

A Einleitung

1. Vorgeschichte

Grundlage dieser Arbeit bildet ein Aufsatz von Casella/Frey¹, in welchem als idealtypische Staatsform der aufgabenspezifische Föderalismus ("functional federalism") beschrieben wird.

Die Autoren gehen davon aus, dass eine möglichst weitgehende Dezentralisierung - **nach dem Kosten/Nutzen-Prinzip** - von politischer Macht und Kompetenzen optimal sei, weil damit am besten auf die Bedürfnisse und Wünsche der Bürger eingegangen werden kann.

Auf welcher Stufe die Entscheidungen zu fällen sind, hängt dabei sowohl von der Art des anzubietenden Gutes als auch **von politischen Machtverhältnissen** und ideologischen Vorstellungen ab.

Dabei ist es sinnvoll, freiwillige Zusammenschlüsse beim Angebot von **Kollektiv-Gütern**² einzugehen; demzufolge wird jeder Bürger einem komplexen System von Klubs, welche spezifische öffentliche Güter anbieten, angehören.

In der ökonomischen Literatur wird meist davon ausgegangen, dass Körperschaften des öffentlichen Rechts Klubgüter nur für den Eigenbedarf produzieren. Diese Auffassung findet in weiten Teilen der Schweiz nicht ihre Entsprechung; hierzulande ist nämlich die Institution der Zweckverbände bekannt.

Zweckverbände basieren auf freiwilliger Zusammenarbeit von Kommunen. Damit sind die politischen Gemeinden in der Lage, öffentliche Aufgaben kostengünstiger abzuwickeln, weil mit dieser Einrichtung Skaleneffekte bei der Produktion von Klubgütern ausgenutzt werden können. Die politischen Gemeinden organisieren sich aufgrund der Präferenzen ihrer Stimmbürger und gehen freiwillige Verbände ein.

Bedanken möchte ich mich besonders bei Prof. Dr. B. Frey, der mich bei der Abfassung der Arbeit unterstützte.

¹ Casella/Frey (1992)

² Buchanan, James M. (1965)

2. Gang der Untersuchung

Alle Zweckverbände produzieren für die angeschlossenen Gemeinden Klubgüter. In der Einführung werden aus diesem Grund die in diesem Zusammenhang wesentlichen ökonomischen Begriffe definiert und die Bedeutung der Zweckverbände im Kanton Zürich aufgezeigt.

Der Autor führte aber keine finanzielle Analyse durch, weil dies den Rahmen der Arbeit gesprengt hätte; genauere Angaben sind dazu im Anhang zu finden.

Wie oben erwähnt, hängt die Effizienz und Funktionalität der Zweckverbände weitgehend davon ab, inwieweit finanzielle und politische Kompetenzen dezentralisiert werden. Im **zweiten** Abschnitt "Föderalismus" werden deshalb die politischen Rahmenbedingungen genannt, welche die **Ineffizienzen des politischen Systems ("political distortions")** minimieren oder darüber hinaus Anreize schaffen, welche Einwohner von politischen Gemeinden zu uneigennütziger Arbeit aus Eigennutz veranlassen.

Danach wird anhand der Schulpsychologischen Dienste des Bezirks Horgen die Funktionsweise eines Zweckverbandes vorgestellt und dessen Effizienz diskutiert.

Damit sind die Voraussetzungen geschaffen, um auf die Zweckverbände am Beispiel des Bezirks Horgen genauer einzugehen.

Die meisten Aufgaben, welche **sie zu erfüllen haben**, sind auf kantonaler Ebene als Gemeindeaufgabe geregelt. Deshalb stellt sich aus ökonomischer Sicht die Frage, weshalb diese **als** Klubgüter reguliert **und/oder** staatlich angeboten werden.

Die Schlussfolgerungen sollen im letzten Abschnitt in prägnanter Weise die Essenz dieser Arbeit darstellen.

B Einführung

1. Allgemeines

1.1 Externe Effekte, öffentliche Güter und Klubgüter

Wie oben erwähnt, produzieren alle Zweckverbände Güter und/oder Dienstleistungen für die angeschlossenen Gemeinden.

Als Beispiel greift der Autor folgendes Beispiel heraus: Es ist Aufgabe der politischen Gemeinden, Grundstücke zu erschliessen; dazu gehört auch die Bereitstellung von Trinkwasser¹ samt dem zugehörigen Leitungsnetz.

Abschnitt	Thema	Beispiel
1.1.1	Indirekte Externalität	Bodenpreise
	Direkte Externalität	schöne Gärten
1.1.2	Reine öffentliche Güter	Hygiene
1.1.3	Klubgüter	Wasser-, Strom- und ärztliche Versorgung

Abbildung 1: Externe Effekte, öffentliche Güter und Klubgüter

1.1.1 Externe Effekte

Soll in einer Gemeinde Bauland neu erschlossen und deshalb an das Leitungsnetz angeschlossen werden, so treten folgende Wechselwirkungen auf: Da sowohl das Netz als auch das Wasserwerk bereits gebaut ist und ein Neuanschluss im Verhältnis zu den bereits getätigten Investitionen billig zu stehen kommt, kann der Betreiber seine Durchschnittskosten pro Abonnent senken. Demgegenüber profitiert der Liegenschaftsbesitzer von der bereits existierenden Infrastruktur.

Es ist offensichtlich: Das Vorhandensein einer Wasserversorgung und von Bauland verändern gegenseitig die Umweltbedingungen. In der ökonomischen Theorie werden diese Wechselwirkungen externe Effekte genannt. Sinngemäss bezeichnen Blümel/Pethig/von dem Hagen

¹ Im Bezirk Horgen wurden dafür die Zweckverbände "Seewasserwerk Hirsacker-Appital und das Seewasserwerk TRKL gegründet (siehe 4.1.1 und 4.1.2).

diese als Umweltveränderungen, welche in der Aktivität einer Wirtschaftseinheit ihren Ursprung haben; sie können nutzenerhöhend und/oder -mindernd sein¹.

Falls diese durch einen Markt bewertet und kompensiert werden², handelt es sich um indirekte externe Effekte.

So bewirkt zum Beispiel der zusätzliche Wasserbezug einer Liegenschaft eine Senkung der Betriebskosten pro Nutzer. Umgekehrt beeinflusst eine funktionierende Wasserversorgung die Bodenpreise, da der Wert eines Grundstücks auch von der vorhandenen kommunalen Infrastruktur abhängt.

Direkte externe Effekte zeichnen sich hingegen dadurch aus, dass Nutzenveränderungen vorliegen, aber nicht materiell kompensiert werden.

So löst die kommunale Infrastruktur zum Beispiel Mehrverkehr aus, was für die Anwohner ärgerlich ist, aber nicht entschädigt wird. Die am Wassernetz angeschlossenen Liegenschaften können es sich aber auch leisten, ihre Gärten zu bewässern und damit die Umgebung zu verschönern. Dafür werden sie aber nicht entschädigt, sondern höchstens mit Anerkennung bedacht.

1.1.2 Öffentliche Güter ("Public goods")

Gemäss Mishan liegt der Unterschied zwischen privaten Gütern, welche externe Effekte verursachen und Klubgütern nur in der Motivation des Urhebers begründet³; bei öffentlichen Gütern werden sie im Gegensatz zu privaten Gütern vermarktet und in Form von Klubgütern angeboten.

Wesentliches Merkmal von öffentlichen Gütern ist, dass sie von mehr als nur einer Person konsumiert werden können⁴. Folglich werden die Produktionskosten nicht nur einer, sondern können mehreren Personen angerechnet werden, was zu sinkenden Kosten führt. Öffentliche Güter begründen deshalb häufig Monopole.

Mishan⁵ definiert öffentliche Güter auch von der Kostenseite her. Er bezeichnet all jene Güter als kollektive (oder öffentliche) Güter, bei welchen die langfristigen Kosten nicht einem einzelnen Individuum zugeordnet werden können.

