktion, die Bürgerbewegung zu kanalisieren und politisch zu beherrschen.

Obwohl von Bürgern initiiert, gibt die Gemeinde strikte Reglements für die Zusammenarbeit in der PCP-Gesellschaft vor und die Beteiligung der Bürger verkümmert; letztendlich übernimmt die Gemeinde das Projekt zur Gänze. Der Raum für Bürgerbeteiligung beschränkt sich auf ehrenamtliche Mitarbeit zur Budgetentlastung.

**TYP-5: „Gemeinde ermöglicht“ / „Zulasser und Betreiber“:** Bei diesem Typ geht die Initiative ebenso von Bürgern aus, die von der Gemeinde eine Revision einer Entscheidung oder eine Änderung des kommunalen Leistungspakets erzwingen will. Im Gegensatz zu Typ-4 arbeitet die Gemeinde im Projektentwicklungsteam gleichberechtigt mit und versucht nicht, den Bügereinfluss zurückzudrängen.

Die Realisierung des PCP-Projekts wird von diesem Projektteam vorangetrieben, von dem auch die Strukturentscheidungen und die Aufgabenverteilung zwischen Bürgern und Gemeinde getroffen werden.

Dieser Typ ist sehr unwahrscheinlich: Wenn sich die Initiative bloß auf eine Anregung beschränkt, auf die die Gemeinde mit der eigentlichen Initiative zur PCP-Gründung reagiert, dann kommt es zu top-down Ansätzen. Beginnt der Prozess aber mit einer gegen die Gemeindepolitiker gerichteten Bürgerinitiative, ist schwer vorstellbar, dass sich diese Konfliktsituation in einen harmonischen Gleichklang auflöst.

**TYP-6: „Gemeinde wird überwältigt“ / „Vergatterte gegen Aktivisten“:** Hier versucht die Gemeinde entweder eine Bürgerinitiative zurückzuweisen oder wie bei Typ-4 zu übernehmen. Aufgrund der – vielleicht anfangs unterschätzten – politischen Macht der Bürgerbewegung gelingt jedoch weder die Zurückweisung noch lassen sich die Bürger das „Heft aus der Hand nehmen“. Sie zwingen die Gemeinde, das Projekt zuzulassen und ihm personelle und/oder finanzielle Ressourcen zuzuordnen. Die Führung der PCP-Gesellschaft wird von den Bürgern bestritten. Die Gemeinde beschränkt sich gegebenenfalls auf die Rolle eines Mitglieds in der PCP-Genossenschaft aber ohne satzungsmäßige Bevorzugung (z.B. Kopfstimmrecht oder starke Begrenzung der Anteilsstimmrechte) und übernimmt eine finanzielle Unterstützungsfunktion (z.B. durch Übernahme eines möglichen jährlichen Abgangs).

In diesem Modell wird die Gemeinde von einer starken Bürgerbewegung („Aktivisten“) zur Mitwirkung genötigt und mehr oder weniger zu einer „Statistenrolle“ (als Sponsor) in der PCP-Organisation „vergattert“.

### 3.3 PCP-Projekte: fördernde und hemmende Faktoren

Im Folgenden werden die zentralen Einflussfaktoren auf die Entstehung von genossenschaftlichen PCP-Projekten haben vorgestellt. Grundlage dieser Thesen sind sowohl die im Projekt generierten qualitativen wie quantitativen Daten.

- **Betroffenheit/Leidensdruck**

Die Entstehung von PCP-Projekten setzt voraus, dass die Bürger nicht von der öffentlichen Finanzierung und Organisation der gewünschten Leistung ausgehen. Hier muss festgehalten werden, dass sowohl auf Seiten der Bürge wie auch der Bürgermeister der Leidens- und Handlungsdruck im Wesentlichen fehlt: Die Bürger sehen keine Notwendigkeit für gemeinsamen Anstrengungen zur Sicherstellung kommunaler Leistungen, da sie die Zurverfügungstellung vitaler Leistungen von der öffentlichen Hand erwarten. Die Politik/die Bürgermeister wiederum schaffen falsche Erwartungshaltungen bezüglich der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und der Gesellschaft. Anstatt die Unfinanzierbarkeit neuer Leistungen bzw. die zukünftige Unfinanzierbarkeit mancher aktuell gebotenen Leistungen zu kommunizieren, versuchen sie über kreative Finanzierungstechniken (sale and lease back, cross border leasing) das Leistungsangebot aufrecht zu erhalten oder den Wünschen der Bürger gemäß zu erweitern. Wird ein Leistungsangebot eingestellt und dann nach Bürgerprotesten doch wieder ohne Bürgerbeteiligung angeboten, lernen die Bürger, dass es keine Notwendigkeit für eigenes Engagement gibt.

PCP-Modelle werden daher mit dem Aufgabenvolumen kommunaler Leistungen (z.B. Zahl der Pflegebedürftigen und Kosten und Dauer der Pflege) und mit den relativ zunehmenden verschärften Budgetrestriktionen häufiger entstehen. Insbesondere erzeugt die drohende Schließung kommunaler Einrichtungen unmittelbar Leidensdruck und provoziert politischen Widerstand (Schließung von Freizeiteinrichtungen für die Jugend, Schließung von Integrationszentren, etc.). Die quantitativen Daten bestätigen, je schlechter die Infrastruktur der Gemeinde und je weiter der Ort von einem regionalen Zentrum, das diese Infrastruktur bietet, entfernt ist, umso größer ist der „Leidensdruck“.

