

# Die Zweckgemeinde – auch ein walddpolitisches Referenzmodell

Jürg de Spindler

thinktankpraxis.ch (CH)\*

## The Special Purpose District – also a policy reference model

The article is a contribution taken from the Public Choice Theory and concerns the improvement of requirements in forest policy in order to obtain an optimal forest economy. The subjects under study are institutional aspects based on the reference models known as Special Purpose Districts. These provide criteria for shaping the political level which includes institutions in charge of the public forest and is endowed with political authority, competence and responsibility. In this, two main principles are decisive: the institutional and the organisational congruity. Only when, as far as is possible, compatibility has been consistently established between these two can a further step be taken in the optimal development at the operational level. For the institutions in charge define the positive and negative incentives for the decision-makers within the operational units and thus the efficiency of the forest policy.

**Keywords:** communal forestry, FOCJ, public choice, regulatory policy

**doi:** 10.3188/szf.2008.0427

\* Lindenstrasse 16, CH-6340 Baar, E-Mail jds@thinktankpraxis.ch

Die Schweizer Waldwirtschaft ist durch eine starke Präsenz des Staates geprägt: Die Wälder sind mehrheitlich im Besitz der öffentlichen Hand, und der Privatbesitz ist mit weitgehenden Eigentumsbeschränkungen belegt. Dies wirft unmittelbar die Frage nach der Rolle des Staates in der Waldpolitik auf. Welche Rahmenbedingungen sind wünschbar? Reichen wenige koordinierende Regulierungen im Sinne von einfachen Spielregeln aus, oder hat der Staat weiträumig operativ tätig zu sein und selber mitzuspielen? Aus wirtschaftspolitischer Sicht reicht die Bandbreite aller Marktordnungen von der umfassenden Planwirtschaft über eine freie Marktwirtschaft bis hin zur monopolistischen Privatwirtschaft. Je nachdem fallen dem Staat die Rollen des Eigentümers, Bewirtschafters, Leistungsbestellers oder der Aufsicht in unterschiedlicher Kombination zu. Die Ökonomik liefert für eine solche Diskussion Kriterien, um zu beurteilen, unter

welchen Voraussetzungen sich welche Marktordnung eignet beziehungsweise welche Konsequenzen die einzelnen Marktordnungen für die Waldwirtschaft haben.

Der vorliegende Text setzt nach dieser Grundsatzdiskussion an. Ausgangspunkt ist der Status quo, bei dem der Staat bereits eine besitzende, bewirtschaftende oder bestellende Rolle einnimmt. Die Diskussion dreht sich nun um Fragen nach der geeigneten Organisationsstruktur des Staates. Hierbei ist zwischen zwei Organisationsebenen zu unterscheiden: der staatlichen Trägerschaft einerseits und der betrieblich-operativen Stufe andererseits. Erstere ist walddpolitischer Art und bezieht sich auf Bürger, die sich im Rahmen politischer Institutionen über die bereitzustellenden Güter einigen, die Verteilung der finanziellen Last regeln und die strategische Führung an ein Gremium delegieren. Die zweite Ebene, jene der Waldbewirtschaftung, umfasst die operative Umsetzung dieser strategischen Entscheide und damit auch alle betrieblichen Aspekte für die Bewältigung des Tagesgeschäfts.

Auf der Basis der Neuen Politischen Ökonomie (NPÖ) – der Anwendung der Ökonomik auf politische Institutionen – wird ein Referenzmodell erläutert, das eine optimale staatliche Aufgabenerfüllung auf der ersten, walddpolitischen Stufe gewährleisten soll. Beim Referenzmodell handelt es sich um die

### Zweckgemeinde

Zweckgemeinden sind für bestimmte Aufgaben gebildete Spezialgemeinden. Beispiele für Zweckgemeinden in vielen Kantonen der Schweiz sind die Schul- und Kirchengemeinden. Von Zweckverbänden grenzen sie sich ab durch ihre Steuerhoheit, von den Bürgerinnen und Bürgern gewählte Behörden und eigene direktdemokratische Instrumente (z.B. Referendum).

sogenannte Zweckgemeinde, die bereits mehrfach in Gemeindereformprojekten diskutiert wurde und an existierende Formen von Spezialgemeinden anknüpft. Das Referenzmodell dient dazu, bestehende kritische institutionelle Rahmenbedingungen einer öffentlichen Waldwirtschaft hervorzuheben.

### Notwendige Prinzipien für eine optimale Trägerschaft

Viele Projekte, die kommunale Reformen anstreben, setzen auf einer verallgemeinernden Ebene an. Gemeinden werden primär als logistische Staatseinheiten betrachtet, die es in Grösse und Form möglichst homogen zu definieren gilt. In der gleichen Logik orientieren sich solche Gemeindereformen an globalen Kennzahlen pro Gemeinde über Steuersatz, Schuldenstand oder Selbstfinanzierung. Vereinzelt werden ausgesuchte Gemeinden in rudimentäre Klassen eingeteilt, die spezifische Ausgleichsansprüche rechtfertigen, wie zum Beispiel in den Kantonen Zürich und Bern. Schliesslich wird schon länger über minimale Einwohnerzahlen debattiert – so in den Kantonen Tessin, Luzern oder St. Gallen. Diesen planerischen Reformansätzen liegt oft ein holistisches Bild der Gemeinde zugrunde, als ob sie wie ein Individuum handeln und denken würde. Damit werden das Zusammenspiel der kommunalen Akteure, die eigentliche politische Dimension von Gemeinden, die dynamischen Effekte von Reformen oder die kommunale Multifunktionalität vernachlässigt.