Es gibt keine reinen öffentlichen Güter ("()pure public goods") im Sinne Mancur Olson jr.⁶, bei welchen der erste wie der letzte Nachfrager dasselbe Produkt geniessen können; sie sind nur als theoretische Konstrukte zu betrachten, da externe Effekte eine empirische Eigenschaft eines Gutes darstellen, aber niemals mit ihm übereinstimmen⁷.

¹ Blümel/Pethig/von dem Hagen (1986, S. 256)

² **nach** Blümel/Pethig/von dem Hagen (1986, S. 256)

³ Mishan, E.J. (1971, S. 14)

⁴ nach Blümel/Pethig/von dem Hagen (1986, S. 245)

⁵ Mishan, E.J. (1971, S. 13)

⁶ Olson, M.jr.. (1965, S. 34-43)

⁷ Mishan, E.J. (1971)

Wird aber mit einem öffentlichen Gut eine Zielvorstellung verbunden, welche nichts mit dessen empirischen Eigenschaften, sondern mit normativen Vorstellungen eines Ideals zu tun hat, so wird das Konzept praktikabel.

Ein solches reines öffentliches Gut stellen zum Beispiel hygienische Lebensverhältnisse dar. Dieses Ziel wird in der Schweiz angestrebt, indem die Gemeinden, Kantone und der Bund die Verantwortung für das Angebot von Wasser, Entsorgung, Abwasserreinigung, Strom, ärztliche Versorgung usw. übernehmen.

Im folgenden werden die unvollkommenen öffentlichen Güter ("impure public goods" nach M. Olson) Klubgüter genannt (siehe nächster Abschnitt).

1.1.3 Klubgüter - Güter mit verschiedenen Oeffentlichkeitsgraden

Oeffentlichkeitsgrad - Uebernutzung (congestion)

Samuelson¹ hat die Klubgüter nach ihrem Oeffentlichkeitsgrad geordnet, das heisst, je mehr externe Effekte ein Gut produziert, um so näher kommt es diesem Grenzfall, bei welchem der erste wie der letzte Konsument das identische Produkt geniessen kann. Mit zunehmender Produktion nehmen die Konsumexternalitäten pro Individuum ab und/oder die Nachfrager verursachen allein durch ihre zunehmende Masse negative Effekte, was den Nutzen jedes Klubmitglieds - wenn vorerst auch nur unmerklich - mindert.

Für jedes Klubgut liegt diese Grenze woanders; je nach Klubgrösse kann deshalb vom Oeffentlichkeitsgrad eines Gutes gesprochen werden.

Ausschliessbarkeit vom Konsum

Ein wichtiger Aspekt der Klubgüter betrifft den gezielten Ausschluss eines oder mehrerer Nachfrager vom Konsum. Ist dieser nicht möglich, kann das Marktergebnis ineffizient sein, da potentielle Nachfrager kein Interesse haben, ein Gut zu erwerben, das sie sowieso später ohne Gegenleistung konsumieren können; sie werden deshalb Trittbrettfahrer (free riders) genannt.

Je höher die Ausschlusskosten, um so eher ist eine staatliche Produktion² (O) angezeigt..Es ist aber auch möglich, durch Gesetze private Verfügungsrechte zu simulieren (**Regulierung**).³ **Dies muss aber nicht immer effizient sein⁴. In diesem Falle wird der Effizienzgewinn infolge privater Gewinnanreize durch negative und/oder nicht ausgebeutete positive externe Effekte überkompensiert.**

Der Umkehrschluss ist aber nicht zulässig: Auch wenn die Ausschlusskosten gering sind, kann die "unsichtbare Hand" von Adam Smith zu ineffizienten Resultaten führen (siehe dazu Abschnitt 4).

Nutzen des Klubguts

Buchanan⁵ spezifizierte 1965 ein Klubmodell und zog aus diversen idealtypischen Modellannahmen, welche Markteffizienz garantieren, folgende Konsequenzen:

Das optimale Angebot wird aufgrund eines durchschnittlichen Mitglieds festgelegt, da dieses aufgrund Buchanans Annahmen zugleich repräsentativ für die ganze Gruppe ist. Dabei muss aber die angebotene Menge des Klubguts und dessen Mitgliederzahl gleichzeitig optimiert werden, da beide voneinander abhängig sind.

¹ Samuelson, Paul A. (1969)

² Casella/Frey (1992, S. 643)

³ Da ein Privat-Eigentümer für seinen Besitz selber verantwortlich ist, ist er auch berechtigt, die Früchte seiner Arbeit zu ernten. **Er hat deshalb ein grosses Interesse, seinen Besitz gut zu bewirtschaften; eine Verschwendung von Ressourcen liegt daher nicht in seinem Interesse.**

Diese Diskussion ist in der Literatur als "Property rights"-Diskussion bekannt.

⁴ de Alessi (1983, S.67)

⁵ Buchanan, James M. (1965)

Das Produktionsoptimum ist erreicht, wenn die zusammengezählte Nutzeneinbusse aller Klubmitglieder bei Eintritt eines zusätzlichen Nachfragers die durchschnittlichen Produktionskosten des Klubguts aufwiegt.

Zwischen Buchanan und Ng¹ entfachte sich 1973 der Streit, welches der relevante Nutzen eines Klubguts für den Konsumenten sei.

Buchanan geht in seinem Klub-Modell von Annahmen aus, welche Markteffizienz gewährleisten. Aus diesem Grund ist für ihn der durchschnittliche Nettonutzen der Klubmitglieder massgebend. Helpman und Hillman² nennen diese Betrachtungsweise "within the club view". Demgegenüber setzt Ng voraus, dass bei einer Produktionseinstellung des Klubguts die Opportunitätskosten für die Konsumenten hoch wären.³ Unter diesen Voraussetzungen bestimmt Ng das optimale Angebot aufgrund der zu erzielenden Konsumentenrenten. (O)

Grösse des Klubs

Folgende Einflussgrössen beeinflussen gemäss Mishan⁴ die Klubgrössen eines Gutes mit Externalitäten im Konsum:

- Kosten der Anreise, Höhe der Fixkosten
- Bevölkerungsdichte
- Einkommen pro Kopf
- Skaleneffekte

Mishan erwähnt wie eigentlich die meisten Autoren nur die Kostenseite. Bezüglich der Ertragsseite ist es aber vor allem von Belang, ob sich die Präferenzen der potentiellen Nachfrager örtlich oder zeitlich wesentlich voneinander unterscheiden. Ist dies der Fall, so kann unter Umständen bei Produktionsausweitung trotz fallenden Durchschnittskosten keine erhebliche Nachfragesteigerung festzustellen sein, wenn die Grenznutzen potentieller Konsumenten noch schneller als die durchschnittlichen Kosten pro Nachfrager fallen.

Heterogene und homogene Klubs

Gemischte oder heterogene Klubs sind optimal, falls nicht alle Mitglieder gleich viel bezahlen müssen unabhängig von Häufigkeit und Intensität der Nutzung⁵.

Die hohe Komplexität dieser Sachfrage lässt aber kaum weitere spezifische Aussagen zu; sie sind jeweils sehr stark von den Voraussetzungen abhängig.