- **Sozialkapital**

- *Netzwerke*: PCP-Projekte bauen auf dem mobilisierbaren Sozialkapital in der Gemeinde auf. Die Idee muss mit lokalen Akteuren und schrittweise mit den jeweils projektrelevanten Ressourcen vernetzt werden. Wieweit die persönlichen Netzwerke den Zugang zu den erforderlichen Ressourcen bieten, und wieweit diese Ressourcen dann tatsächlich abgerufen werden können, sind damit kritische Faktoren. Hier zeigt sich, dass die Netzwerke in größeren Gemeinden mehr relevante Ressourcen abdecken, in kleineren Gemeinden aber die Mobilisierbarkeit der Ressourcen besser ist. Das Sozialkapital ist in kleineren Gemeinden, in Gemeinden mit schlechter Infrastruktur und in Gemeinden, die weiter von einem regionalen Zentrum entfernt sind, signifikant höher. Mit der überschaubaren Einwohnerzahl steigen der soziale Zusammenhalt und das wechselseitige Vertrauen.

- *Promotoren*: PCP-Projekte benötigen auf der Seite der Bürger Promotoren, die als „Zugpferd den Karren ziehen“, Überzeugungsarbeit in der Bevölkerung leisten und das Projekt vorantreiben. Je nach Entwicklungsmodell sind diese Personen in der Bürgerinitiative aktiv oder werden auf Zuruf des Bürgermeisters aktiv. In späteren Phasen von PCP-Projekten können Promotoren Vorstands- oder Aufsichtsratsfunktionen in der PCP-Genossenschaft übernehmen.

Als Promotoren können all jene Personen gelten, die bereits ehrenamtlich Führungsaufgaben übernommen haben. Fragen nach ihrer Bereitschaft, sich für ein PCP-Modell zu engagieren bzw. nach den Ressourcen, die sie beisteuern könnten, zeigen das Promotoren-Potential. In welchen Bereichen Befragte auch Einsatzmöglichkeiten für PCP-Projekte sehen, ist ein Indiz für ihre Mobilisierbarkeit.

Insgesamt zeigt sich, dass mit 35% zwar ein beträchtliches Reservoir an Bürgern vorhanden ist, die die Fähigkeit hätten, die Promotorenrolle für PCP-Projekte zu über-



nehmen. Allerdings sind nur 45% grundsätzlich bereit, sich bei PCP-Projekten zu engagieren, womit sich das Potential halbiert. Für PCP-Projekte im Freizeitbereich halbiert sich der Anteil mobilisierbaren Promotoren nochmals auf die Hälfte auf ca. 8%. Im Alten- und Kinderbetreuungsbereich liegt er bei nur noch bei ca. 5%.

Hält man sich vor Augen, dass bei dieser Befragung im Rahmen des hier referierten Projekts die prinzipielle Bereitschaft und nicht die tatsächliche Mitarbeit vor dem Hintergrund eines konkreten PCP-Projekts in all seinen Konstellationen (politische Konstellation, persönliche Beziehungen zu den handelnden Personen, etc.) abgefragt wurden, muss man davon ausgehen, dass Gemeinden oft nicht über ein ausreichendes Potential an Promotoren verfügen und PCP-Projekte daher oft keinen Promotor finden werden. Dadurch wird ist die Fähigkeit von Communities, PCP-Projekte zu realisieren, begrenzt.

- *Vereinsleben und Bürgerverhalten*: Vorleistungen der Bürger wie z.B. verlässliche Erfüllung ehrenamtlicher Dienste (z.B. im Rahmen der Betreuung öffentlicher Einrichtungen) demonstrieren, dass bürgerschaftliches Engagement tatsächlich stattfindet und dass die Bürger als ernst zu nehmende Geschäftspartner anzusehen sind. Ernsthaftigkeit und entsprechendes Engagement zeigt sich auch in der Gründung von Bürgerinitiativen. Fördervereine stellen hier eine integrative Plattform für Bürgerbeteiligung dar und dienen der Vernetzung verschiedener Personengruppen. Im Rahmen von PCP-Entwicklungsprozessen zeigen sich Fördervereine hilfreich in Bezug auf die Kommunikation der Idee, die Mobilisierung von finanziellen Mitteln als auch von ehrenamtlich Tätigen. Lokale Vereine aber auch informelle Zusammenschlüsse von Bürgern begünstigen die Realisierung von PCP-Projekten. Sie kultivieren Gemeinschaftssinn, bieten Möglichkeiten, Managementfähigkeiten zu entwickeln, und schaffen damit einen Pool von Menschen, die als Promotoren PCP-Projekte unterstützen und gegebenenfalls ihre Führung übernehmen können.

- **Verhalten der Bürgermeister**

- *Bürgerorientiertes Verhalten*: Förderlich auf die Entstehung von PCP-Projekten wirkt sich eine Kultur der „institutionalisierten politischen Partizipation“ aus. Das bürgerorientierte Verhalten des Bürgermeisters und seine Offenheit für Bürgerbeteiligung korrelieren signifikant mit den Realisierungschancen von PCP-Projekten.
- *Angst vor Kontrollverlust*: Hingegen korreliert das Kontrollbedürfnis der Bürgermeister hochgradig und hochsignifikant negativ mit diesen Realisierungschancen. Gut 20% der Bürgermeister haben ein hohes Kontrollbedürfnis. D.h., sie wollen PCP-Projekte beherrschen und den Bürgern keine Entscheidungsbefugnisse einräumen. Diese Gruppe schätzt zwar ehrenamtliches Engagement und damit die (kostengünstige) Mitarbeit von Bürgern, nicht aber einen möglichen Kontrollverlust.

