

Die Zweckgemeinde - Ein Standpunkt zu interkommunaler Zusammenarbeit

Von Jürg de Spinder [\[*\]](#)



Dass Gemeinden in der Erfüllung ihrer vielfältigen öffentlichen Aufgaben an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gelangen können, ist aus sachlichen Gründen einleuchtend und vielerorts auch Tatsache. Aus dieser Not leitet sich der intuitive Gedanke ab, Gemeinden – manchmal sogar auch Kantone – miteinander zu fusionieren. Eine andere Antwort eher neueren Datums auf dieses Problem lautet, dass in der Hierarchie der Staatsgliederung zwischen den Gemeinden und den Kantonen eine Ebene der Regionen zu schaffen sei. Auf eine lange Tradition zurückgreifen kann schliesslich die Forderung, die interkommunale Zusammenarbeit zu fördern oder gar zu erzwingen. Die Idee der Zweckgemeinde knüpft einerseits an den Schwächen dieser Reformansätze, andererseits an den Stärken der

Institution „Gemeinde“ an. Damit stellt sie, auf der Basis unmittelbar beobachtbarer Erfahrungen, eine dauerhafte Lösung für aktuelle Probleme dar.

Ausgangspunkt der Zweckgemeinde ist eine öffentliche Aufgabe, die auf kommunaler Ebene nicht in der erwünschten Qualität und/oder Quantität erfüllt werden kann. Das Urteil darüber sollte in erster Linie durch jene gefällt werden, die Nutzniesser der Gemeindeleistung sind. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Lasten einseitig aufgebürdet werden können, z.B. vom Kanton auf die Gemeinden, oder es ist mit Interessenkollisionen zu rechnen, z.B. durch expansionsfreudige Verwaltungsstellen. In Gesprächen, Arbeitsgruppen oder Workshops sind die „Kapazitätsprobleme“ zu ermitteln und zu gewichten. Die Erfahrung zeigt, dass letztlich immer ein Preis-Leistungsverhältnis das Kernproblem darstellt, sei es, weil die einen mit der Häufigkeit der Polizeikontrollen, mit der Länge der Schalteröffnungszeiten, mit der Ausstattung der Feuerwehr oder mit dem Ausbaustandard der Schule unzufrieden sind (alles Leistungsaspekte) oder weil die anderen den Aufwand für den Strassenbau, die Kosten für den Betrieb der Kläranlage oder die Tariffhöhe spezifischer Gebühren beklagen. Selbst die oft etwas diffuse Forderung nach „mehr Koordination“ läuft auf eine Senkung der Organisationskosten oder auf eine Erhöhung des Nutzens staatlicher Regulierungen hinaus.

Erstes Merkmal der Zweckgemeinde-Idee: Eine Reform der staatlichen Organisationsstrukturen auf Gemeindeebene muss zum Ziel haben, das Preis-Leistungsverhältnis der Aufgabenerfüllung grundsätzlich zu verbessern. Dadurch kann das Kernproblem klar von anderen, vermeintlichen Problemen getrennt werden, die in der Regel nicht ursächlich sind oder zu voreiligen Schlüssen verleiten. Beispiele dafür sind die Gemeindegrossen oder –formen, die beliebte Anknüpfungspunkte für Reformen darstellen, die eine „Homogenisierung“ der Landkarte anstreben. Doch nicht die Ästhetik der Strukturen, sondern die Optimierung der Aufgabenerfüllung verbessert die Funktionsfähigkeit und stärkt die Autonomie der Gemeinde.

Wenn eine Übersicht über den Reformbedarf in den einzelnen kommunalen Aufgabenbereichen vorliegt, kann sich das weitere Vorgehen auf die 1 bis 3 wichtigsten, bzw. finanziell bedeutendsten Aufgaben beschränken. In der Schweiz sind dies meistens das Sozial-, Schul- und Sicherheitswesen sowie Infrastrukturbereiche. Danach sind für die Aufgaben die möglichen Organisationsformen herzuleiten, damit die optimale unter ihnen ausgesucht werden kann. Dabei sind die Aufgaben grosszügig und pragmatisch abzugrenzen, um eine ausufernde Zersplitterung zu vermeiden. Dieser Schritt ermöglicht es, problemgerecht und situationsbezogen Synergien zwischen Gemeinden zu erschliessen, ohne gleich das Ergebnis, z.B. eine Fusion einer festgelegten Anzahl Gemeinden, abstrakt vorwegzunehmen.

Zweites Merkmal der Zweckgemeinde-Idee: Eine Reform muss von den Aufgaben her geplant und ausgeführt werden. Dies steht im Gegensatz zu jenen Reformen, die eine Anzahl Gemeinden, eine Gemeindevorgängergrösse oder spezifische Formen der Zusammenarbeit auf mehr oder weniger plausible Art im Voraus festlegen – dies wäre so, als ob man das Pferd vom Schwanz her aufzäumte. Zentrale Kriterien für die Bewertung der hergeleiteten Optionen sind zwei Prinzipien der Organisationslehre, welche von allgemeiner Bedeutung sind: Das „AKV-Prinzip“, das ein Gleichgewicht zwischen Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung stipuliert, und die „institutionelle Kongruenz“, die eine weitestmögliche Übereinstimmung zwischen den Kreisen der politisch bestimmenden, der finanziell tragenden und der leistungsbeziehenden Personen fordert.