¹ Ng (1973, S. 294)

² Helpman/Hillman (1977, S. 295)

³ **Im marktwirtschaftlichen System wird der Gütertausch mittels Geld als Wertmassstab vorgenommen - damit wird der Nutzen eines Gutes implizit seinem Verkaufspreis gleichgesetzt; fallen grosse Konsumentenrenten an, so wird der monetär errechnete Nutzen viel zu tief liegen. Diese Sachlage ist z.B. bei Grundbedürfnissen gegeben, für welche keine befriedigenden Alternativen (Substitute) zur Verfügung stehen.**

⁴ Mishan, E.J. (1971, S. 14)

⁵ Sandler/Tschirhart (1980, S. 1492)

1.2 Zweckverbände und Klubgüter

Im Rahmen dieser Arbeit ist es sinnvoll, für die Analyse der Zweckverbände die Gliederung von Klubs von Berglas, Helpman und Pines¹ zu Hilfe zu nehmen:

	Untersch. Anzahl Klubs	Bestimmte Anzahl Klubs	
		Alle sind Mitglieder	Nicht alle sind Mitglieder
Gleiche Nutzung durch Mitglieder	1	3	5
U' schiedl. Nutzung durch Mitglieder	2	4	6

Abbildung 2: Gliederung der Klubgüter nach Berglas, Helpman und Pines

1.2.1 Politische Gemeinden und kommunale Güter

Da Eingemeindungen, Umzonungen oder Neugründungen von Gemeinden eher selten sind, ist die Anzahl von Klubs, also Gemeinden vorgegeben. Ebenso kann häufig davon ausgegangen werden, dass die von der Gemeinde angebotenen Güter auch von allen Einwohnern in Anspruch genommen werden.

Sieht man sich obige Gliederung von Berglas, Helpman und Pines an, so wird klar, dass Gemeinden, welche Klubgüter für den Eigengebrauch produzieren, unter Punkt 3 und 4 einzureihen sind.

Diese Aussage stimmt nur unter den obgenannten Voraussetzungen, welche notwendig aber nicht hinreichend sind.

1.2.2 Zusammenarbeit von Gemeinden - Klubgüter

Freiwillige horizontale Zusammenarbeit von Gemeinden

Gemeinden schliessen sich gemäss ihren Bedürfnissen zusammen, um gemeinsam für ihre Bürger öffentliche Güter anzubieten. Diese Institutionen werden Zweckverbände genannt. Es ist also nicht nötig, Klubgüter nur innerhalb der Kommune zu produzieren und anzubieten, **falls bei staatlichem Angebot die demokratischen Rechte möglichst weitgehend gewahrt werden sollen.** Die Gemeinden gehören meist mehreren Klubs an, welche unterschiedliche Güter für deren Mitglieder produzieren.

¹ Berglas, Helpman und Pines (1982)

Damit sind gleich zwei Ziele erreicht: Einerseits kann ein kostengünstigeres Angebot an Kollektivgütern gewährleistet werden, und zweitens werden die demokratischen Rechte der Gemeindebürger eher noch ausgeweitet.

Nimmt man wieder das Schema von Berglas, Helpman und Pines zu Hand, so erkennt man gleich, dass Gemeinden als Mitglieder von Zweckverbänden auch den unter Punkt 1 und 2 spezifizierten Klubs angehören können.

Auch Kantone schliessen sich freiwillig zusammen. Diese Institutionen werden Konkordate genannt. Reicht zum Beispiel ein Zweckverband über eine Kantonsgrenze hinaus, so muss mit dem betreffenden Kanton ein Konkordat geschlossen werden.

Freiwillige vertikale Zusammenarbeit von Gemeinden

Die Aufgabenteilung von Bund, Kantonen und Gemeinden bewirkt eine institutionelle Zusammenarbeit. Dies hat zur Folge, dass erstens eine Interessenvertretung auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene notwendig wird. Zweitens sind die drei Ebenen des Bundesstaats auch aufeinander angewiesen, da sie nur miteinander die anstehenden Probleme lösen können¹.

1.3 Zweckverbände im Kanton Zürich

Die Daten stammen alle aus "Statistische Berichte des Kantons Zürich", Heft 3/1993, S. 32-5, 104, 124-8. Im Anhang ist eine detaillierte Uebersicht zu finden. Sie stammt aus "Statistische Mitteilungen des Kantons Zürich", Heft 135 (1993).

¹ siehe dazu Thürer, Daniel (1986)

Zweckverbände im Kt. Zürich (Aufwand, Anzahl)	Gem in Mio	ZV in Mio	1989 Anz.	1990 Anz	1991 Anz	1992 Anz
Abwasserreinigung	214	17	30	30	30	30
Alters- und Pflegeheime	177	18	8	8	8	8
Entsorgung	174	37	10	10	11	11
Feuer-, Chemiewehr	67	1	4	4	4	4
Friedhofwesen	40	2	15	15	15	15
Fürsorge, Sozialhilfe, Hilfsfonds	223	4	11	11	11	11
Kirchenwesen	190	25	14	14	14	12
Regionalplanung	29	1	10	10	10	10
Schulen, Sonderklassen	1'135	16	12	12	12	13
Schulpsych. und ärztliche Dienste, Spítex	83	2	8	9	9	8
Spítäler, Krankenheime	461	294	13	13	14	15
Sport-, Freizeit- und Mehrzweckanlagen	97	2	9	9	9	9
Verkehrsbetriebe	486	4.5	1	2	3	3
Wasserversorgung	210	23	21	21	21	21
Zivilschutz	60	2	4	4	4	4
Insgesamt	9'029	562	170	172	174	174

Abbildung 3: Zweckverbände im Kanton Zürich

Gem: Aufwand der laufenden Rechnungen nach Aufgabenbereichen insgesamt für das Jahr 1990 (in Mio SFr).

ZV: Aufwand der laufenden Rechnungen aller Zweckverbände insgesamt für das Jahr 1990 (in Mio SFr).

Anz: Anzahl Zweckverbände am 31.12., welche sich in den entsprechenden Bereichen betätigen.

Zweckverbände spielen im Kanton Zürich keine überragend wichtige Rolle ausser bei den Spítälern und Krankenheimen.

Bei der Abwasserreinigung, den Alters- und Pflegeheimen, der Entsorgung, dem Kirchenwesen, den Schulen und Sonderklassen und bei der Wasserversorgung betrug die Summe der laufenden Rechnungen im Jahr 1990 immerhin mindestens 16 Mio SFr. (fett gedruckt).

Die Zweckverbände waren 1990 mit etwas mehr als 6% (inklusive Kosten für Behörden, Verwaltung und Rechtsschutz) am Gesamtaufwand der für sie relevanten Ausgabenbereiche beteiligt.

Es gibt keine gesamtschweizerischen Statistiken, welche Angaben über Zweckverbände und Konkordate machen.

Deshalb beschränkte sich der Autor in seiner Analyse auf den Kanton Zürich.

C Hauptteil

2. Foederalismus und Zweckverbände

2.1 Theorie des Föderalismus

Im folgenden wird dem Aufsatz von Casella, Frey¹ gefolgt, welche darin aufzeigen, dass es für staatliche und/oder politische Institutionen häufig sinnvoll wäre, freiwillige Zusammenschlüsse beim Angebot von kommunalen Klubgütern einzugehen.

2.1.1 Normative Grundlagen

Ostrom² geht einerseits davon aus, dass Individuen die einzig möglichen und sinnvollen Einheiten gesellschaftlicher Entscheidungsabläufe sind, wobei alle gleiche Rechte und Pflichten - wenigstens bezüglich demokratischer Angelegenheiten - haben sollen. Nur sie können die politischen Gewalten legitimieren, welche ihrerseits wieder Bestimmungen erlassen, an welche sich die Gesellschaftsmitglieder zu halten haben.

Andererseits hält er es für naiv zu glauben, dass Menschen in Machtpositionen im Normalfall altruistisch handeln würden. Deshalb müssen Entscheidungsträger, welche Macht ausüben, kontrolliert werden. Dies ist am ehesten möglich, wenn sich die verschiedenen staatlichen Gewaltenträger - die gesetzgebenden, die ausführenden und richterlichen - gegenseitig ins Gehege kommen und damit auch ein Interesse haben, mögliche Konkurrenten zu kontrollieren. Wird dabei als Entscheidungsregel festgelegt, dass die Mehrheit stets Recht behält, so ist es angezeigt, spezielle Minderheitenrechte zu gewährleisten.