- **Vorerfahrungen mit Bürgerbeteiligung, PCP-Projekten und Genossenschaften:**

- Grundsätzlich sehen sich PCP-Modelle mit einer Reihe von Vorurteilen und Widerständen konfrontiert, die aus mehreren Bereichen resultieren können. Zunächst ist zu nennen, dass es (noch) nicht viele PCP-Projekte und noch weniger genossenschaftliche PCP-Projekte gibt, die vitale kommunale Aufgaben erfüllen. Zudem zeigt sich, dass die verschiedenen Akteursgruppen (Gemeinden, Bürger) tendenziell einer gleichberechtigten Zusammenarbeit skeptisch – wenn auch aus verschiedenen Perspektiven – gegenüberstehen. Bereits gescheiterte Bürgerinitiativen in der Gemeindegeschichte führen zur Resignation der Bürger und wirken hemmend auf Bürgerengagement.

- Durch die Rechtsform der Genossenschaft wird signalisiert, dass das PCP-Projekt schließlich von den Mitgliedern gesteuert werden soll, womit die Unabhängigkeit des PCP-Projekts von der Gemeinde klar zum Ausdruck gebracht wird und die Identifikation der Bürger mit der PCP-Gesellschaft steigt. Zusätzlich demonstriert die genossenschaftliche Revision die Seriosität und Nachhaltigkeit des Projekts. Häufig wird von potentiellen Promotoren aber der Verein als Rechtsform zur Organisation von PCP-Projekten favorisiert, da diese in der Regel über Vereinerfahrungen verfügen. Diese in vielen Fällen nur mäßig geeignete Wahl der Rechtsform Verein kann sich in weiterer Folge hemmend auf die Akquisition von Mitgliedern und von Kapital auswirken, wenn es nicht gelingt, Bürger- und Gemeindegewinn, operative Geschäftsführung und strategische Kontrolle zweckmäßig abzustimmen und Vertrauen in die Geschäftsführung zu schaffen. Die mangelnde Kenntnis der Genossenschaft als potenzielle Rechtsform für PCPs stellt somit einen indirekt wirkenden hemmenden Faktor auf die Entstehung von PCP-Modellen dar.
- **Steuerung des Entwicklungsprozesses**
  - *Frühzeitige Zusammenarbeit:* Wichtig ist die frühzeitige Formung eines aus Gemeindevertretern und Bürgern zusammengesetzten Entwicklungsteams. Reagiert die Gemeinde auf eine Bürgerinitiative reserviert, kann dies dazu führen, dass ein mögliches Projekt bereits im Keim erstickt wird. Wird umgekehrt die Gemeinde von Seiten einer Bürgerinitiative zu spät eingebunden und werden noch ohne Gemeindebeteiligung wichtige Vorentscheidungen getroffen, kann sich auf Seiten der Gemeinde Widerstand gegen die neue Idee aufbauen, da sie sich vor „vollendete Tatsachen“ gestellt überrumpelt fühlt und eine PCP-Projekt nach dem Typ-6 (vgl. Abb. 1) vermeiden will.
  - *Klare Spielregeln:* Eine wichtige Voraussetzung für die Realisierung von PCP-Modellen sind transparente und strukturierte Prozesse, insbesondere in der Initiierungsphase. Es bedarf klarer Regeln, wer die Beteiligten dieses Prozesses sind, wie sich weitere Interessierte gegebenenfalls einbringen können, welcher der zeitliche Ablauf vorgesehen ist und wie Entscheidungen getroffen werden und die Abstimmung zwischen Gemeinderat und Entwicklungsteam erfolgen soll. Regelmäßig sind auch die nicht direkt beteiligten Bürger zu informieren, um breite Akzeptanz zu erzielen. Das PCP-Modell darf nicht als „closed-job“ Initiative der „üblichen Verdächtigen“ seitens breiter Bevölkerungsgruppen gesehen werden, da dies die Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement hemmt. Diese Spielregeln zeigen auch, dass die Gemeinde ein Stück Entscheidungskompetenz abgibt und tatsächlich Bürgerbeteiligung nicht nur Mitarbeiter ermöglichen will.
  - *Externe Moderation:* Diese Verständigungsprozesse sind ziemlich fragil: Hier fürchtet ein Bürgermeister Kontrollverlust; dort sind den Beteiligten ihre Ziele, die sie mit dem PCP-Projekt anstreben, nicht klar; hier fürchten Bürger von der Politik missbraucht zu werden und als „Feigenblatt“ für die Einbeziehung von Bürgern herhalten zu müssen; dort zerfällt eine Bürgerinitiative in viele Kleingruppen ohne akkordierten Ziele, etc. Sind die Ziele in Akteursgruppen (z.B. Fördervereinen) nicht akkordiert, besteht die Gefahr, dass einzelne Akteure durch nicht-zielkonformes Agieren den Entstehungsprozess (un)bewusst gefährden. Daher ist frühzeitig zu klären, ob es einer Bürgerinitiative z.B. darum geht, eine kommunale Aufgabe dauerhaft in Zusammenarbeit mit der Gemeinde anzubieten oder ob lediglich die Schließung einer kommunalen Einrichtung verhindert werden soll. Eine Prozessbegleitung durch einen externen Moderator erhöht die Realisierungschancen eines PCP-Projekts erheblich.

