

# Public Citizen Partnerships

Die Gemeinden stehen heute mehr denn je vor der Herausforderung, trotz sinkenden Gemeindebudgets die steigenden Erwartungen ihrer Bürger an das kommunale Leistungsangebot zu erfüllen. Ein neues Forschungsprojekt soll zeigen, wie mit Hilfe von bürgerlichem Engagement dieses Problem gelöst werden kann.

**Text:** Elisabeth Reiner, Dietmar Rößl, Daniela Weismeier-Sammer  
**Fotos:** Günther Peroutka

Blickt man auf die demographischen Entwicklungen, wird deutlich, dass Kommunen zukünftig schwierigen Aufgaben vor allem in den Bereichen Altenpflege und Kinderbetreuung gegenüber stehen werden. Das Forschungsinstitut für Kooperationen und Genossenschaften (RiCC) der Wirtschaftsuniversität Wien hat sich in einem großen Forschungsprojekt im Auftrag des Österreichischen Gemeindebundes mit alternativen Möglichkeiten in Form von Public Citizen Partnerships (PCP) zur Lösung kommunaler Aufgaben beschäftigt. Die Ergebnisse des Projekts beruhen auf einer Kombination qualitativer sowie quantitativer Methoden empirischer Sozialforschung, mit dem Ziel, Determinanten der Entstehungshintergründe und Entwicklungsverläufe von PCP zu beleuchten, um daraus Handlungsempfehlungen für ihre Unterstützung und ihr Management abzuleiten.

## Public Citizen Partnerships: Innovative Organisationsformen für kommunale Leistungen

Die Frage der Nutzung bürgerschaftlichen Engagements auf Gemeindeebene

fügt sich in einen international an Bedeutung gewinnenden Diskurs zu alternativen Modellen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben jenseits von Staat und Markt. Theorie und Praxis sind einig, dass die zunehmenden gesellschaftlichen Herausforderungen nur durch mehr Kooperation von öffentlichen und privaten Akteuren gelöst werden können.<sup>1</sup> Dabei wird die verstärkte Aktivierung des Selbsthilfepotenzials der Bürger diskutiert.<sup>2</sup>

Public Citizen Partnerships (PCP) sind Formen der Zusammenarbeit von Gemeinden und ihren Bürgern zur gemeinsamen Erfüllung kommunaler Aufgaben. Im Gegensatz zu Public Private

Partnerships (PPP) sind die privaten Partner bei PCP-Modellen nicht Unternehmen, sondern die Bürger. Bei diesen PCP-Modellen werden der Betrieb kommunaler Einrichtungen (wie z.B. Seniorenzentren) von Bürgern und der Gemeinde partnerschaftlich, zum Beispiel in Form einer Genossenschaft, organisiert. PCP-Modelle sind aber aufgrund der Nutzung von bürgerschaftlichem Engagement nicht nur Instrumente zur Entlastung der Gemeindebudgets, sondern haben auch weitreichende demokratie- und gesellschaftspolitische Aspekte, wenn Bürger selbst Verantwortung für die Gemeinschaft übernehmen.