2.1.2 Föderalismus und Klubgüter

Wie oben angetönt ist es Aufgabe der Regierung, die Staatsziele - also reine öffentliche Güter wie z. B. Sicherheit und Minderheitenschutz - möglichst weitgehend zu erreichen. Sie wird deshalb - soweit dies nicht bereits vorgegeben ist (z. B. durch die Verfassung) - einen Mix an Klubgütern anbieten wollen, welcher eine befriedigende Zielerreichung garantiert und gleichzeitig möglichst kostengünstig produziert wird, soweit dies ihren Interessen entspricht und im Parlament Mehrheiten findet.

Die ökonomische Theorie des fiskalen Föderalismus kommt zum Schluss, dass eine teilweise, aber möglichst weitgehende Dezentralisierung von politischer Macht und Kompetenzen optimal sei, weil damit am besten auf die Bedürfnisse und Wünsche der Bürger eingegangen werden kann³ (siehe dazu Abschnitt 3.2). Auf welcher Stufe - lokal, regional, national oder supranational - die Entscheidungen zu fällen sind, hängt dabei sowohl von der Art des anzu-

¹ Casella, Frey (1992)

² Ostrom (1971)

³ Casella, Frey (1992, S. 643)

bietenden Gutes als auch von **politischen Machtverhältnissen und ideologischen Vorstellungen ab.**

Dabei ist es für staatliche und/oder politische Institutionen häufig sinnvoll, freiwillige

3. Beispiel: Schulpsychologischer Dienst des Bezirks Horgen

3.1 Grundlegendes

In diesem Kapitel wird der SPD Horgen genauer analysiert, um die theoretische Betrachtung des vorherigen Kapitels beispielhaft zu untermauern.

3.1.1 Aufgabe

Gemäss Artikel 3 der Statuten des SPD bezweckt der Verband "die gemeinsame Führung eines Schulpsychologischen Dienstes zur Hilfeleistung bei den durch Gesetze und Verordnungen oder Reglemente den Verbandsgemeinden überbundenen Aufgaben, zur Beratung von Schulpflegern, Lehrerschaft, Eltern, Kindern der Volksschule und Kindergärten, besonders bei der Betreuung von leistungs- und verhaltensschwierigen Kindern...".

In erster Linie ist der SPD Horgen also für die Abklärung von Problemfällen zuständig; die weitere Therapierung und Behandlung erfolgt extern, falls dies als notwendig erachtet wird.

Der SPD übernimmt auch - wie oben erwähnt - zusätzliche weitere Aufgaben, welche im allgemeinen Interesse liegen².

3.1.2 Trägerschaft

Der gesamte Bezirk bildet eine Verwaltungseinheit. Laut Artikel 20 des Gesetzes über das gesamte Unterrichtswesen hat die Bezirksschulpflege die Aufsicht über das gesamte Schulwesen des Bezirks. Deshalb war es naheliegend, gemeinsam im Bezirk Horgen auch die Schulpsychologischen Dienste zu organisieren. Ausser Adliswil, welche einen eigenen Schulpsychologen beschäftigt, sind alle übrigen Gemeinden an diesem Zweckverband beteiligt.

Da die Stadt Zürich eigene Dienste aufgebaut haben, steht eine Vergrösserung der Trägerschaft über die Bezirksgrenzen hinaus nicht zur Diskussion.

3.1.3 Organisation

Nach Artikel 7 des Gemeindegesetzes des Kantons Zürich ist die Institution der Zweckverbände geregelt. In dessen Ausgestaltung sind die politischen Gemeinden weitgehend frei; sein Zweck und seine Organisation muss aber vom Regierungsrat genehmigt werden. In

¹ Im Anhang sind die Statuten des SPD Horgen zu finden. Er wird im folgenden SPD genannt. Zusätzliche Informationen stammen aus Gesprächen mit der Präsidentin der Arbeitskommission des SPD, Frau Dr. Dora Suter.

² Im Anhang sind die Kontakte nach aussen im Schuljahr 1992/3 aufgelistet.

Artikel 47 der Kantonsverfassung des Kantons Zürich wird die Institution des Zweckverbands auch erwähnt.

Jede Verbandsgemeinde stellt einen Delegierten (siehe Artikel 5 der Statuten des SPD); zusammen bilden diese die Delegiertenversammlung (DV), welche für alle wesentlichen Belange zuständig ist. Sie ist das höchste Organ des SPD und in etwa mit der Generalversammlung (GV) einer Aktiengesellschaft (AG) zu vergleichen; die Entscheide werden aber nicht nach Kapital (dem Kostenschlüssel) sondern nach Kopf gefällt.

Unter anderem ist sie nach Artikel 6 für die finanziellen Belange, welche in Artikel 7 begrenzt werden, die Wahl der Arbeitskommission, der Schulpsychologen und der Kontrollstelle zuständig.

Die sogenannte Arbeitskommission (AK) hat die Geschäftsführung inne. Sie besteht aus drei Mitgliedern. Ihre Aufgabe entspricht derjenigen des Verwaltungsrates einer AG.

Arbeits-Kommissions-Mitglied zu sein, bedeutet, ein Ehrenamt innezuhaben. Man übernimmt damit eine grosse Verantwortung gegenüber den Eltern und den Verbandsgemeinden, da nach der Abklärung der Kinder weitergehende Therapien mit zum Teil beträchtlichen finanziellen Konsequenzen von den Schulpsychologen verordnet werden können; diese Dienstleistungen darf der SPD aber nicht mehr erbringen.

Das Schulpsychologen-Team besteht aus 4 Mitgliedern. Je zwei befassen sich jeweils mit der gleichen Gemeinde; damit sind sie meist schon genauer mit den dortigen schulischen Verhältnissen vertraut.

3.1.4 Finanzen

Gemäss Artikel 131 des Gemeindegesetzes ist die Rechnung jährlich auszugleichen und eventuelle Verlust- und/oder Gewinnvorträge unter den Mitgliedern zu verteilen; deshalb wurde ein Kostenschlüssel ausgearbeitet, anhand welchem die laufende Rechnung von den Gemeinden aufgebracht wird.

Wie alle Zweckverbände steht der SPD unter Staatsaufsicht nach Artikel 149 des Gemeindegesetzes des Kantons Zürich. Diese nimmt die Bezirksschulpflege wahr (Artikel 17).

Als Kontrollorgan wird jeweils alternierend für eine Amtsdauer von zwei Jahren die Rechnungsprüfungs-Kommission (RPK) einer Verbandsgemeinde gewählt (Artikel 13). Zusätzlich können die angeschlossenen politischen Gemeinden Einblick in die Rechnung des SPD nehmen, da in den Erläuterungen zur Jahresrechnung auch Angaben zu den Zweckverbänden enthalten sein müssen, welchen sie angehören (Artikel 135 des Gemeindegesetzes).

Organe	SPD	AG
Risikoträger	Verbandsgemeinden	Aktionäre
oberstes Organ	DV	GV
Geschäftsleitung	AK	VR
Externe Kontrolle	RPK einer Verbandsgemeinde	wird gewählt von GV

Abbildung 4: Organvergleich Zweckverband (SPD) - Aktiengesellschaft

3.2 Oekonomische Analyse

3.2.1 Warum kommunale Aufgabe?

Die Schulpsychologischen Dienste stellen ein Gut dar, welches vom Nachfrager weder vor, während oder nach dem Konsum schlüssig bezüglich seines Nutzens beurteilt werden kann, falls diese Dienstleistung nicht zuverlässig kontrolliert wird. In diesem Fall bestünde ein Anreiz, durch vermehrte Behandlungen den Verdienst aufzubessern oder pro Fall weniger Zeit aufzuwenden, um mehr Schüler abklären zu können. Dies gilt aber nur, falls die Anbieter eine kurzfristige Gewinnmaximierung betreiben und eine Imageschädigung riskieren.