- **Management des PCP-Projekts**

- *Aufgaben des PCP-Projekts:* Da die nachhaltige Mobilisierung von ehrenamtlichem Engagement und die Koordination ehrenamtlich Tätiger nicht einfach – da nicht hierarchisch steuerbar – ist, müssen sich PCP-Modelle langsam entwickeln, um langfristig erfolgreich agieren zu können. Promotoren der Bürgerseite tendieren dazu, junge PCP-Organisationen „übereifrig“ mit einem sehr breiten angestrebten Leistungsspektrum zu überfordern. Daher müssen das Leistungsspektrum in der Startphase als auch die geplanten Entwicklungsstufen im Geschäftsmodell im Entwicklungsteam präzisiert werden.
- *Mobilisierung ehrenamtlichen Engagements:* Aufgrund der Freiwilligkeit und der nicht oder gering entlohnten Tätigkeit können ehrenamtliche Funktionen kaum mit (sanktionierbaren) Verpflichtungen verbunden werden, was das Management von auf Ehrenamt beruhenden Leistungserstellungsprozessen naturgemäß erheblich erschwert. So zeigen die Projektergebnisse, dass in der Bevölkerung die Bereitschaft zu freiwilligem Engagement zwar grundsätzlich vorhanden ist: 70% der Befragten haben sich schon ehrenamtlich engagiert, 50% haben sich für kommunale Belange engagiert; und wenn es um ein konkretes Projekt mit persönlicher Betroffenheit geht, können sich 65% vorstellen, sich dafür zu engagieren. Eine regelmäßige Mitarbeit kommt aber nur für die Hälfte in Betracht.
- *Führungskompetenzen und Kontrolle:* Der nachhaltige Erfolg von PCP-Projekten hängt maßgeblich davon ab, dass die Rolle der Bürger nicht auf Mitarbeit bei ausführenden Tätigkeiten begrenzt wird, sondern dass Führungsfunktionen von Bürgern besetzt werden. Andernfalls kommt es zu Demotivation der Bürger und zu einem deutlichen Rückgang des Engagements. Gleichzeitig muss aber, wenn öffentliche Gelder (z.B. Abdeckung des finanziellen Abgangs einer Schwimmbadgenossenschaft) in das Projekt fließen, die Kontrolle durch die Gemeinde sichergestellt werden. Hier gilt es von Seiten der Gemeinde die Bürger von Anfang an einzubinden, durch die Satzung eine ausgeglichene Balance zwischen Bürgereinfluss und Kontrolle durch die Gemeinde herzustellen – so wird auch die Gleichwertigkeit beider Seiten demonstriert.

## 4 Fallstudie „Wohlfühlzentrum Poggersdorf e. Gen.“

### 4.1 Steckbrief

*Name der Genossenschaft:*

Wohlfühlzentrum Poggersdorf e.Gen

Landstraße 55, A-9130 Poggersdorf

*Branche und Unternehmensgegenstand:* Errichtung eines Pflegeheims, Therapiezentrums, Mutter-Kind-Wohnen, betreutes Wohnen

*Genossenschaftszweig/-sparte:* Sozialgenossenschaft

*Kontakt, Vorstandsmitglieder:*

Obmann: Günther Kostan, guenther.kostan@wohnbaugruppe.at

Obmann Stv.: Ing. Manfred Stromberger, gpm.stromberger@gmail.com

*Gründungsjahr:* Dezember 2008

*Mitgliederzahl:* 29 (bei Gründungsversammlung im Dezember 2008)

*Zahl der Beschäftigten:* keine, Organisation erfolgt derzeit durch die ehrenamtliche Tätigkeit des Vorstandes

*Bilanzsumme:* EUR 29.071,-

## 4.2 Rahmenbedingungen und Einordnung

*Gemeinde:* Poggersdorf

*Bezirk:* Klagenfurt Land

*Bundesland:* Kärnten

*Fläche:* 30,74 km<sup>2</sup>

*Ortsteile:* Ameisbichl, Annamischl, Eiblhof, Eiersdorf, Erlach, Goritschach, Haidach, Kreuth, Kreuzerggend, Krobathen, Lanzendorf, Leibsdorf, Linsenberg, Pischeldorf, Poggersdorf, Pubersdorf, Rain, Raunachmoos, Sankt Johann, St. Michael ob der Gurk, Ströglach, Wabelsdorf, Wirtschach

*Einwohner:* 2.857

*Bürgermeister:* Arnold Marbek (SPÖ)

Landtags- und Gemeinderatswahlen fanden zuletzt am 1. März 2009 statt. Bürgermeister Marbek erhielt in seiner Gemeinde 72,83 % der gültig abgegebenen Stimmen, das sind 1.528 von 2.098.

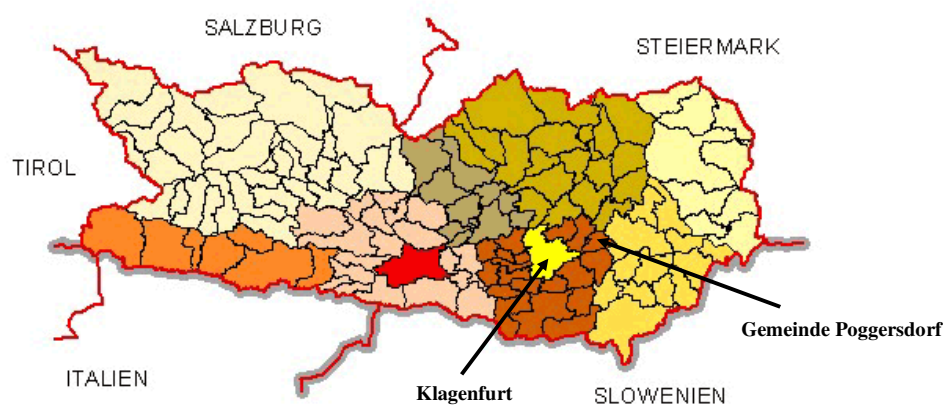


Abb. 2: Poggersdorf (Quelle: Kärnten 2009)