Die üblichen Formen der Zusammenarbeit auf der Ebene der Gemeinden reichen von sporadischen Treffen von Gemeindepräsidenten über Anschlussverträge, Ein-Zweckverbände, Mehr-Zweckverbände bis hin zur

Fusion. Darüber hinaus kursiert auch die Vorstellung von Regionen als zusätzlicher Staatsebene. Die Vielfalt hängt in erster Linie von der gewünschten, bzw. erforderlichen Intensität der Kooperation ab. Aus diesem Grund ist eine Auswahl auch in Zukunft notwendig. Die Zweckgemeinde ist für Aufgaben mit grossem finanziellem Gewicht geeignet; sie ist vor allem als Alternative für Zweckverbände, Fusionen oder Regionen gedacht. Sie verbindet die Idee des Zweckverbandes, d.h. die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden für bestimmte Aufgaben, und die Organisationsform der Gemeinde, d.h. die Direktwahl der Entscheidungsträger sowie die finanzielle Eigenständigkeit in Verbindung mit politischer Kontrolle und Mitbestimmung.

Drittes Merkmal der Zweckgemeinde-Idee: Sie stellt eine Spezialgemeinde dar, welche auf gleicher Ebene wie die „normale“ Ebene angesiedelt ist und auf der Idee der interkommunalen Zusammenarbeit fusst. Die hierarchische Gleichstellung ergibt sich daher, dass zwischen der Zweckgemeinde und den Gemeinden keine Aufsichtsfunktion ausgeübt wird und auch nicht notwendig ist. Ein zentraler Vorteil der Zweckgemeinde liegt darin, dass für die Zusammenarbeit nicht auf ein technokratisches Gebilde wie den Zweckverband zurückgegriffen werden muss, so dass das politische „Wesen“ mit organisierten Debatten, öffentlichem Engagement der Bürgerinnen und Bürger sowie kritischen Auseinandersetzungen bewahrt bleibt. Ein weiterer Vorteil der Zweckgemeinde ist die Möglichkeit, getrennte Vertragsverhältnisse unter einen Hut zu bringen und damit Koordinationsaufwand zwischen Behörden sowie Sitzungstermine zu reduzieren. Dies ist vor dem Hintergrund eines heute kaum überblickbaren Geflechts von interkommunalen Vertragsverhältnissen zu sehen, welches von Milizpolitikerinnen und –politikern als besonders zeitraubend bezeichnet wird.

Insgesamt lässt sich die Zweckgemeinde wie folgt charakterisieren:

- sie ist ein Weg, um brachliegendes Kooperationspotenzial auf Gemeindeebene zu erschliessen,
- sie bringt Transparenz und Einfachheit in das bestehende Kooperationsdickicht,
- sie trägt dem politischen Wesen der Gemeinde – im Unterschied zu technokratischen oder betriebswirtschaftlichen Modellen – voll Rechnung,
- sie basiert auf anerkannten Prinzipien für Organisationsfragen („AKV-Prinzip“ und „institutionelle Kongruenz“)
- sie ermöglicht es auf pragmatische Weise, Diskussionen über eine Zusammenarbeit sachlicher anzugehen, da sie das Ergebnis nicht vorwegnimmt und
- sie stellt einen Ausweg aus der Sackgasse dar, die durch die modische Fixierung auf reine Fusionsstrategien entstanden ist.

Abschliessend sei darauf hingewiesen, dass in der Praxis die Zweckgemeinde in der Schweiz schon seit längerem besteht und sich bewährt hat nämlich in Form von Schul- und Kirchgemeinden. Sodann dient die Idee der Zweckgemeinde auch dazu, die Reflexion über die Nutzung von Zusammenarbeitspotenzialen anzuregen und den Entscheidungsprozess zu systematisieren.

Weitergehende Informationen über die Zweckgemeinde, u.a. über deren theoretischen Ursprung auf der Basis des FOCJ-Modells, finden Sie auf der Website von www.Zweckgemeinde.ch.

08.11.06

[] Dr. Jürg de Spindler,
Think Tank-Projekte und Politikberatung, jds@thinktankpraxis.ch*



Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften SGVW, Dachsweg 23, 3075 Rüfenacht. Tel: +41(0)31 839 69 15, Fax: +41(0)31 839 50 88, E-Mail: info@sgvw.ch.
Letzte Änderung: 08.11.2006. [Impressum](#), [Datenschutzgarantie](#), [Urheberrecht](#)

<http://www.sgvw.ch/cgi-bin/php4.cgi>