Wäre ein frei praktizierender Schultherapeut oder ein Schultherapeutenteam bereit (bei unzureichender Kontrolle), für eine auszuhandelnde Summe pro Abklärung und Behandlung alle Klienten anzunehmen so könnte man sicherstellen, dass sie nicht allein durch vermehrte Behandlungen ihren Verdienst aufbessern können; in dieser Situation bestünde aber immer noch die Gefahr, dass die Fremdanbieter pro Fall weniger Zeit aufwenden, um eine grössere Anzahl von Patienten behandeln zu können; damit ist aber eine qualitativ hochwertige Abklärung in Frage gestellt, was Folgekosten verursachen kann, welche vom Staat, den Sozialversicherungen und dem Umfeld des Klienten übernommen werden müssen.

Familien, welche aus bescheidenen Verhältnissen stammen, könnten sich eine Abklärung auch gar nicht leisten; für die Gemeinde ist es deshalb günstiger, präventive Massnahmen zu unterstützen als zu riskieren, einen weiteren Sozialfall während längerer Zeit betreuen zu müssen.

Bei den heutigen Strukturen und Vorschriften im Kanton Zürich besteht aber kaum eine Gefahr, dass der oben beschriebene Mechanismus seine Wirkung entfaltet, da die Kontrollmechanismen sehr effizient aufgebaut sind.

Die Schulpsychologen, Ortschaftpfleger, Therapeuten und der Schularzt arbeiten bei der Abklärung eines Kindes zusammen und überwachen sich damit gegenseitig. Der Erfolg der verordneten Therapie kann mit der Zeit von allen Beteiligten und dem Umfeld des Klienten beurteilt werden. Bei geeigneter Regulierung sind die schulpsychologischen Dienste deshalb ganz unabhängig von deren Finanzierung als Inspektionsgut einzustufen.

Wesentlich ist aber vor allem neben einer wirkungsvollen Ueberwachung die Persönlichkeit der an der Abklärung beteiligten Personen, ganz unabhängig davon, wie der SPD finanziert wird.

3.2.2 Beurteilung des Zweckverbandes

Das Hauptmotiv für die Zusammenarbeit stellt die Arbeitsauslastung der Schulpsychologen dar. Für die kleineren Gemeinden sind zusätzliche Einsparungen bei den Gemeinkosten von Belang.

Ein Schulpsychologen-Team kann selber für etliche Synergieeffekte sorgen. Zum Beispiel entsteht eine Gruppendynamik, welche gegenseitige Unterstützung und einen Erfahrungs-

¹ Hirshleifer, Jack (1973) unterscheidet im Rahmen der Informationstheorie drei Arten von Gütern mit verschiedenen Qualitätseigenschaften, nämlich die Inspektions-, Erfahrungs- und Vertrauensgüter.

Bereits die Begriffe legen es nahe: In der angegebenen Reihenfolge wird es für die Konsumenten und Entscheidungsträger schwieriger, den künftigen Nutzen des Guts abzuschätzen.

austausch ermöglicht. Auch kann der Ausfall eines Teammitglieds eher bewältigt werden und verursacht deshalb kleinere Kosten. Findet man den "Draht" zu einem Kind nicht, so kann der Fall einem Kollegen oder einer Kollegin weitergereicht werden.

Zusätzlich werden Kontakte nach aussen gepflegt , welche dem ganzen Bezirk zum Vorteile gereichen¹.

¹ siehe Anhang

3.3 Effizienzvergleich mit einer Aktiengesellschaft

Es fällt auf, dass der SPD sehr ähnlich wie eine Aktiengesellschaft aufgebaut ist. Deshalb wird im folgenden ein Effizienzvergleich vorgenommen, welcher nur die finanziellen Belange miteinander vergleicht.

	Gemeinden	+/-	+/-	Aktionäre
Spesen-Entschädigung der Träger	Spesenentschädigung besch. Sitzungsgelder ¹	-	+	0
Entlöhnung Geschäftsleitung	besch. Sitzungsgelder Spesenentschädigung	++	?	Lohn
Risikoprämie Fremdkapital	Bonität des Staates	++	?	Bonität der AG
Opp.tunitätskosten Eigenkapital	Bonität des Staates	++	?	Bonität der AG
Unternehmergew.²	0	++	-	nach Möglichkeit
Effizienzrolle des Gewinns	politische Kontrolle notwendig	?	?	mindert eventuell Qualität des Guts

Abbildung 4: Effizienzvergleich Zweckverband - privatwirtschaftliche Unternehmung

Die Beurteilung fällt eindeutig aus: Der SPD arbeitet ceteris paribus effizienter als dies private Unternehmungen zu tun vermögen.

Die AK-Kommissions-Mitglieder üben ein Ehrenamt aus. Es käme teuer zu stehen, einen Geschäftsleiter einzustellen.

Weil der Schweiz höchste Kreditwürdigkeit zugebilligt wird und damit letztlich auch für die Zweckverbände bürgt, kann zu günstigen Konditionen Fremdkapital aufgenommen werden; die Opportunitätskosten des Eigenkapitals sind aus dem gleichen Grund tiefer als bei privaten Anbietern.

Offensichtlich müssen weder Dividenden, Kapital- und Reingewinne verdient und/oder ausgeschüttet werden, um die Eigenkapitalgeber für ihre Risikobereitschaft zu belohnen, da die Finanzierung durch staatliche Mittel gesichert wird.

Schliesslich würde Gewinnstreben beim SPD zur Produktion von negativen externen Effekten führen, da eine Rentabilitätssteigerung nur durch eine Mengenausdehnung oder eine Qualitätsminderung zu erreichen ist.

¹ 150 SFr. gemäss kantonalem Reglement. Die Vorbereitungszeit wird nicht entschädigt.

² Risikoaversion des Unternehmers wird unterstellt; der Unternehmergewinn versteht sich exklusive der Risikoprämie des Fremdkapitals und der Opportunitätskosten des Eigenkapitals.

Wesentlicher Faktor für den Nutzen der Schulpsychologischen Dienste ist aber letztlich die Qualität der geleisteten Arbeit; dafür ist aber weder die Finanzierung noch die Organisation des Klugbuts massgebend sondern die Persönlichkeit der daran beteiligten Personen.

4. Zweckverbände im Bezirk Horgen

4.1 Diskussion der einzelnen Zweckverbände

Gemeinden im Bezirk Horgen:

Am linkes Zürichseeufer seeaufwärts sind nacheinander Kilchberg (**K**), Rüschlikon (**R**), Thalwil (**T**), Oberrieden (**O**), Horgen (**Ho**), Wädenswil (**W**) und Richterswil (**R**) gelegen.

Oberhalb Wädenswil befinden sich die ländlichen Berggemeinden Schönenberg (**S**), Hirzel (**Hi**) und Hütten **Hü**).

Die Sihltalgemeinden Adliswil (**A**) und Langnau am Albis (**L**) schliesslich gehören auch dem Bezirk Horgen an.