In der Gemeinde, die aus mehreren Ortsteilen besteht, gibt es derzeit keine Pflegeeinrichtungen. Die nächsten Pflegeheime sind in der Landeshauptstadt Klagenfurt, die 20 Kilometer entfernt ist. Ein Pflege- und Betreuungsbedarf in der Gemeinde ist nach einer Erhebung im Jahr 2006 für mindestens 90 Betten gegeben. Der Bedarf an Pflegebetten ist stark steigend. Das Land Kärnten wird in Zukunft ihre Finanzierung in dem gewohnten Umfang nicht mehr aufrecht erhalten können und plant, die Pflegestufen 1 und 2 in betreutem Wohnen unterzubringen, d.h. die Pflege erfolgt zu Hause.

Im Jahr 2008 hat die Gemeinde eine Erfolgs- und Finanzierungsberechnung für ein Pflegeheim, Therapiezentrum, Mutter-Kind-Wohnen und betreutes Wohnen im Gewerbegebiet bei einer Wirtschafts- und Steuerberatung in Auftrag gegeben. Die Studie hat ergeben: Mit der Realisierung des Projekts könnten 400 Arbeitsplätze neu geschaffen und die Abwanderung der Pflegebedürftigen nach Klagenfurt gestoppt werden. Die Gemeinde erwartet Zuzug von qualifiziertem Personal, der mit der Schaffung von neuem Wohnraum einhergeht.

Die Gemeinde Poggersdorf hat einen Ortskern, der noch wenig verbaut ist. In unmittelbarer Nachbarschaft zu einer Arztpraxis, dem Gasthaus, dem Gemeindehaus, der Kirche und dem neu errichteten Kindergarten soll auf Gemeindegrund das Pflegeheim entstehen. Ein Stützpunkt für die mobile Hauskrankenhilfe, ein Physiotherapiezentrum, eine Wohngemeinschaft für Senioren, betreutes Wohnen, Ein Mutter-Kind-Wohnen, eine Krabbelstube, Essen auf Rädern, etc. sollen in Ausbaustufen folgen.

Mit dem Bau eines modernen Pflegeheims mit 50 Betten, Investitionsvolumen von etwa € 5,5 Mio. soll die erste Stufe des „Generationenprojekts“ (Marbek 2009) realisiert werden. Förderanträge für Pflegeheime stellt der Bürgermeister (SPÖ) bzw. die Genossenschaft beim Landesrat für Soziales, Wohnbau und Landeshochbau (BZÖ). Rechtliche Grundlage für eine Förderung ist die „Verordnung der Landesregierung von Pflegeheimen nach dem Landespflegegesetz“ (Kärnten 2004). Mit einem Grundsatzbeschluss vom 25. Oktober 2007, ausgestellt an die Gemeinde Poggersdorf, hat die Landesregierung grünes Licht für die erste Phase des Bauvorhabens signalisiert. Die Förderzusage für das 50-Betten-Wohlfühlzentrum beträgt 2,4 Mio.

### 4.3 Die Rechtsformentscheidung

Nach eigenen Angaben wollte Bürgermeister Arnold Marek seinen Gemeindebürgern die Betreuung pflegebedürftiger Personen in vertrauter Umgebung ermöglichen. Seit dem Jahr 2005 besuchte er moderne Pflegeheime in Kärnten und Österreich. Er hatte die Idee für das Projekt „Wohlfühlzentrum“, das die Gemeinde gemeinsam mit dem Sozialhilfeverband verwirklichen sollte.

Über Gemeindebrief, Gemeindezeitung und diverse Veranstaltungen informierte der Bürgermeister die Bevölkerung über das geplante Projekt. „Die Idee entwickelte eine Eigendynamik“, so der Bürgermeister, der nach Modellen suchte, die geeignet waren, die Bevölkerung in das Projekt einzubinden. In Gemeinderatssitzungen wurde die Form des Errichters und Betreibers diskutiert und u.a. die Gründungsberatung im Österreichischen Genossenschaftsverband konsultiert, bis schließlich der Beschluss zur Gründung einer Genossenschaft fiel. Für das große Investitionsvolumen war der Verein nicht die geeignete Rechtsform, die Gesellschaft mit beschränkter Haftung wurde aufgrund der hohen Gründungskosten (Mindestkapital € 35.000) abgelehnt.

Der Bürgermeister nennt als Gründe, die für die Genossenschaft sprachen: die Förderung der Mitglieder als Genossenschaftszweck, soziales Denken und Handeln im Rahmen der unternehmerischen Tätigkeit, die auf Gewinnerzielung abstellt, einfacher, kostengünstiger Ein- und Austritt für Mitglieder, die gesetzliche Revision durch den Genossenschaftsverband und die beschränkte Haftung. Die Rechtsform der Genossenschaft würde den Gemeindebürger die Sicherheit geben, dass sie als Mitglieder in erster Linie vom Pflegeangebot des Wohlfühlzentrums profitieren und sie auch Mitsprache bei der Gestaltung haben.

### 4.4 Gründungsgeschehen und Entwicklungsverlauf

Die Gründungsversammlung der Genossenschaft im Dezember 2008 leitete Dr. Renate Hinteregger, Gründungsberaterin im Österreichischen Genossenschaftsverband, die gemeinsam mit dem Obmann der Genossenschaft die Satzung ausgearbeitet hat:

*Zweck der Genossenschaft:* § 2(1) der Satzung definiert „die umfassende wirtschaftliche und soziale Förderung und Betreuung der Mitglieder“ als Genossenschaftszweck.