Die NPÖ stellt demgegenüber die Aufgabenerfüllung und die individuellen Akteure in den Mittelpunkt. Die Gemeinde ist nicht eine Organisationseinheit zum Selbstzweck, sondern bildet einen

Rahmen bzw. stellt eine Plattform dar, um lokale Leistungen anzubieten. Eine Reform der kommunalen Ebene ist demzufolge dann erfolgreich, wenn bestimmten Organisationsprinzipien, die sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor Gültigkeit haben, Rechnung getragen wird. Zwei zentrale derartige Prinzipien werden im Folgenden genauer erläutert: die institutionelle Kongruenz und die Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (AKV-Prinzip). Sie bilden die Grundlage für die anschliessende Beschreibung der Zweckgemeinde. Aus der Sicht der NPÖ scheitern die meisten Reformprojekte, die auf eine Anpassung der kommunalen oder regionalen Organisationsebene der öffentlichen Hand hinzielen, gerade deshalb, weil sie diese beiden grundlegenden institutionellen Prinzipien missachten.

#### Die institutionelle Kongruenz

Wenn die öffentliche Hand eine Leistung wie die Bereitstellung einer Gemeindefeuerwehr erbringt, dann gibt es zum einen die Nutzniesser davon, laut Beispiel die Bewohner eines Siedlungsgebietes. Zum anderen gibt es auch jene, die diese Leistung finanziell tragen – die Steuerzahler im Kanton –, sowie solche, die über Umfang und Qualität der erbrachten Leistung bestimmen. Damit gibt es drei Personenkreise: jene, die eine Leistung der öffentlichen Hand beanspruchen, jene, die die Leistung bezahlen, und jene, die über Umfang und Qualität der Leistung entscheiden. Die institutionelle Kongruenz besagt nun, dass diese drei Personenkreise möglichst deckungsgleich sein sollen (Abbildung 1).

Damit werden öffentliche Ressourcen möglichst gezielt und den Wünschen der Bevölkerung entsprechend genutzt. Das Zusammenspiel des Äquivalenz-, Konnexions- und Demokratieprinzips setzt die entsprechenden Anreize: Die Äquivalenz verhindert eine systematische Über- oder Unterbeanspruchung der Leistung («wer nutzt, bezahlt»), die Konnexion sorgt dafür, dass die Spillover-Effekte minimiert werden («wer zahlt, befiehlt» bzw. «wer bestellt, bezahlt»), und die Demokratie hat zum Ziel, dass möglichst das Gewünschte angeboten wird («wer nutzt, darf bestellen»).

Selbstredend ist in der Praxis die Kongruenz nicht vollständig erreichbar (Abbildung 3), was deren Wert als Orientierungshilfe aber nicht schmälert. Eine der häufigsten Ursachen institutioneller Unzulänglichkeiten der öffentlichen Hand ist gerade die ungenügende Überlappung der drei Personenkreise (institutionelle Inkongruenz). Prominentes Beispiel ist das Problem jener Gemeinde mit Zentrumsfunktion, welche für eine Leistung alleine finanziell aufkommen muss, obschon auch die Bewohner der Nachbargemeinden in deren Genuss kommen.

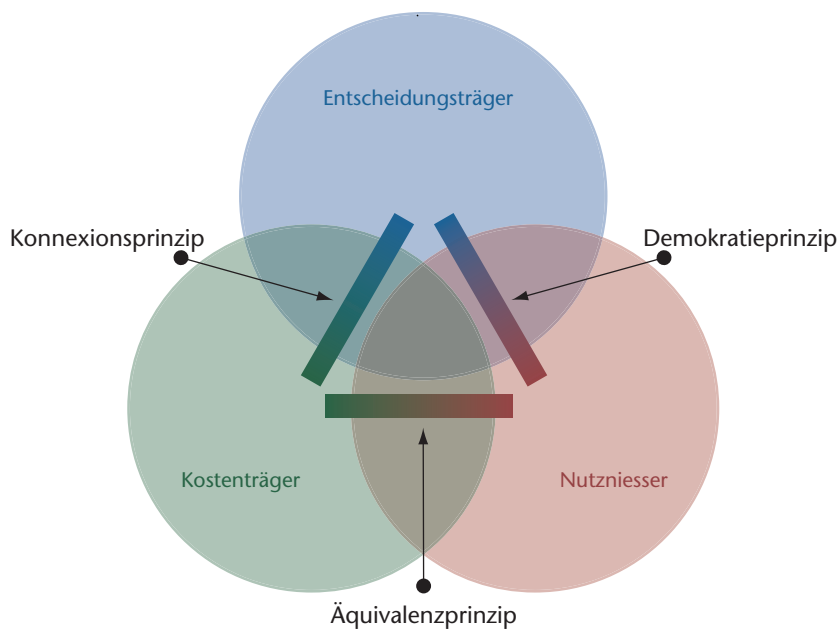
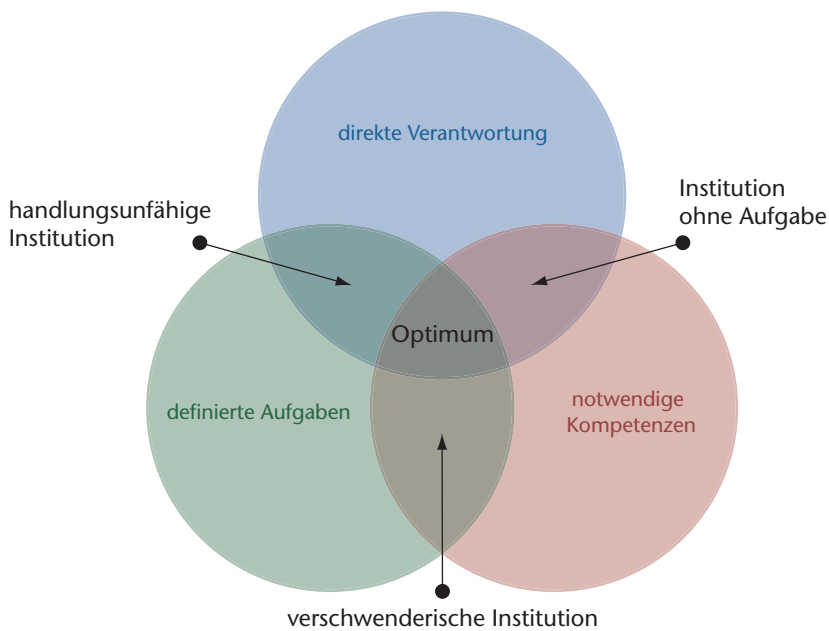