Verbandsgem. der Zweckverb. im Bez. Horgen	Sihltal		Seeanlieger-Gemeinden						ländl. Berggem.			
	A	L	K	R	T	O	Ho	W	R	S	Hi	Hü
Seewasserw. H.-A.						X	X	X	X			
Seewasserw. TRKL		X	X	X	X							
ARA Thalwil				X	X	X						
ARA Sihltal	X	X										
10. Schuljahr	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Kehrichtverw.		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
HPS	X	X	X	X	X	X	X					
SPD		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
B und B	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X
Regionalplanung	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Abbildung 6: Zweckverbände und ihre Trägergemeinden im Bezirk Horgen

Uebersicht:

1. Seewasserwerk Hirsacker-Appital (H.-A.)
2. Seewasserwerk TRKL (TRKL)
3. ARA Thalwil
4. ARA Sihltal
5. Werkjahrschule des Bezirks Horgen (10. Schuljahr)
6. Zweckverband für Kehrrechtverwertung im Bezirk Horgen (Kehrrechtverwertung)
7. Sonderschulung im Bezirk Horgen (Heilpädagogische Schule, HPS)
8. Schulpsychologischen Dienste des Bezirks Horgen (SPD)
9. Beratung und Betreuung für Erwachsene im Bezirk Horgen (B und B)
10. Regionalplanung Zimmerberg

4.1.1 Seewasserwerk Hirsacker-Appital

Aufgabe

Die Aufgabe des Zweckverbands Seewasserwerk Hirsacker-Appital stellt den Bau und Betrieb eines gemeinsamen Seewasserwerkes dar, um dem Zürichsee Wasser zu entnehmen, als Trinkwasser aufzubereiten und den Verbandsgemeinden Oberrieden, Horgen, Wädenswil und Richterswil zu liefern.

Oekonomische Analyse

Der Zweckverband ist also nur für die Lieferung von Trinkwasser zuständig. Für die Zuleitung des Wassers zum Endverbraucher zeichnen die angeschlossenen Gemeinden verantwortlich.

Ein nicht regulierter Betrieb dieses Netzes wäre für die angeschlossenen Nutzer absolut verheerend: Die Wasserversorgung gehört zum Existenzminimum; folglich könnte der Anbieter völlig überhöhte Preise fordern und durchsetzen, da den Konsumenten keine Alternativen zur Verfügung stehen. Der Neubau eines parallelen Netzes ist unsinnig und der Kauf des bisherigen viel zu teuer, da die Wassernachfrager sich in einer viel zu schwachen Verhandlungsposition befänden. Aus dem gleichen Grund könnten vom Anbieter völlig überhöhte Einkaufspreise bei einem Neuanschluss gefordert werden.

Für den Bau und Betrieb eines Seewasserwerkes gilt das gleiche wie für die dazugehörige Infrastruktur: Sind die Nachfrager des Trinkwassers von einem gewinnorientierten Unternehmer abhängig, so würden bei einer Vertragsauflösung exorbitant hohe Transaktionskosten auftreten. Deshalb muss auch dieser Bereich zwingend reguliert oder kommunal angeboten werden, um effiziente Lösungen gewährleisten zu können.

Beim Bau der kommunalen Infrastruktur - Leitungsnetz und Wasseraufbereitungsanlage - können erhebliche Skaleneffekte bei einer Angebotserhöhung ausgebeutet werden (siehe Einführung). Ein zweites Netz und /oder eine zweite Wasseraufbereitungsanlage führte hingegen nur zu Wettbewerb um zusätzliche Nachfrager und zu steigenden Kosten, da keiner von den Konkurrenten die eigentlich möglichen Skaleneffekte vollumfänglich ausschöpfen kann.

Deshalb ist für die Effizienz der Anlagen vor allem deren Planung und Dimensionierung wichtig.

4.1.2. Seewasserwerk TRKL (siehe 4.1.1)

Aufgabe des Zweckverbandes stellt der Betrieb und allfällige Weiterausbau des gemeinsamen Seewasserwerkes TRKL dar, um dem Zürichsee Wasser zu entnehmen, als Trinkwasser aufzubereiten und den Verbandsgemeinden Thalwil, Rüschlikon, Kilchberg und Langnau zu liefern (Adliswil hat eine eigene Anlage).

4.1.3. ARA Thalwil

Aufgabe

Aufgabe dieses Zweckverbandes ist die Reinigung der Abwässer, die aus den öffentlichen Kanalisationen der Gemeinden Thalwil, Rüschlikon und Oberrieden zugeleitet werden.

Oekonomische Analyse

Sie fällt gleich bei der Wasserversorgung aus, mit einem Unterschied: Falls das Abwasser nicht genügend gereinigt wird und deshalb die Umwelt verschmutzt, so sind die auftretenden Folgekosten nicht von den ARA Benutzern, sondern der Allgemeinheit zu tragen, da unzureichend gereinigtes Wasser alle diejenigen schädigt, welche am Wasserweg fluss- oder seeabwärts liegen.

Reinigungsvorschriften müssen deshalb per Gesetz verordnet werden, da staatliche Körperschaften zumeist Eigentümer der Gewässer sind und auf diese Art und Weise negative Effekte internalisiert und Transaktions-Kosten eingespart werden können.

Meist schliessen die Standortgemeinden der Anlagen mit angeschlossenen Gemeinden/ Quartieren Verträge ab. Die Institution der Zweckverbände bildet in diesem Bereich eher die Ausnahme.

4.1.4 ARA Sihltal (Aufgabe und ökonomische Analyse siehe 4.1.3)

Verbandsgemeinden sind Adliswil, Langnau und Teile von Thalwil

4.1.5 Werkjahrschule des Bezirks Horgen (10. Schuljahr)

Aufgabe

Alle Gemeinden des Bezirks sind angeschlossen. Aufgabe des Zweckverbandes ist es, ein 10. Schuljahr für die interessierten Schüler anzubieten. Dabei kann zwischen 4 Klassen gewählt werden, wobei zwei eher handwerkliche, eine gestalterisch-praktische und die vierte als 10. Schuljahr theoretische Themen in den Vordergrund stellen.

Als vordringliche Aufgabe wird es angesehen, die Schüler bei der aktiven Berufsfindung und -wahl zu unterstützen. Deshalb fördert man die Schnupperlehren und das praktische Arbeiten genauso wie die Allgemeinbildung.

Beteiligt sind alle Gemeinden des Bezirks.

Oekonomische Analyse

Der Bezirk Horgen ist der geeignete Rahmen, um eine solche Schule anzubieten, da sie in der Region das einzige Bildungsinstitut darstellt, welches ein 10. Schuljahr anbietet; gerade deshalb gibt es eine Warteliste, um in die Schule aufgenommen zu werden. Damit kann der ganze Bezirk finanziell und kompetenzmässig eigenständig bleiben - abgesehen davon ist er ohnehin per Gesetz zur Führung dieser Schule verpflichtet.

Viele schwächere Schüler mit Real- oder Oberschule als Vorbildung, welche aus eher ärmlichen Verhältnissen stammen, finden dort auch ihren Platz, da sich ihre Eltern keine Privatschule leisten können oder wollen. Hilft man ihnen damit wirkungsvoll auf ihrem Lebensweg, so erspart sich die öffentliche Hand Folgekosten infolge von Arbeitslosigkeit, missratener

Integration usw., da in vielen Berufen die Anforderungen an die zukünftigen Lehrlinge gestiegen sind.

Wegen der zu erwartenden Nachfragesteigerung aus den obgenannten Gründen wird momentan eine Vergrößerung der Schule als notwendig erachtet.

Grundsätzlich wäre aber ein nicht reguliertes, privat finanziertes Angebot machbar durchaus sinnvoll und machbar; es besteht denn auch eine nicht unerhebliche Konkurrenz zu Privatschulen in der Stadt Zürich.

4.1.6 Zweckverband für Kehrichtverwertung im Bezirk Horgen

Aufgabe

Im Mai 1986 beschlossen die Stimmbürger des Bezirks Horgen (ohne Adliswil) eine Projektvorlage, nach welcher eine gesicherte Abfallverwertung, die Wiederverwertung und eine emissionsarme und umweltgerechte Entsorgung und Verbrennung der Abfälle zu gewährleisten sei. In diesem Sinne wurde seither gearbeitet.