*Unternehmensgegenstand:* In § 2 Abs. 2 der Satzung wird als Unternehmensgegenstand die „Errichtung und der Betrieb eines kommunalen Wohlfühlzentrums in Poggersdorf“ genannt. Die Genossenschaft wird das Wohlfühlzentrum errichten. Die Arbeitsvereinigung der Sozialhilfe Kärntens soll das Pflegeheim betreiben. Das Wäsche- und Gartenservice soll von behinderten Menschen übernommen werden.

*Mitglieder:* Nach § 3 Abs 1 der Satzung können Mitglieder der Genossenschaft werden: „1. Physische und juristische Personen oder unternehmerisch tätige, eingetragene Personengesellschaften, die die Errichtung und den Betrieb eines Wohlfühlzentrums in Poggersdorf fördern bzw. daran mitwirken. 2.

Physische Personen die die Einrichtung des Wohlfühlzentrums nutzen. 3. Physische Personen, deren Aufnahme im Interesse der Genossenschaft ist.“ Eine lokale oder regionale Einschränkung des Mitgliederkreises ist nicht vorgesehen.

*Geschäftsanteil:* Gem. § 12(1) beträgt der Der Geschäftsanteil beträgt € 1.000. Mitglieder nach § 3 Abs. 1 Z 1 müssen mit der Beitrittserklärung zumindest drei Geschäftsanteile übernehmen.

*Mitgliedervorteil:* Mitglieder werden bei der Vergabe von Betreuungsplätzen durch das Wohlfühlzentrum bevorzugt behandelt. Es erfolgt eine Vorreihung, wenn ein Mitglied für sich oder seinen Angehörigen eine Betreuungs- oder Pflegeplatz braucht.

*Funktionäre:* Zum Obmann der Genossenschaft wird Günther Kostan bestellt, der gleichzeitig Obmann der Vorstädtischen Kleinsiedlung und Geschäftsführer des Kärntner Friedenswerks ist, einer gemeinnützigen Siedlungsgenossenschaft. Obmann Stellvertreter ist Ing. Manfred Stromberger, ein Baumeister aus der Gemeinde. Der fünfköpfige Aufsichtsrat besteht aus Gemeindegürgern, darunter Unternehmer und die Amtsleiterin der Gemeinde als Privatperson (Marbek 2009b).

Bei der Gründungsversammlung zeichneten nach Angaben des Obmanns 29 Personen Geschäftsanteile, die im Jahr 2009 einbezahlt worden sind. Mit 16. März 2009 ist die Förderzusage des Landes auf die Genossenschaft ausgestellt worden. Der Obmann der Genossenschaft beauftragte den Architekt, der von der Gemeinde mit dem Entwurfsplan für das Wohlfühlzentrum beauftragt worden war, die Planung fortzusetzen.

#### **4.5 Status Quo und Ausblick**

Der „Kärntner Woche“(O.V. 2009) zufolge will der Soziallandesrat, Christian Ragger (BZÖ), im April 2009 alle Projekte für den Bau neuer Pflegeheime in Kärnten vorübergehend stoppen. Laut Ragger seien die Gemeinden säumig, die verpflichtet sind, mehr als die Hälfte der Kosten für die Pflegeheime zu übernehmen. Die Zahlungsprobleme der Gemeinden würden ihn dazu zwingen, das bisherige Konzept im Pflegebereich zu überdenken. Ragger will eine neue PflegeheimFVO erlassen, mit der die bestehende 50-Betten-Grenze fällt und denkt daran, die Norm auf 75 Betten zu erhöhen. Die Wirtschaftlichkeit sei bei geringerer Betten-Kapazität nicht gegeben, argumentiert der Sozialreferent gegenüber der Wochenzeitung wie gegenüber dem Vorstand der Genossenschaft, der zugute hielt: „Ein Heim mit 50 Betten würde ein menschenwürdiges Dasein ermöglichen“. Eine Aufstockung des Pflegeheims Poggersdorf auf 75 Betten habe das Land Kärnten abgelehnt, berichtet der Obmann.

Verhandlungen mit dem Land Kärnten laufen. Ziel des Vorstands ist, zumindest eine Kostenübernahme des Landes für die bisher entstandenen Kosten zu erreichen, wenn schon die Förderzusage nicht eingehalten wird. Der Aufsichtsrat ist informiert und vertritt die Meinung, die Förderzusage solle nötigenfalls gerichtlich eingefordert werden. Alleine das Architekten-Honorar würde die Genossenschaft überschulden. Eine außerordentliche oder ordentliche Generalversammlung in der die Mitglieder über den Stand des Projekts informiert werden, steht noch aus. Wie der Obmann betont, wäre die Errichtung des Wohlfühlzentrums Poggersdorf durch die ehrenamtliche Tätigkeit des Vorstands und des Aufsichtsrates kostengünstig durchzuführen, vor allem weil eine gemeinnützige Wohnbaugenossenschaft im Auftrag der Gemeinde derzeit eine Wohnanlage errichtet.

## 5 Fazit

Genossenschaftliche PCP-Modelle sind geradezu prädestiniert, kommunale Aufgaben zu übernehmen und Bürgerbeteiligung zu verstärken:

Zum einen reduzieren die ehrenamtliche Erfüllung operativer Aufgaben als auch die ehrenamtliche Erfüllung von Vorstands- und Aufsichtsratsfunktionen im Vergleich zu Auslagerungen von Aufgaben auf gemeindeeigene Unternehmen zusätzlich die Kosten von genossenschaftlichen PCP-Projekten. Die Gemeinde hat daher Interesse an Geschäftsmodellen, die Bürgerengagement nutzen können.