## Voraussetzungen für die Entstehung von PCP

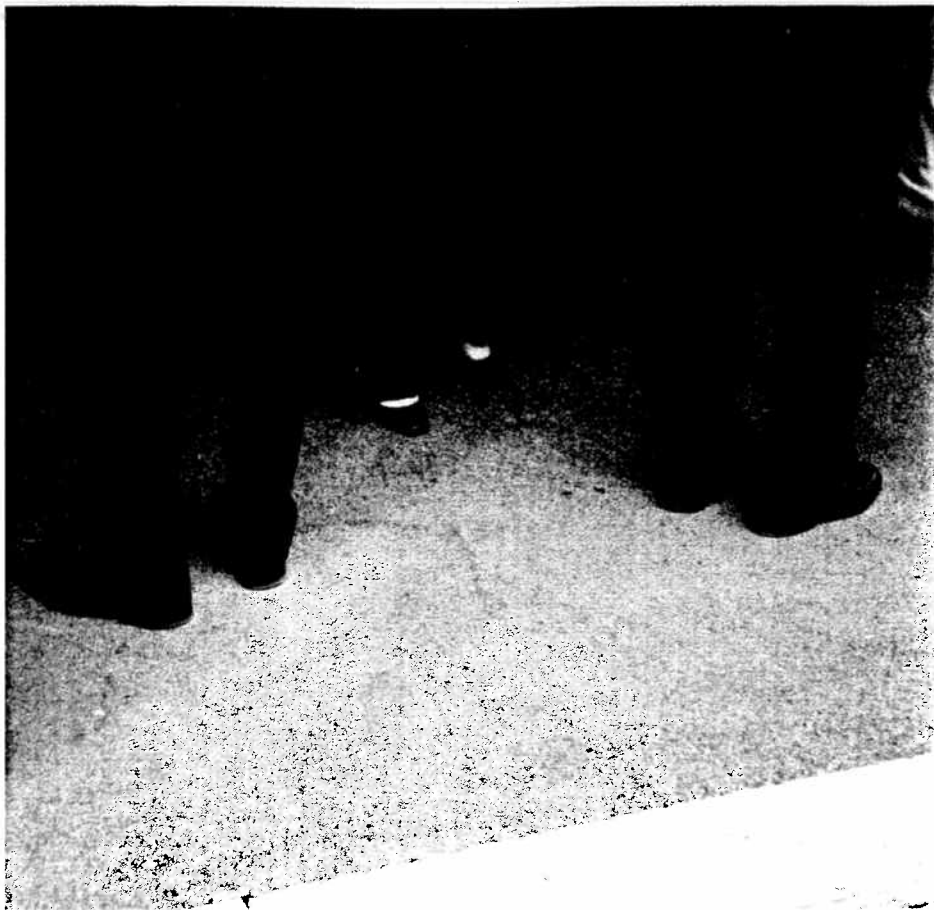
Bürgerschaftliches Engagement stellt die Basis für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Gemeinden dar. PCP-Lösungen benötigen ein hohes Maß an freiwilliger Leistung aller Beteiligten: sie benötigen einerseits engagierte und kompetente Personen, die sich „vor den Karren spannen“ und das Projekt führen, und je nach Aufgabenfeld weitere Personen,

1 Vgl. etwa: Hammerschmid, G./Meyer, R. (2005): New Public Management in Austria: Local Variation on a Global Theme?, in: Public Administration, 83(3), S. 709-733.

Holtkamp, L. (2007): Local Governance, in: Benz, A. (Hrsg.): Handbuch Governance: theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden.

2 Vgl. Evers, A./Rauch, U./Stitz, U. (2001): Bürgerengagement: Ein wesentlicher Bestandteil von Konzepten für die Zukunftssicherung öffentlicher Dienstleistungen, in: Heinze, R.G./Olk, Th. (Hrsg.): Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahme und Perspektiven, Opladen, S. 209-230.





die das PCP-Modell durch ehrenamtliche Arbeit unterstützen. Ein wichtiger Punkt dabei ist die eigene Betroffenheit: Die Bereitschaft, sich für ein Projekt einzusetzen, steigt mit der persönlichen Betroffenheit. Projekte, die die unmittelbare Nachbarschaft betreffen, finden daher leichter Unterstützung als Projekte auf regionaler Ebene.

Grundlegende Voraussetzung für PCP-Projekte ist ein entsprechender Bedarf für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit in der Gemeinde und dass dieser von den Bürgern und auch von der Gemeinde wahrgenommen wird. Die Projektergebnisse zeigen, dass der Bedarf an PCP-Projekten von Bürgern und von den befragten Bürgermeister\*innen ähnlich hoch eingeschätzt wird. Wobei die Bürgermeister\*innen das Potenzial von Bürgerbeteiligung weniger in zentralen Aufgaben wie Alten- und Kinderbetreuung, sondern stärker in Fragen der Ortsgestaltung und des Vereinslebens sehen. Verständlicherweise sind Bürgermeister\*innen vorsichtig, diese innovativen Konzepte ohne vorherige Austestung für zentrale Gemeindeaufgaben einzusetzen.