Oekonomische Analyse

Wird das Klubgut Kehrichtverwertung nicht per Gesetz reguliert, so besteht die Gefahr, dass Abfall unsachgemäss entsorgt wird, um den Gewinn zu steigern - dies aber auf Kosten der Allgemeinheit, da unter Umständen Sanierungsarbeiten einer Mülldeponie extrem teuer sein können.

Gewinnanreize können also auch hier zu unerwünschten Resultaten führen, falls die privaten Anbieter nicht gezwungen werden, die Folgekosten unsachgemässer Verwertung und Deponierung des Abfalls zu tragen bereit sind.

Im Kanton Zürich ist die gesamte Müllverwertung kommunal organisiert. Da aufgrund falscher Prognosen zu grosse Kapazitäten geschaffen wurden, fielen die Preise und führen zu einem unerbittlichen Wettbewerb, was die Funktionalität des Systems unterstreicht.

4.1.7 Sonderschulung im Bezirk Horgen (Heilpädagogische Schule)

Aufgabe

Aufgabe des Zweckverbandes ist Durchführung aller Arten von Sonderschulung im Bezirk Horgen gemäss Reglement über Sonderklasse, die Sonderschulung und Stütz- und Fördermassnahmen vom 3. Mai 1984, insbesondere aber die Schulung von geistig behinderten Kindern.

Wädenswil, Richterswil, Hirzel, Hütten und Schönenberg sind nicht angeschlossen, da eine Stiftung "im Büel" in Wädenswil besteht, welche ähnliche Aufgaben im oberen Bezirksteil wahrnimmt wie der zu diskutierende Zweckverband.

Oekonomische Analyse

Grundsätzlich ist es sinnvoll, diese Schule durch Private führen zu lassen sofern eine zuverlässige Kontrolle gewährleistet wird; unter dieser Voraussetzung kann sie als Inspektionsgut betrachtet werden. Diese Fragestellung ist in diesem Zusammenhang aber nicht wesentlich, da

Institutionen wie die Heilpädagogische Schule häufig aus karikativen Initiativen hervorgehen.

Folgende Gründe sprechen für ein kommunales Angebot oder die Unterstützung von karikativen Organisationen: Je grösser die Schulungserfolge sind, umso geringere Folgekosten hat die Allgemeinheit zu tragen. Genauso wichtig ist es aber, den Schülern einen zumutbaren Schulweg zu ermöglichen.

Die HPS ist für die Verbandsgemeinden auch berechenbar: Würden die geistig behinderten Kindern auswärtigen Heimen anvertraut, so könnte bei Taggelderhöhungen überhaupt nicht unternommen werden, falls man den Betroffenen keinen Schaden zufügen will.

Entscheidend für die Effizienz ist aber wie beim SPD die Persönlichkeit der an der Schule beteiligten Leute.

4.1.8 Schulpsychologische Dienste des Bezirks Horgen (SPD)

(siehe Abschnitt 3)

4.1.9 Beratung und Betreuung für Erwachsene im Bezirk Horgen (B u. B)

Aufgabe

Der Zweckverband klärt die ihnen zugewiesenen Fälle ab und weist ihnen - wenn nötig - Vormundschaften, Beistandschaften, Beiratschaften und vorläufige Fürsorge zu. Alle politischen Gemeinden ausser Wädenswil sind angeschlossen

Oekonomische Analyse

Dieser Zweckverband nimmt Aufgaben wahr, welche als Inspektionsgüter qualifiziert werden können, falls eine seriöse Kontrolle garantiert werden kann. Die Bewertung fällt demzufolge gleich wie beim SPD aus.

4.1.10 Regionalplanung

Aufgabe

Das Ziel ist, eine Planung aufzustellen, welche den Wohlstand aller mehrt; da die Entscheide politischen Kriterien zu genügen haben, ist per definitionem staatliches und nicht privates Angebot angebracht.

Oekonomische Analyse

Von Konsum dieses Gutes kann niemand ausgeschlossen werden. Regulierte man es nicht staatlich, so würden sich dessen potentiellen Nachfrager strategisch verhalten:

Dies ist der Fall, wenn der Nutzen des erwarteten Nutzens der Regionalplanung vom möglichen Nachfrager höher eingestuft wird als ein möglicher Ausschluss von dessen Konsum¹. Falls Trittbrettfahren nicht verhindert werden kann, ist strategisches Verhalten des potentiellen Nachfragers die rationale Verhaltensweise.

Aber auch bei reguliertem oder kommunalem Angebot treten Ineffizienzen auf, da gemäss einem in der Literatur als "Unmöglichkeitstheorem" von Gibbard² und Satterthwaite³ bekannten Phänomens unmöglich ist, ein kollektives Entscheidungsverfahren zu finden, welches die Präferenzen möglicher Konsumenten berücksichtigen könnte.

¹ nach Hurwicz (1972, S. 323)

² Gibbard (1973)

³ Satterthwaite (1975)

4.2 Zusammenfassung

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Infrastruktur					X		X		
Kanalisation					X		X		
Wasserwerk					X	X	X		
ARA		X	X		X		X		
10. Schuljahr		X	X	X				X	
Kehrichtverwertung		X	X	X					
Heilpädagogische Schule	X	X	X	X				X	
SPD	X	X	X					X	
B und B	X	X	X					X	
Regionalplanung									X

Abbildung 7: Oekonomische Qualifikation von Klubgütern

- 1: Gewinnanreize bewirken negative externe Effekte, falls keine Regulierung erfolgt
- 2: Die negativen externen Effekte sind von der öffentlichen Hand zu tragen
- 3: Das Klubgut stellt bei Regulation ein Inspektionsgut dar
- 4: Wettbewerb ist möglich und effizienzfördernd
- 5: Hohe Transaktions-Kosten bei Vertragsauflösung
- 6: Grundbedürfnis
- 7: Kommunales Grundangebot
- 8: Regionales Grundangebot
- 9: Trittbrettfahren möglich

1. Die Wasserversorgung und Abwasserreinigung samt der zugehörigen Infrastruktur gehören zum kommunalen Grundangebot. Diese Klubgüter müssen per Gesetz reguliert oder kommunal angeboten werden, da der Güter völlig vom einen Anbieter abhängig ist.
2. Der SPD und die B und B sind Inspektionsgüter, falls eine zuverlässige Kontrolle durch gute Zusammenarbeit aller Beteiligten erreicht werden kann. Entscheidend für die Effizienz ist die Persönlichkeit der beteiligten Personen; die Art der Finanzierung spielt hingegen eine untergeordnete Rolle.
3. Das 10. Schuljahr und die HPS gehören zum regionalen Grundangebot. Diese Institutionen tragen dazu bei, die Identität und Eigenständigkeit des Bezirks zu wahren und

zukünftige finanzielle Lasten zu vermeiden, indem die Schüler auf die Berufswelt vorbereitet werden

4. Die Kehrrechtverwertung steht in einem harten Wettbewerb, da die Kapazitäten für Entsorgung zu gross sind; deshalb sanken die Preise stark.
5. Die Höhe der Ausschlusskosten scheinen bei den Aufgaben, welche die Zürcher Gemeinden wahrnehmen, von untergeordneter Bedeutung zu sein. Nur gerade die Regionalplanung fällt in diese Kategorie. Vermutlich sind diese Klugüter reguliert und/ oder werden von Bund und Kantonen wahrgenommen.

D Zusammenfassende Schlussfolgerungen

1. Gemeinden schliessen sich gemäss ihren Bedürfnissen zusammen, um gemeinsam für ihre Bürger öffentliche Güter anzubieten. Diese Institutionen werden Zweckverbände genannt. Es ist also nicht nötig, Klubgüter nur innerhalb der Kommune zu produzieren und anzubieten. Die Gemeinden gehören meist mehreren Klubs an, welche unterschiedliche Güter für deren Mitglieder produzieren.