Zum anderen wiederum können Bürgerinitiativen allein aus finanziellen Gründen Versorgungslücken in der Gemeinde allein oft nicht bewältigen; es bedarf der Gemeinde, die durch jährliche Zuschüsse, durch Zurverfügungstellung von Infrastruktur oder durch politische Unterstützung (Kommunikation in der Gemeinde, gegenüber Medien, gegenüber Landesbehörden) das PCP-Projekt fördert.

Trotz dieses Befundes finden sich – nicht nur in Österreich – kaum PCP-Projekte, die über periphere Leistungen, wie Ortsbildverschönerung oder Erhaltung des Brauchtums hinausgehen.

Auf Seiten der Bürger ist zwar die Bereitschaft, sich an PCP-Projekten zu beteiligen durchaus gegeben. Allerdings fehlt es (noch) am erforderlichen „Leidensdruck“:

- Soweit es Infrastruktureinrichtungen wie Hallenbäder, Sportplätze, etc. betrifft, bieten größere Gemeinden die erforderlichen Leistungen und Bürger von kleineren Gemeinden finden das Angebot im nächsten Zentralort. Für Projektgenossenschaften fehlen daher bei den aktuellen Transportkosten die Notwendigkeit bzw. die Umsetzungsmöglichkeiten.
- Im Bereich der „Kinderbetreuung“ entsteht kaum ein Geschäftsmodell, das die Gründung eines Unternehmens rechtfertigt. Selbst wenn es hier zu entsprechenden Initiativen von aktuell betroffenen Eltern kommt (selbstorganisierte Betreuung außerhalb der Kindergartenzeiten, Nachmittagsbetreuung für Schulkinder) und die Gemeinde dies unterstützt, bleiben diese Aktivitäten in einem so kleinen Rahmen, dass die Kosten der Rechtsform ihrer Organisation in einer Genossenschaft entgegenstehen.
- Im Bereich „Seniorenbetreuung“ ist zwar aufgrund des Mangels von Tagesbetreuungsstätten ein enormer Bedarf gegeben. Allerdings erwarten die Bürger grundsätzlich, dass „Altenbetreuung“ und „-pflege“ vom Staat organisiert werden, die Bereitschaft zu mehr Eigeninitiative in diesem Bereich ist daher gering (OGM 2009). Wenn hier in einer Kommune die Idee entsteht, ehrenamtliche Arbeit und geringfügig entlohnte Arbeit entsprechend zu organisieren, können Gemeinden wichtige Anschubhilfen – Initiativworkshops, Unterstützung bei Rechtsfragen – sowie laufende Unterstützungen (Zurverfügungstellung von entsprechend adaptierten Räumen) leisten. Solange diese Initiativen sich mit reinen Betreuungsleistungen beschäftigen und keine Pflegeleistungen anbieten, bleiben diese Aktivitäten allerdings auf einem problemlos als Verein bewältigbaren Niveau.
- Im Bereich des betreuten Wohnens und der Zurverfügungstellung von Pflegebetten wiederum treffen genossenschaftliche PCP-Initiativen auf die scharfe Konkurrenz von etablierten Anbietern mit entsprechenden Erfahrungen. Genossenschaftliche Lösungen in diesem durch hohen Kapitalbedarf, hohen Managementanforderungen und hoher Verantwortung gekennzeichneten Bereich bieten wiederum nur wenige Ansatzpunkte für Kostenvorteile, da hier mit professionellen Personal und mit professionellem Management gearbeitet werden muss, womit wenig Platz für ehrenamtliches Bürgerengagement gegeben ist.

Auf Seiten der Gemeindepolitik ist die Vorstellung, dass eine zentrale kommunale Aufgabe einem PCP-Modell überantwortet wird und auf diese Weise auch kapitalintensive Projekte, wie ein Pflegeheim oder eine Sporthalle errichtet werden könnte, nicht weit verbreitet. Oft zerstört der Versuch, Bürgerbeteiligung zuzulassen aber gleichzeitig zu kontrollieren, die Bereitschaft zur Mitarbeit jenseits von punktueller ehrenamtlicher Tätigkeit.

Und schließlich zeigt sich am Fallbeispiel deutlich, wie stark Parteipolitik auf Gemeindeebene und die politische Unterstützung seitens des Landes die Entwicklungschancen von PCP-Projekten beeinflusst. Projekte auf Gemeindeebene werden grundsätzlich parteipolitisch zugeordnet; die Bereitschaft der Bürger ein Projekt zu unterstützen hängt damit von der Stimmigkeit ihrer Parteizugehörigkeit ab. Daher ist die frühzeitige Einbindung von Promotoren aus unterschiedlichen politischen Lagern wichtig, um PCP-Projekte auf eine breite Basis stellen zu können. PCP-Projekte werden politisch der Partei des Bürgermeisters zugeschrieben. In Gemeinden, in denen zwischen den Fraktionen kein sachorientiertes Gesprächsklima herrscht, ist das PCP-Projekt daher Zielscheibe der Opposition. Wenn sich durch Neuwahlen die Machtverhältnisse verschieben, die Promotoren politisch entmachtet, die Person des Bürgermeisters wechselt oder sich die politischen Einflussphären verschieben, kann der Entwicklungsprozess eines PCP-Projekts erschwert werden oder zum Stillstand kommen.