Abb 1 Die institutionelle Kongruenz. Darstellung in Anlehnung an Blankart (2008), der sich auf Wicksell (1896) beruft.



**Abb 2** Das AKV-Prinzip. Darstellung in Anlehnung an Frese (1993).

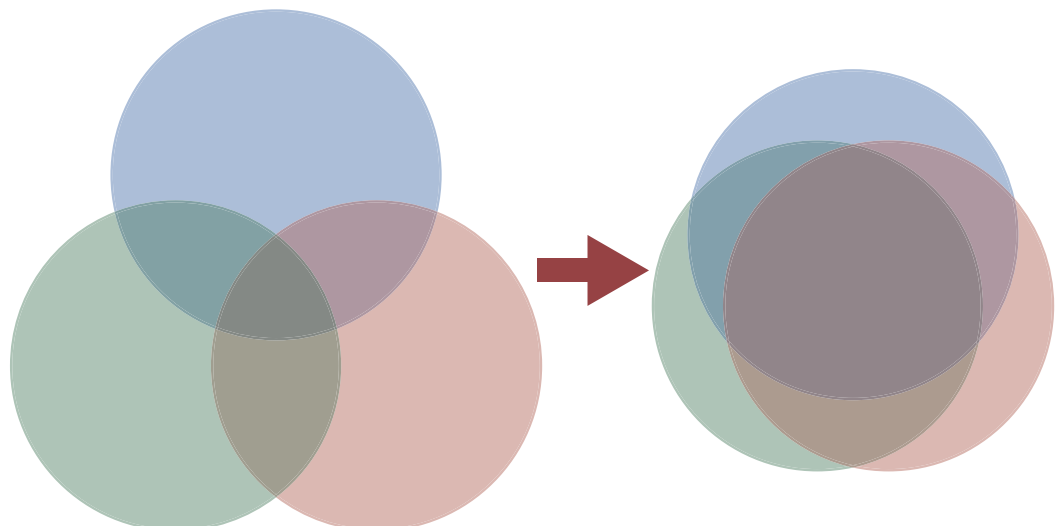
### Das AKV-Prinzip

Der schweizerische Föderalismus wird in der Theorie so dargestellt, dass auf allen drei staatlichen Ebenen die Aufgabenzuordnung sowohl mit den notwendigen Kompetenzen als auch mit der entsprechenden Verantwortung der politischen Entscheidungsträger verbunden ist. Die Kompetenzen umfassen den Zugang zu eigenständigen Finanzierungsquellen und eine legislatorische Autonomie für die Gestaltung der Politik bezüglich Ziel und Mittel. Die verbreitete halbdirekte – auf Gemeindeebene bisweilen auch direkte – Demokratie sorgt schliesslich dafür, dass innerhalb der Gebietskörperschaften die Behörden für die Politikumsetzung Verantwortung tragen: Es können mittels Initiativen Unterlassungen behoben, über Referenden kann Unerwünschtes beseitigt, dank direkter Mitwirkung können Budget und Haushalt abgenommen sowie durch Wahlen Entscheidungsträger beurteilt werden.

Die Bedeutung des Zusammenspiels zwischen Aufgabenzuordnung, Kompetenzausstattung und Verantwortungswahrnehmung ist in der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre bekannt. Dort besagt das AKV-Prinzip, dass eine Organisationsstruktur dann optimal ist, wenn für jede Organisationseinheit Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung übereinstimmen (Abbildung 2).

Zwar beruht das AKV-Prinzip auf drei Begriffen, die nur qualitativer Art sind, sodass keine mathematische Formel zur Verfügung steht, um das Gleichgewicht quantitativ zu erfassen. Als Beispiel, bei dem das Gleichgewicht recht gut erfüllt ist, kann eine Unternehmung mit Profitcentern dienen. Die eigentliche Bedeutung des AKV-Prinzips wird aber vor allem dann deutlich, wenn das Gleichgewicht nicht besteht. Dies wäre der Fall, wenn im Rahmen der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinde Letzterer die Aufgabe zugewiesen würde, ein Strassennetz bereitzustellen, ohne ihr die notwendigen finanziellen Mittel zu gewähren. Andere Effekte einer zu geringen Übereinstimmung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung sind die verschwenderische Mittelbeschaffung bei anderen Behörden oder Handlungen nach eigenem Gutdünken und ohne politische Verantwortung.