Besteht Bedarf an einer Neukonfiguration kommunaler Aufgabenbereiche

ist die Umsetzung in Form eines PCP-Modells stark von dem in der Gemeinde vorhandenen Sozialkapital abhängig. Der in aktuellen Debatten prominente Sozialkapital-Ansatz<sup>3</sup> betont die Bedeutung der Vernetzung der Bürger für die soziale aber auch politische Entwicklung einer Region. Das kollektive Sozialkapital verknüpft Konstrukte wie Vertrauen, Reziprozität, Solidarität und Partizipation. Das individuelle Sozialkapital wird durch die individuellen Netzwerke und individuellen Möglichkeiten, Ressourcen zu akquirieren, abgebildet. Die Studie zeigt, dass sowohl das kollektive als auch das individuelle Sozialkapital in den österreichischen Gemeinden stark ausgeprägt ist. Zum einen fühlt sich die Bevölkerung mit der Wohnsitzgemeinde und den Menschen in der Gemeinde eng verbunden. Und zum anderen verfügen die Bürger über hochgradig ausdifferenzierte leistungsstarke Netzwerke. Über solche Netzwerke könnten die für ein PCP-Projekt erforderlichen Ressourcen (Arbeitszeit, verschiedene Kompetenzen und

<sup>3</sup> Vgl. Putnam, Robert (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York.

”

*PCP-Lösungen benötigen einerseits engagierte und kompetente Personen, die das Projekt führen, und je nach Aufgabenfeld weitere Personen, die das PCP-Modell durch ehrenamtliche Arbeit unterstützen.*

“

**„Der langfristige Erfolg eines PCP-Projekts hängt stark davon ab, in welchem Ausmaß die Politik bereit ist, Verantwortung an die Bürger zu übertragen.“**

Kontakte) mobilisiert werden. Und Bürger sind eher bereit, sich für die Gemeinschaft zu engagieren, wenn sie über ein Netzwerk verfügen, auf das sie sich im Alltag verlassen können. Man kann also grundsätzlich von einem guten „Boden“ für PCP-Projekte ausgehen. Denn PCP-Lösungen erfordern zum einen ein weitgehend friktionsfreies Miteinander verschiedener Akteure auf Gemeindeebene und zum anderen die Mobilisierbarkeit der für das PCP-Projekt erforderlichen Ressourcen.

Weiters begünstigen die mit dem individuellen Sozialkapital eng verbundenen Erfahrungen mit ehrenamtlicher Tätigkeit die Realisierungschancen von PCP-Projekten. Die Ergebnisse zeigen, dass sich zwei Drittel der Befragten schon einmal ehrenamtlich engagiert haben, wobei sich diese Tätigkeit stark auf die eigene Gemeinde konzentriert. Mit dem verfügbaren individuellen Sozialkapital und den Erfahrungen mit Ehrenamt - und dabei insbesondere mit früheren ehrenamtlichen Führungsfunktionen - korreliert die Unterstützung von PCP-Projekten.