Genossenschaftliche PCP-Modelle könnten zwar für viele brennende Probleme eine Lösung bieten – für ihre Verbreitung bedarf es aber einer „neuen Politik“, die weniger am parteipolitischen Erfolg, sondern an Problemlösungen interessiert ist.

## Literaturverzeichnis

- Adloff, F. (2005): Zivilgesellschaft – Theorie und politische Praxis, Frankfurt/New York
- Aner, K. (2005): Ich will, dass etwas geschieht. Wie zivilgesellschaftliches Engagement entsteht – oder auch nicht, Berlin
- Bauerkämper, A. (2003): Einleitung: Die Praxis der Zivilgesellschaft. Akteure und ihr Handeln in historisch-sozialwissenschaftlicher Perspektive, in: Bauerkämper, Arnd (Hrsg.): Die Praxis der Zivilgesellschaft. Akteure, Handeln und Strukturen im internationalen Vergleich, Frankfurt/Main
- Burt, R. S. (1992): Structural Holes: The Social Structure of Competition. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Burt, R. S. (2001): Structural Holes versus Network Closure as Social Capital, in: Lin, N. / Cook, K. / Burt, R.S. (Hrsg.): Social Capital: Theory and Research, Hawthorn, NY: Aldine de Gruyter, 31-56
- Fehl, U. (2000): Der Wandel als Chance fuer Genossenschaften: Die Staerkung individueller Selbstbehauptung durch kooperative Selbsthilfe in Zeiten turbulenter wirtschaftlicher und sozialer Veraenderungen, in: Kirk, M. / Kramer, J.W. / Steding, R. (Hrsg.): Genossenschaften und Kooperation in einer sich wandelnden Welt, Münster: LIT, 3-24
- Flieger, B. (2003). Sozialgenossenschaften als Perspektive für den sozialen Sektor in Deutschland; in: Bundesverein zur Förderung des Genossenschaftsgedankens (Hrsg.): Sozialgenossenschaften: Wege zu mehr Beschäftigung, bürgerschaftlichem Engagement und Arbeitsformen der Zukunft, Neu-Ulm, 11-36
- Hoffmann, A. (2003): Zukunft ist nur gemeinsam machbar, in: Ley, A. / Weitz, L. (Hrsg.): Praxis Bürgerbeteiligung – ein Methodenhandbuch, Stiftung Mitarbeit, Arbeitshilfen Nr. 30, Bonn, 41-42



- Hofinger, H. (2009): Genossenschaften – ein Zukunftsmodell für Gemeinden, in: Die Furche, Spezial, 10-11
- Hofinger, H. / Hinteregger, R. (2007): Genossenschaften – eine Perspektive für Kommunen, in: Schriftenreihe Recht und Finanzen der Gemeinden, Nr. 3
- Magee, M. P. (2008). Civic Participation and Social Capital: A Social Network Analysis in Two American Counties, in: Lin, N. / Erickson, B.H. (Hrsg.): Social Capital: An International Research Program, Oxford: Oxford University Press, 308-331
- Mayring, P. (2008): Qualitative Inhaltsanalyse – Grundlagen und Techniken, 10. Auflage, Weinheim/Basel: Beltz
- Reinert, A. (2003): Bürgerbeteiligung als Teil der lokalen Demokratie, in: Ley, A. / Weitz, L. (Hrsg.): Praxis Bürgerbeteiligung – ein Methodenhandbuch, Stiftung Mitarbeit, Arbeitshilfen Nr. 30, Bonn, 33-40
- Renn, O. (2003): Warum Beteiligung? Zur politischen Dimension des bürgerschaftlichen Engagements, in: Ley, A. / Weitz, L. (Hrsg.): Praxis Bürgerbeteiligung – ein Methodenhandbuch, Stiftung Mitarbeit, Arbeitshilfen Nr. 30, Bonn, 43-48
- Statistik Austria 2007a: Demographisches Handbuch 2007, Wien
- Statistik Austria 2007b: Struktur und Volumen der Freiwilligenarbeit in Österreich, Wien
- Statistik Austria 2009: Kindertagesheimstatistik 2008/09, Wien
- Wilson, J. (2000): Volunteering, in: Annual Review of Sociology, Vol. 26, 215-240

## **Sonstige Quellen**

- Kärnten (2009): Informationssite des Landes Kärnten, <http://info.ktn.gv.at>
- Kärnten (2004): Verordnung der Landesregierung zur Förderung von Pflegeheimen nach dem Landespflegegesetz (PflegeheimFVO), i.d.F. v. 11.05.2004
- Kostan, G. (2009): Obmann der “Wohlfühlzentrum Poggersdorf e.Gen“; Befragung anhand eines schriftlichen Fragenkatalogs und Telefoninterview
- Marbek, A. (2009a): Bürgermeister von Poggersdorf; Befragung anhand eines schriftlichen Fragenkatalogs und Telefoninterview
- Marbek, A. (2009b): Bürgermeister von Poggersdorf; Transkript eines Leitfadeninterview in Poggersdorf am 03.03.2009
- OGM (2009): Befragung 2009 „Mehr Staat – weniger Privat?“
- o.V. (2009): Baustopp für Pflegeheime, in: Kärntner Woche, 16.04.2009, <http://www.woche.at/kaernten/aktuell/8518/02.10.2009>
- Wohlfühlzentrum Poggersdorf e.Gen (2008): Satzung der Wohlfühlzentrum Poggersdorf e.Gen, Fassung zur Vorlage an die Gründungsversammlung