Auch das AKV-Prinzip ist analog der institutionellen Kongruenz in der Praxis kaum bis in die letzte Konsequenz erfüllbar (Abbildung 3), aber als Orientierungshilfe für eine effiziente und effektive Politik sehr dienlich. Damit wird im öffentlichen Sektor der Blick auf institutionelle Schwachstellen gelenkt, die unter anderem zur Folge haben, dass Handlungen von Behörden im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung von den Bedürfnissen der Bürger abweichen oder dass der Umgang mit öffentlichen Ressourcen nicht sorgsam genug ist. Insbesondere wird die Gestaltung von Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnissen (Prinzipal-Agent-Problem, dazu Jensen & Meckling 1976) zu einem zentralen Thema der Organisationsstruktur der öffentlichen Hand.



**Abb 3** Die beiden Prinzipien institutionelle Kongruenz und AKV führen im Optimalfall zu annähernd deckungsgleichen Kreisen.

## Die Zweckgemeinde als Referenz für kommunale Reformen

Auf kommunaler Ebene besteht vielerorts ein Reformbedarf bezüglich der grundsätzlichen Organisationsstrukturen. Die Gründe dafür sind vielfältig:

- Einzelne öffentliche Aufgaben können quantitativ und qualitativ nicht mehr optimal erfüllt werden;
- die Entwicklung der Siedlungsgebiete erhöht den Koordinationsbedarf zwischen Gemeinden;
- technologischer Fortschritt verändert die Produktionsbedingungen und führt zu Kostensenkung respektive Effizienzsteigerung bei der Erbringung öffentlicher Leistungen;
- Leistungen der öffentlichen Hand werden vermehrt durch privatwirtschaftliche Angebote in Frage gestellt.

Entsprechende Reformen werden seit den 1990er-Jahren in fast allen Kantonen initiiert. Sie setzen bei der verwaltungsinternen Organisation, bei der interkommunalen Zusammenarbeit, bei der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden oder beim Finanzausgleich an. Viele dieser Projekte sind jedoch aus der Sicht der NPÖ zu hinterfragen. Wie zuvor erwähnt, greifen sie zu kurz, oder sie vernachlässigen die beiden genannten Prinzipien. Als Folge davon werden die Erwartungen nicht erfüllt, Handlungsmöglichkeiten nicht genutzt, Kosten erhöht, oder Projekte scheitern im Rahmen einer Volksabstimmung aufgrund zweifelhafter Wirksamkeit. Dies schliesst andere mögliche Bestimmungsfaktoren nicht kategorisch aus, wie einen «Zeitgeist», die politische Grundhaltung oder historische Ereignisse in der Vergangenheit. Es zeigt aber auf, wo die NPÖ methodisch ansetzt: bei den institutionellen Rahmenbedingungen und beim entsprechenden individuellen Verhalten. Im Sinne einer Brille wird der Blick auf fassbare und beobachtbare Aspekte gelenkt – mit dem Anspruch, wirksamere Massnahmen herleiten zu können.

Im Folgenden wird ein solcher Reformansatz beschrieben, der auf der sogenannten Zweckgemeinde basiert. Im Vordergrund steht der Reformprozess an sich und nicht eine vordefinierte, konstruierte neue Kommunallandschaft, die angestrebt werden soll. Dahinter steht der Gedanke, dass grundlegende Reformen der kommunalen und regionalen Organisationsstruktur nicht nur einmaligen Anpassungsbedürfnissen, sondern auch dynamischen Entwicklungen genügen müssen.

Die theoretische Grundlage – und damit das wissenschaftliche Fundament – der Zweckgemeinde<sup>1</sup> ist das FOCJ-Modell (Frey & Eichenberger 1996, Frey 1997, Anwendung in de Spindler 1998). Dieses ent-

spricht, vereinfacht gesagt, einem Zweckverband, jedoch mit leicht abweichenden Merkmalen. Die vier Buchstaben stehen für das Aufgabenspezifische («Functional»), die eigenständige geografische Ausdehnung («Overlapping»), wettbewerbliche Rahmenbedingungen («Competing») und für die Verantwortung der Entscheidungsträger («Jurisdiction»). Diese vier Hauptmerkmale der Zweckgemeinde werden nachstehend kurz beschrieben und kommentiert.

### Die einzelne öffentliche Aufgabe als Anknüpfungspunkt

Wenn die öffentliche Hand ihre Aufgaben wie Bildung, Verkehrswesen oder Waldpflege wahrnimmt, dann tritt sie als Bereitstellerin und häufig gleichzeitig auch als Produzentin von Gütern und Dienstleistungen auf. Während diese Sicht für materielle Leistungen, die Personen einzeln in Anspruch nehmen, wie Strom, Wasser oder Strasseninfrastruktur gewohnt ist, gilt dies in der allgemeinen Wahrnehmung nicht ohne Weiteres für immaterielle Leistungen wie öffentliche Sicherheit oder Erhaltung der Artenvielfalt. Jedes dieser Produkte ist ökonomisch gesehen letztlich das Ergebnis eines Leistungsprozesses, bei dem Ressourcen wie Finanzmittel und Personal für einen Zweck eingesetzt werden. Damit stellen sich Fragen nach dem Verhältnis zwischen dem Input und dem Output (Effizienz) und nach der Eignung einer Massnahme zur Erreichung eines Zieles (Effektivität).

Je nach Aufgabe gelten eigene Produktionsbedingungen, geprägt durch spezifische Produktionsfaktoren, -kosten und -standorte. Aufgabenspezifisch sind aber auch die Erwartungen der Nutzniesser an Menge und Qualität – nicht jeder wünscht sich einen «Rolls-Royce». Unter Berücksichtigung all dieser angebots- und nachfrageseitigen Parameter lassen sich schliesslich aufgabenspezifische optimale Produktionsbedingungen herleiten: die Grösse eines Versorgungssperimeters, der Umfang einer Produktionsanlage oder eines Betriebes und die Qualifikation des Personals.