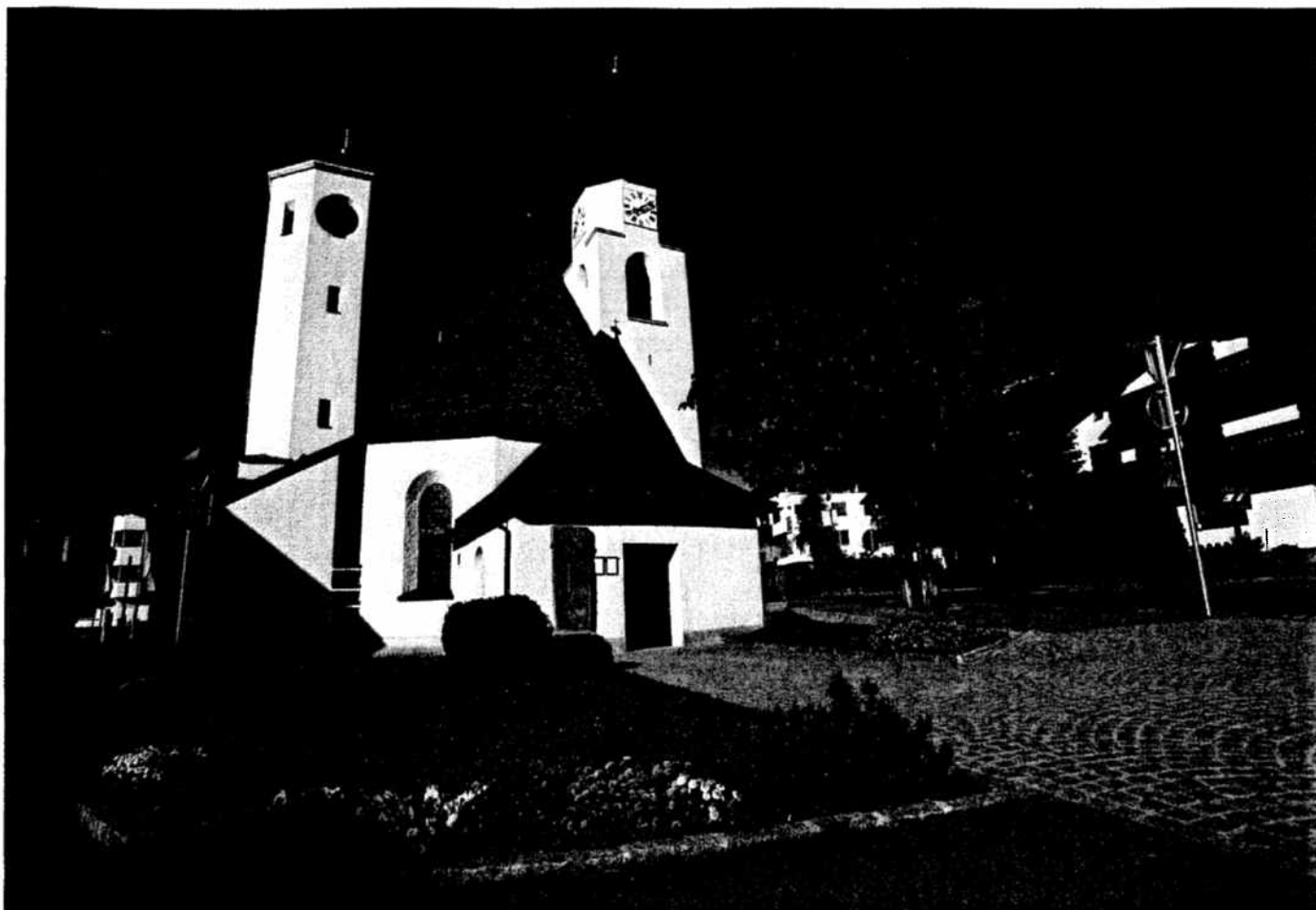
Neben dem wahrgenommenen Bedarf an einer Zusammenarbeit von Bürgern und Gemeinde sowie dem Ausmaß an vorhandenem Sozialkapital in einer Gemeinde beeinflusst die grundsätzliche Einstellung gegenüber PCP-Projekten deren Realisierungschancen. Auch hier zeichnen die empirischen Ergebnisse ein positives Bild: Eine Zusammenarbeit von Bürgern und Gemeinde

zur Bewältigung von Gemeindeaufgaben wird von Bürgern wie von den Bürgermeistern positiv gesehen. Bei Letzteren schwingt jedoch - aus der Sicht des Verantwortungsträgers wohl verständlich - die Sorge um die Nachhaltigkeit und Verlässlichkeit des bürgerschaftlichen Engagements und um die Motive für das Engagement mit.