Damit sind gleich zwei Ziele erreicht: Einerseits kann ein kostengünstigeres Angebot an Kollektivgütern gewährleistet werden, und zweitens werden die demokratischen Rechte der Gemeindebürger eher noch ausgeweitet.

2. Zweckverbände spielen im Kanton Zürich keine überragend wichtige Rolle ausser bei den Spitälern und Krankenheimen; sie waren 1990 mit etwas mehr als 6% (inklusive Kosten für Behörden, Verwaltung und Rechtsschutz) am Gesamtaufwand der für sie relevanten Aufgabenbereiche beteiligt.

3. Der Gemeindebürger setzt sich dafür ein, dass die von ihm gewünschten Güter möglichst kostengünstig produziert werden, da er sie ja selber finanzieren muss.

Da die Stimmbürger die Opposition ihrer Repräsentanten darstellen, ist auf kommunaler Ebene jederzeit eine effiziente Kontrolle der Politiker gewährleistet.

4. Ein finanzieller Effizienzvergleich zwischen einem im sozialen Bereich tätigen Zweckverband und einer AG ergab eindeutige Vorteile für den letzteren. Entscheidend ist dabei vor allem die Staatsgarantie und der ehrenamtliche Einsatz der Geschäftsleitung.

Wesentlicher Faktor ist aber letztlich die Qualität der geleisteten Arbeit; dafür ist aber weder die Finanzierung noch die Organisation des Klubguts massgebend sondern die Persönlichkeit der daran beteiligten Personen.

5. Die meisten der von den Zweckverbänden angebotenen Klubgüter sind aufgrund gesetzlicher Bestimmung als Gemeindeaufgaben geregelt.

Aus ökonomischer Sicht wird das regulierte kommunale Angebot gerechtfertigt, da die Gemeinden aus Eigeninteresse ein kommunales und regionales Grundangebot bereitstellen und mit sozialen Institutionen gewissen negativen externen Effekten vorbeugen oder sie abschwächen, da diese ansonsten von der öffentlichen Hand und damit auch den Gemeinden getragen werden müssten.

E Literatur

- Berglas, E./Helpman, E./Pines D. (1982).** "The economic theory of clubs - some clarifications", *economic letters*, 10, S. 343-8.
- Blümel, Wolfgang/Pethig, Rüdiger/von dem Hagen, Oskar (1986).** "The theory of public goods: A survey of recent issues, *Journal of institutional and theoretical economics*", 142, S. 241-309.
- Blümel, Wolfgang (1987).** "Die Allokation öffentlicher Güter in unterschiedlichen Allokationsverfahren: eine vergleichende theoretische Untersuchung". Berlin: Duncker und Humblot, 1987.
- Buchanan, James M. (1965).** "An economic theory of clubs", *Economica*, Februar, 32 (125), S. 1-14.
- Casella, Alessandra/Frey, B.S. (1992).** "Federalism and clubs. Toward an economic theory of overlapping political jurisdictions", *European economic review* 36, S. 639-46.
- De Alessi, Louis (1980).** "Property rights, transaction costs and X-efficiency: an essay in economic theory", *American economic review* 73 (1), März, S. 64-81.
- Frey, Bruno S./Eichenberger R. (1993).** "To harmonize or to compete - that's not the question", *International seminar in public economics, Linz conference*, 19.-21. August.
- Gibbard, Alan (1973).** "Manipulating of voting schemes: A general result". *Econometrica* 41 (4), Juli, S. 587-601.
- Hirshleifer, Jack (1973).** "Where are we in the theory of information?", *American economic review* 63 (2), Mai, S.31-9.
- Hurwicz, Leonid (1972).** "On informationally decentralized systems", in Radner, Roy/McGuire, C.B. (Hrsg). *Decision and organization*. North Holland, Amsterdam, S. 297-336.
- Mishan, E.J. (1971).** "The postwar literature on externalities: An interpretative essay", *The journal of economic literature* (9), S. 1-28.
- Ng, Yew-Kwang (1973).** "The economic theory of clubs: Pareto optimality conditions", *Economica*, August, 40 (159), S. 291-8.
- Olson, Mancur jr. (1965).** "The logic of collective action: Public goods and the theory of clubs". Mass: Harvard University Press.
- Ostrom, V. (1987).** "The political theory of a compound republic". Lincoln: University of Nebraska Press.
- Samuelson, Paul A. (1955).** "The pure theory of public expenditures", *Review of economics and statistics*, November 37 (4), S. 350-6.

Samuelson, Paul A. (1969). "Contrast between welfare condition for joint supply and for public goods", Review of economics and statistics, Februar 51 (1), S. 26-30.

Sandler, Todd/Tschirhart, John T. (1980). "The economic theory of clubs: An evaluative survey". Journal of economic literature, 18, Dezember, S. 1481-1521

Satterthwaite, Mark Allen (1975). "Strategy proofness and Arrow's conditions: Existence and correspondance theorems for voting procedures and social welfare functions", Journal of economic theory 10 (2), April, S. 187-217.

Statistische Berichte des Kantons Zürich (1993). Heft 3/1993, S. 104.

Statistische Mitteilungen des Kantons Zürich (1993) . Heft 135

Thürer, Daniel (1986). "Bund und Gemeinden". Heidelberg: Springer-Verlag.

Tiebout, C.A. (1956). "A pure theory of local public goods", Journal of political economy, 64, S. 416-24.

D Zusammenfassende Schlussfolgerungen

1. Gemeinden schliessen sich gemäss ihren Bedürfnissen zusammen, um gemeinsam für ihre Bürger **Klubgüter** anzubieten. Diese Institutionen werden Zweckverbände genannt. Es ist also nicht nötig, Klubgüter nur innerhalb der Kommune zu produzieren und anzubieten. Die Gemeinden gehören meist mehreren Klubs an, welche unterschiedliche Güter für deren Mitglieder produzieren.

Damit sind gleich zwei Ziele erreicht: Einerseits kann ein kostengünstigeres Angebot an Kollektivgütern gewährleistet werden, und zweitens werden die demokratischen Rechte der Gemeindebürger eher noch ausgeweitet.

2. Zweckverbände spielen im Kanton Zürich keine überragend wichtige Rolle ausser bei den Spitälern und Krankenheimen; sie waren 1990 mit etwas mehr als 6% (inklusive Kosten für Behörden, Verwaltung und Rechtsschutz) am Gesamtaufwand der für sie relevanten Ausgabenbereiche beteiligt.
3. Der Gemeindebürger setzt sich dafür ein, dass die von ihm gewünschten Güter möglichst kostengünstig produziert werden, da er sie ja selber finanzieren muss. Da die Stimmbürger die Opposition ihrer Repräsentanten darstellen, ist auf kommunaler Ebene **eine relativ gute Kontrolle** der Politiker möglich.

4. Ein finanzieller Effizienzvergleich zwischen einem im sozialen Bereich tätigen Zweckverband und einer AG ergab (()) Vorteile für den **ersteren**. Entscheidend ist dabei vor allem die Staatsgarantie und der ehrenamtliche Einsatz der Geschäftsleitung.

Wesentlich ist aber letztlich die Qualität der geleisteten Arbeit; dafür ist aber weder die Finanzierung noch die Organisation des Klubguts massgebend sondern die Persönlichkeit der daran beteiligten Personen.

5. Die meisten der von den Zweckverbänden angebotenen Klubgüter sind aufgrund gesetzlicher Bestimmung als Gemeindeaufgaben geregelt.

Aus ökonomischer Sicht wird das regulierte kommunale Angebot gerechtfertigt, da die Gemeinden aus Eigeninteresse ein kommunales und regionales Grundangebot bereitstellen und mit sozialen Institutionen gewissen negativen externen Effekten vorbeugen oder sie abschwächen, da diese ansonsten von der öffentlichen Hand und damit auch den Gemeinden getragen werden müssten.