Aus den Bedingungen der Produktion und der Mitwirkung folgt als Zwischenergebnis, dass für jede Aufgabe oder Aufgabengruppe eine spezifische staatliche Organisationseinheit zu schaffen wäre. Konkret bedeutet dies zum Beispiel, dass je eine Körperschaft für das Schulwesen, für die Kehrichtentsorgung oder für die Strasseninfrastruktur gebildet würde. Diesem theoretischen Fall einer vollständigen Aufsplitterung einer Gemeinde stehen jedoch praktische Gründe gegenüber. Erstens setzt die Gründung einer Zweckgemeinde eine Volksabstimmung voraus, sodass die betroffene Bevölkerung aus Eigeninteresse nur gerade einzelne gewichtige Aufgabengebiete in eine Zweckgemeinde überführen würde. Und zweitens sollen miteinander zusammenhän-

<sup>1</sup> [www.zweckgemeinde.ch](http://www.zweckgemeinde.ch) (7.10.08)

gende Aufgaben gruppiert und Synergien beim Personal, bei der Infrastruktur oder beim Know-how ausgenutzt werden.

Der aufgabenbezogene Anknüpfungspunkt für eine Reform bringt es mit sich, dass die geltende grobe und zum Teil historisch entstandene Aufgabenverteilung in einem ersten Schritt auf differenzierte Weise entflochten und entsprechend den Grössen- und Verbundvorteilen («economies of scale», «economies of scope») neu organisiert werden kann. Welche Aufgabengruppe letztlich zusammen mit anderen Gemeinden in eine gemeinsame Zweckgemeinde eingebettet werden soll, ist dann Gegenstand eines zweiten Analyseschrittes.

### Ein eigenständiger geografischer Perimeter

Wie bei bestehenden Formen der interkommunalen Zusammenarbeit – Zweckverband, Gemeindeverband – wird sich auch eine Zweckgemeinde über die Gemeindegrenzen ausdehnen. Diese Überlappung stellt ein prägendes, wenn auch nicht zwingendes äusseres Merkmal der Zweckgemeinde dar. Inwieweit eine Vielschichtigkeit von Trägerschaften für öffentliche Aufgaben zu einem Übersichtsproblem führt, ist ein empirisches Problem. Heute zeichnet sich die Gemeindeflandschaft durch eine Vielzahl von Verbänden, Verträgen oder Konferenzen aus (Abbildung 4). Obwohl also sämtliche öffentlichen Aufgaben gemäss Bundes- und Kantonsverfassung einer bestimmten Staatsebene zugeordnet sind, ist deren Durchführung, Kontrolle und Durchsetzung oft auf verschiedene Behörden und Trägerschaften verteilt.

Mit der Zweckgemeinde kann die Übersicht zurückgewonnen werden. Zweckverbände und andere Kooperationsformen können zusammengelegt werden, sodass die Anzahl benötigter Gremien beziehungsweise Personen und Sitzungen abnimmt und die Koordination zwischen verwandten politischen Aufgaben vereinfacht wird. Hierbei wird der Vorteil gegenüber dem Regionenmodell ersichtlich, das vor allem im Rahmen von Verfassungsrevisionen oft diskutiert wird. Während die Zweckgemeinden ihren Perimeter und ihr Aufgabenbündel dezentral und den örtlichen Gegebenheiten entsprechend bestimmen, werden Regionen einheitlich und flächendeckend festgelegt.

Die aufgabenspezifische Ausrichtung eines geografischen Perimeters für die Bildung einer Organisationseinheit erleichtert es schliesslich, dem Problem zentralörtlicher Leistungen entgegenzuwirken. Dies ist der Fall, wenn in einer Gemeinde eine Leistung wie der Betrieb eines Theaters oder einer Sportanlage erbracht wird, in deren Genuss auch die nicht zahlenden Nachbargemeinden kommen. Mit der Bildung einer Zweckgemeinde kann dann das Gleichgewicht zwischen Nutzung, Finanzierung und Gestaltung wiederhergestellt werden.

Alternativ dazu hilft auch eine Preisdifferenzierung, welche primär den Bewohnern einer Standortgemeinde einen finanziellen Vorteil zugesteht (z.B. tieferer Eintrittspreis). Ist danach eine andere Gemeinde bereit, im Rahmen eines Anschlussvertrages die finanzielle Last mitzutragen, kommen auch ihre Bewohner in den Genuss des gleichen Vorteils. Falls der Wunsch nach politischer Mitbestimmung aufkommt, kann eine Zweckgemeinde gebildet werden, ansonsten bleibt es bei der Vertragslösung. Dieses Vorgehen erlaubt es, das Ergebnis der Annäherung zwischen Gemeinden problembezogen und undogmatisch zu ermitteln.

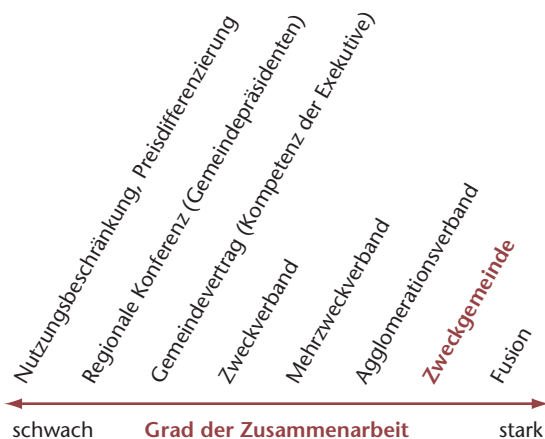


Abb 4 Wichtigste Formen der interkommunalen Zusammenarbeit.