#### **Die Genossenschaft: Adäquater rechtlicher Rahmen für die Organisation von PCP**

Für PCP-Projekte scheint die Genossenschaft die geradezu prädestinierte Rechtsform zu sein, da sie die Möglichkeit bietet, bürgerschaftliches Engagement und die Interessen der Kommune zu verbinden. Sowohl die Gemeinde als Körperschaft als auch die Bürger können Mitglied in der Genossenschaft sein. Außerdem ermöglicht die Rechtsform der Genossenschaft den unkomplizierten und kostengünstigen Ein- und Austritt von Mitgliedern, wie es z.B. bei Kinderbetreuungseinrichtungen erforderlich ist. Die Zeichnung der Genossenschaftsanteile und die Übernahme von Aufgaben in der Genossenschaft erhöhen das Commitment mit dem Projekt.

Eine denkbare Organisationsstruktur ist etwa, dass die beteiligte(n) Gemeinde(n) - die Genossenschaft kann auch den rechtlichen Rahmen für interkommunale PCP-Projekte darstellen - als investierende Mitglieder



Bürgermeister sehen das Potenzial der Bürgerbeteiligten in Fragen der Ortsgestaltung gut eingesetzt.

tätig werden und sich idealerweise auf Aufsichtsfunktionen beschränken. Die Vorstandsfunktionen werden hingegen von den Bürgern ausgeübt, die somit als nutzende Mitglieder die operativen Geschäfte führen.

Der langfristige Erfolg eines PCP-Projekts hängt stark davon ab, in welchem Ausmaß die Politik bereit ist, Verantwortung an die Bürger zu übertragen. Gerade bei PCP-Projekten in der Rechtsform der Genossenschaft kann die Gemeinde die Verantwortung weitergeben, schließlich gibt die Mitgliedschaft der Genossenschaft im Revisionsverband die dafür notwendige Sicherheit. Bei kleinen PCP-Projekten entscheiden sich die Akteure allerdings aufgrund der damit verbundenen Kosten aber auch aufgrund der vielfach vorhandenen Erfahrungen mit Vereinen eben oft für die Gründung eines Vereins - dem allerdings mangels der Sicherheit

der externen Prüfung nur periphere Aufgaben und kleine Budgets überantwortet werden können. Womit PCP-Projekte ihr Potenzial nicht entfalten können.

Um dem entgegenzuwirken, sollten die Themen „Genossenschaft“ und „Bürgerbeteiligung“ stärker ins Blickfeld der Öffentlichkeit gerückt und zum Beispiel auch bei Weiterbildungsveranstaltungen für Kommunalpolitiker behandelt werden.

### Fazit

Public Citizen Partnership-Modelle sind eine vielversprechende Möglichkeit zur partnerschaftlichen Übernahme kommunaler Aufgabenbereiche. Dabei sind neben den möglichen Kosteneinsparungen für die Gemeinde vor allem auch die Partizipationsmöglichkeiten für die Bürger zu sehen. Über PCP-Projekte nehmen Bürger wieder stärker an

der Gemeindeentwicklung teil und übernehmen Verantwortung für die Gemeinschaft. Vor diesem Hintergrund können die zukünftigen Anforderungen an die Gemeinden leichter bewältigt werden. ■

#### Zu den Autoren:

Prof. Dr. Dietmar Rößl ist Leiter des RiCC – Research Institute for Co-operation and Co-operatives der WU Wien.



Mag. iur. Elisabeth Reiner ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am RiCC – Research Institute for Co-operation and Co-operatives der WU Wien.



Mag. Daniela Weismeyer-Sammer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am RiCC – Research Institute for Co-operation and Co-operatives der WU Wien.