### Das wettbewerbliche Element

Das Angebot von Gütern und Dienstleistungen durch den Staat ist mit spezifischen Problemen verbunden wie der Bürokratisierung, dem wahlstrategischen Verhalten oder der Rentensuche von Interessengruppen. Die Folge ist ein Potenzial zur Fehlnutzung öffentlicher Ressourcen mit entsprechenden Folgen für die Steuerbelastung. Diese Probleme hängen eng mit dem Fehlen eines Mechanismus zusammen, der erwünschte Leistungen honoriert und unerwünschte Leistungen sanktioniert. Im Unterschied zu einem marktlichen Umfeld, in dem ständig reagierende Wettbewerbskräfte wirken, ist der Staat als Anbieter viel schwächeren Disziplinierungen ausgesetzt. Selbst neuere interne Führungs- oder Kontrollmechanismen, wie sie im Rahmen von Projekten der neuen Verwaltungsführung (NPM) implementiert werden, können dies nur ansatzweise simulieren. So muss sich zum Beispiel eine gewählte Regierung vor allem kurz vor den Wahlen – üblicherweise etwa ein Jahr davor – stärker um die Interessen der Bevölkerung kümmern, während sie in der übrigen Legislaturperiode freiere Hand hat. Bei einem Gremium, das nur gerade von einer Exekutive ernannt wird, ist der Spielraum noch grösser. Besonders ausgeprägt ist dies im Fall eines Zweckverband-

		interner Wettbewerb innerhalb von Anbietern	
		ja	nein
externer Wettbewerb zwischen Anbietern	ja	privatrechtlicher Verein, FOCJ	Markt mit privaten Anbietern, Kirchgemeinden
	nein	Gesamtarbeitsvertrag mit Allgemeinverbindlichkeitserklärung	Diktatur mit Ausreiseverbot, Schulgemeinden

Tab 1 Zusammenhang zwischen den beiden Wettbewerbsarten mit idealtypischen Beispielen.

des. Dessen Exekutive wird von einer Delegiertenversammlung ernannt, die sich wiederum aus Vertretern zusammensetzt, welche von der Exekutive der jeweiligen Mitgliedsgemeinde berufen werden.

Die Zweckgemeinde sieht zwei wettbewerbliche Komponenten vor. Zum einen wird die Exekutive gewählt, sodass unter den für Demokratien üblichen Bedingungen Parteien oder sonstige Gruppierungen mit eigenen Programmen um die Gunst der Wähler werben. In Ergänzung dazu stehen die in Gemeinden üblichen direktdemokratischen Mittel der politischen Mitwirkung zur Verfügung. Die andere Komponente wirkt sich im Verhältnis zwischen den Gemeinden aus: Unter der Voraussetzung, dass die Teilnahme an einer Zweckgemeinde frei bestimmbar ist, besteht ein – zumindest potenzielles – Konkurrenzverhältnis zwischen verschiedenen Anbietern einer staatlichen Aufgabe. Konkret ist damit die Möglichkeit angesprochen, dass eine Gemeinde die Zweckgemeinde wechselt oder die Aufgabe wieder selber übernimmt.

Eine Kumulation des internen und des externen Wettbewerbs ist nicht zwingend, die beiden Formen können einander sogar substituieren. Denn je einfacher zwischen verschiedenen Anbietern innerhalb einer Zweckgemeinde gewählt werden kann («voice»), umso weniger relevant ist die Möglichkeit des Austritts («exit»; vgl. Hirschman 1974). Die verschiedenen staatlichen Organisationsformen lassen sich somit in Abhängigkeit von den beiden Wettbewerbskomponenten einordnen (Tabelle 1). Sowohl die internen als auch die externen Wettbewerbskomponenten tragen also dazu bei, die Präferenzen der Bürger im politischen Entscheidungsmechanismus besser zur Geltung zu bringen.

#### Verantwortlichkeit des politischen Handelns

Die drei beschriebenen Merkmale – das Aufgabenspezifische, die geografische Eigenständigkeit und das wettbewerbliche Element – stellen Eckpfeiler einer Gebietskörperschaft mit besonderer Qualität dar. Diese kommt im bestehenden Staatsgefüge der Schweiz nur den Gemeinden, den Kantonen und dem Bund zu. Sie verfügen über eine umfassende politische Handlungsfähigkeit, was sie

von den klassischen Formen der interkommunalen Kooperation wie dem Zweckverband oder den neuartigen Agglomerationsverbänden grundsätzlich unterscheidet.

Ein weiteres Kernelement ist die finanzielle Autonomie, wobei die kommunale Steuerhoheit selbst von der kantonalen Verfassung abgeleitet ist. Eine entsprechende Kompetenz wäre für Zweckgemeinden vorzusehen. Generell liessen diese sich in einer Kantonsverfassung den Gemeinden gleichstellen, zumindest was deren Organisation und Kompetenzen betrifft. Entsprechende Bestimmungen bestehen bereits in jenen Kantonen, die Schulgemeinden (sechs Kantone) oder Kirchgemeinden (alle ausser Kanton Genf) vorsehen. Eine alternative, aber etwas beschwerliche Lösung besteht darin, die Zweckgemeinde unter den Formen der kommunalen Zusammenarbeit aufzuführen.

Entscheidend ist, dass den Zweckgemeinden im Sinne der erwähnten Merkmale die notwendige Autonomie vollständig zugestanden wird. Die Bestimmungen sind auch so zu fassen, dass mit den Zweckgemeinden keine neue hierarchische Ebene geschaffen wird. Mit ihren Aufgabenbereichen sind sie den Gemeinden ebenbürtig. Dies schliesst nicht aus, dass auf operativer Ebene Lieferantenbeziehungen bestehen, wenn z.B. für die Steuererhebung die politische Gemeinde zuständig ist oder wenn administrative Tätigkeiten zusammengelegt werden.

Hiermit wird die Funktion der Zweckgemeinde als Referenz für die Gestaltung der Trägerschaft für öffentliche Aufgaben vergegenwärtigt. Diese Ebene unterscheidet sich von der operativ-betrieblichen Ebene, für die andere organisatorische Regeln relevant sind. Während es bei der Trägerschaft um die Zuweisung grundsätzlicher öffentlicher Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen geht, stellen sich für die operativ-betriebliche Ebene betriebswirtschaftliche Fragen. Somit ist z.B. die Auslagerung staatlicher Tätigkeiten in den privaten Sektor vorrangig ein Thema der betrieblichen Ebene, da die Zuständigkeit der öffentlichen Hand im ordnungspolitischen Sinn unberührt bleibt. Da jedoch die Trägerschaftsebene für die operative Ebene den Rahmen definiert und somit auch die konkreten positiven und negativen Anreize für die Entscheidungsträger festlegt, besteht ein enger Zusammenhang zwischen den beiden Ebenen. Diese Wechselbeziehung hat schliesslich Auswirkungen auf die Effektivität und die Effizienz des staatlichen Handelns insgesamt.

Zusammenfassend ist aus Sicht der NPÖ die institutionelle Ausgestaltung einer Trägerschaft für die Leistungsfähigkeit der betrieblichen Ebene entscheidend. Die Zweckgemeinde stellt dazu einen institutionellen Referenzrahmen für eine optimale Ausgestaltung der Trägerschaft öffentlicher Aufgaben dar.

## Fallbeispiel Waldwirtschaft

Die Zweckgemeinde eignet sich zum Optimieren der waldpolitischen Rahmenbedingungen. Mit ihrer Hilfe können allfällige Unzulänglichkeiten in den institutionellen Rahmenbedingungen ermittelt und behoben werden. Zweckgemeinden können die Lösung selbst oder auch nur ein Instrument zur Problemanalyse sein (Abbildung 5). Die Rahmenbedingungen im Sinne der NPÖ umfassen

- Regulierungen, welche das Eigentum und die erlaubte Nutzung des Waldes definieren,
- konstituierende Merkmale der Trägerschaft (z.B. politische Gemeinde, Bürgergemeinde, Korporation, Erbgemeinschaft, Einzelbesitzer) sowie
- das Verhältnis zu Dritten (z.B. Aufsichtsorgane, Dienstleistungserbringer).

Je nach Anpassungsbedarf sind einzelne Elemente der Zweckgemeinde zu übernehmen oder die Trägerschaft ganz umzugestalten. Allfällige Unzulänglichkeiten im Status quo können gezielter und ursächlich ermittelt und Reformvorschläge somit auf dauerhafter Basis hergeleitet werden. Diese Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen schaffen schliesslich einen innerbetrieblichen Reformbedarf bei Aufbauorganisation und Geschäftsprozessen.

Für die weitere Argumentation wird von entsprechenden Mängeln bei den für die Waldbewirtschaftung geltenden Rahmenbedingungen ausgegangen. Der Verdacht liegt nahe, dass vielfältige interventionistische Elemente des Staates eine massgebende Rolle spielen. Als Folge davon wird das wirtschaftlich verfügbare Nutzungspotenzial nicht in erster Linie durch das ökonomische Angebots- und Nachfrageverhalten in Bezug auf Waldressourcen, sondern durch eine von Wertedebatten geprägte Marktordnung bestimmt. Dabei spielt es auch keine Rolle, ob Waldbewirtschaftung primär Holzproduk-

tion oder Artenvielfalt und Erholungsangebote bezweckt. Die Methodik der ökonomischen Analyse lässt sich auf beide genannten Sinne anwenden, da es für sie nicht entscheidend ist, welche Zielinhalte verfolgt werden. Die Verbesserungsvorschläge beziehen sich demnach auf die Voraussetzungen – Effizienz und Effektivität – für die Verfolgung waldpolitischer Ziele und nicht auf deren Richtigkeit oder Legitimität.

### Die Zweckgemeinde als Benchmark

Die Lagebeurteilung der Waldwirtschaft erfolgt anhand der Zweckgemeinde als Benchmark für die Trägerschaft. Dort, wo die institutionellen Rahmenbedingungen in ihren Ausprägungen von jenen der Zweckgemeinde abweichen, wird ein Problempotential vermutet. Dies liefert einen Anhaltspunkt, um im Einzelfall den Reformbedarf abzuklären (z.B. Erweiterung der Kompetenzen). Auf diese Weise werden jene grundlegenden Rahmenbedingungen geschaffen, die auf betrieblicher Ebene eine optimale Bewirtschaftung ermöglichen.

Aus der institutionellen Kongruenz abgeleitete konkrete Folgerungen für eine optimale Waldbewirtschaftung sind:

- *Konnexionsprinzip:* Die Eigentumsbeschränkungen im Zusammenhang mit dem Waldbesitz sind zu reduzieren, damit über Erträge freier verfügt werden kann.
- *Äquivalenzprinzip:* Die Bereitstellung von Erholungsinfrastruktur oder bereits die Waldpflege zugunsten von Erholungsuchenden soll analog einer typischen Dienstleistung dem Besteller in Rechnung gestellt werden können. Dies kann pauschal über die öffentliche Hand oder – im beschränkten Mass – individuell beim Nutzer erfolgen. Formen von Leistungsaufträgen oder Erfahrungen aus sogenannten Service-public-Bereichen sind bezüglich Tauglichkeit für die Waldwirtschaft zu prüfen.



Abb 5 Zweckgemeinden – ein visionärer Brückenbau. Foto: Corinne Cuendet/Lignum (Holzbrücke bei Sugiez FR)

● *Demokratieprinzip:* Nicht rentable Leistungen erbringen öffentliche Forstbetriebe nur auf explizite Anweisung der vorgesetzten Behörden.

Aus dem AKV-Prinzip abgeleitete konkrete Forderungen an die Schweizer Waldwirtschaft betreffen vermutlich häufig eine mangelhafte Übereinstimmung von Handlungskompetenzen und Verantwortung. Waldpolizeiliche Aufgaben sind zum Beispiel vermehrt von einer unabhängigen Behörde wahrzunehmen, damit Interessenkonflikte zwischen staatlichen Aufgaben wie Wahrung der Eigentümerinteressen oder Waldbewirtschaftung transparenter werden. Und erst die Klarheit bezüglich Kosten als Folge von Veränderungen, aber auch des Status-quo-Erhalts, löst einen unternehmerischen Umgang mit der Ressource Wald aus – für welche Zwecke auch immer. Solche ordnungspolitischen Vorkehrungen erleichtern es, ein differenziertes Angebot von Dienstleistern entstehen zu lassen. Diese Anbieter könnten sich aufgrund von Waldbewirtschaftungsstrategien positionieren und profilieren. Ist für deren Umsetzung die Koordination zwischen mehreren Waldbesitzern notwendig, kann auf bewährte Institutionen zurückgegriffen werden.

Die Zweckgemeinde im umfassenden Sinn würde sich für die Waldbewirtschaftung dort eignen, wo diese bereits heute innerhalb einer gemeindeähnlichen Organisationsform gefasst ist: bei Korporationen, Bürger- und Bürgergemeinden. Damit würden Zusammenschlüsse zwischen diesen Spezialgemeinden ermöglicht, um Synergien zu nutzen. Nach einer solchen Konsolidierung auf der Ebene der Trägerschaften wäre in einem zweiten Schritt die betriebliche Ebene anzupassen. Hierfür

könnten nun Organisationsformen geschaffen werden, mit denen Bewirtschaftungspotenziale in der Waldwirtschaft besser erschlossen würden. Wie in anderen Politikbereichen gilt auch in der Waldwirtschaft, dass erst optimale institutionelle Rahmenbedingungen auf der ordnungspolitischen Stufe der politischen Trägerschaften den Weg für umfassende Optimierungen organisatorischer Art bei den Waldbewirtschaftungsbetrieben ebnen. ■

*Eingereicht: 21. Januar 2008, akzeptiert (mit Review): 27. Mai 2008*

## Literatur

- BLANKART CB (2008)** Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. München: Vahlen, 7 ed. 649 p.
- FRESE E (1993)** Grundlagen der Organisation. Konzept – Prinzipien – Strukturen. Wiesbaden: Gabler. 578 p.
- FREY BS (1997)** Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ. Tübingen: Mohr. 101 p.
- FREY BS, EICHENBERGER R (1996)** To harmonize or to compete? That's not the question. *J Public Econ* 60: 335–349.
- HIRSCHMAN AO (1974)** Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten. Tübingen: Mohr. 130 p.
- JENSEN MC, MECKLING WH (1976)** Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *J Financ Econ* 3: 305–360.
- DE SPINDLER J (1998)** FOCJ – Ein Konzept zur Neuordnung der Zusammenarbeit öffentlichrechtlicher Gebietskörperschaften. Bern: Haupt. 290 p.
- WICKSELL K (1896)** Finanztheoretische Untersuchungen – nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens. Jena: Gustav Fischer. 352 p.

## Die Zweckgemeinde – auch ein walddpolitisches Referenzmodell

Der Artikel ist ein Beitrag aus der Neuen Politischen Ökonomie über die Verbesserung der walddpolitischen Voraussetzungen für eine optimale Waldwirtschaft. Untersuchungsgegenstand sind institutionelle Aspekte auf der Basis des Referenzmodells Zweckgemeinde. Dieses liefert Kriterien für die Gestaltung der politischen Ebene, welche die Trägerschaft für den öffentlichen Wald umfasst und mit politischen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen ausgestattet ist. Entscheidend sind dabei zwei organisatorische Hauptprinzipien: die institutionelle und die organisatorische Kongruenz. Erst wenn diese möglichst konsequent umgesetzt werden, kann in einem zweiten Schritt die betriebliche Ebene optimal gestaltet werden. Denn die Trägerschaft definiert die positiven und negativen Anreize für die Entscheidungsträger der operativen Einheiten und damit die Effizienz der Walddpolitik.

## La commune spécialisée – aussi un modèle de référence politique

L'article est une réflexion de la nouvelle économie politique visant à améliorer les conditions de politique forestière pour optimiser l'économie forestière. L'étude examine les aspects institutionnels sur la base du modèle de référence «commune spécialisée» (institution autonome à laquelle un groupe de communes délègue une tâche d'intérêt public). Ce modèle fournit des critères pour l'aménagement du niveau politique, qui englobe l'organisme responsable des forêts publiques, et décrit les tâches politiques, les compétences et les responsabilités. Deux principes essentiels sont déterminants à cet effet: la congruence institutionnelle et la congruence organisationnelle. Ce n'est que lorsque celles-ci sont mises en œuvre systématiquement qu'une optimisation peut être réalisée, dans une deuxième étape, au niveau de l'exploitation. En effet, l'organisme responsable définit les incitations positives et négatives pour les décideurs des unités opérationnelles et, par conséquent, l'efficacité de la politique forestière.