

Dieter Freiburghaus
Vital Zehnder

**Horizontale Kooperation
zwischen den Kantonen der
Zentralschweiz**

Working paper de l'IDHEAP 4/2003
UER: Europe et politiques publiques

HORIZONTALE KOOPERATION ZWISCHEN DEN KANTONEN UND DIE "SYSTEMATISCH-PRAGMATISCHE ZUSAMMENARBEIT" IN DER ZENTRALSCHWEIZ

Dieter Freiburghaus*
Vital Zehnder*

UER: Europe et politiques publiques

Working paper de l'IDHEAP no 4/2003
mars 2003

Erscheint ebenfalls im Jahrbuch des Föderalismus 2003

- * Dieter Freiburghaus ist Professor am Institut de hautes études en administration publique
- * Vital Zehnder ist Sekretär der Zentralschweizer Regierungskonferenz

© 2003 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

Zusammenfassung

Der schweizerische Föderalismus ist zugleich ausgeprägt und kleinräumig. Die Kantone sind oft zu klein für optimale politische Lösungen, die Unterschiede zwischen ihnen verursachen Kosten bei interkantonalen Transaktionen, und es gibt vielerlei Spill-overs bei den öffentlichen Gütern. Da eine weitere Zentralisierung der Staatsaufgaben ebenso abgelehnt wird wie eine Fusion von Kantonen, bleibt zur Minderung solcher Nachteile nur eine verstärkte horizontale Zusammenarbeit. Diese verursacht ihrerseits jedoch beträchtliche Kosten und vermindert den demokratischen Einfluss der Bürger. Sie ist deshalb in einem Legitimations-Effektivitäts-Dilemma gefangen. Seit einigen Jahren unternehmen die sechs Kantone der Zentralschweiz einen neuen Versuch zu einer Optimierung solcher Zusammenarbeit. Sie ist einerseits systematisch, indem sämtliche Kantonsaufgaben auf ihre Eignung für gemeinsame Wahrnehmung untersucht werden, andererseits pragmatisch, indem nur die Projekte mit gutem Nutzen-Kosten-Verhältnis ausgewählt werden. Sie ist systematisch, indem Institutionen geschaffen wurden, deren Zweck die Verstärkung der Zusammenarbeit ist, sie ist aber auch pragmatisch, indem die einzelnen Projekte in einem intergouvernementalen Modus beschlossen und durchgeführt werden.

Abstract

Switzerland remains strongly federal, with the 26 cantons enjoying autonomy in many policy areas. Often, however, the cantons are too small for optimal political solutions: most activities by citizens and firms transcend cantonal borders and the different rules and regulations cause them extra costs; in addition, cantonal policies tend to have spill-over effects on their neighbours and economies of scale cannot be achieved. Among possible solutions to these problems, the option of increasing centralisation or merging cantons is politically unacceptable. The only path remaining is closer "horizontal co-operation" between cantons, which of course involves negotiation and inter-cantonal agreements. Unfortunately, such co-operation has several disadvantages too. It generates extra costs, limits cantonal autonomy and reduces the democratic influence of citizens. In other words, there is a trade-off between efficiency and legitimacy. In recent years, the six cantons of central Switzerland have been trialling a new approach to co-operation. It is systematic in that all cantonal activities are screened for opportunities for closer co-operation, but it is also pragmatic in that only cost-effective projects are selected. Similarly, it is systematic in that institutions have been created to facilitate and support co-operation, but pragmatic in that projects are approved and carried out on an intergovernmental basis.

Horizontale Kooperation zwischen den Kantonen und die "systematisch-pragmatische Zusammenarbeit" in der Zentralschweiz

In allen Bundesstaaten spielt die horizontale Zusammenarbeit zwischen den Gliedstaaten eine Rolle, doch nirgends ist sie so bedeutsam wie in der Schweiz. Dies hängt mit der Kleinräumigkeit und Ausgeprägtheit des helvetischen Föderalismus zusammen: Das Territorium von 41'000 km², auf welchem ca. 7 Millionen Menschen leben, ist in 26 Kantone unterteilt. Die Kantone sind also im Verhältnis zu den Gliedern anderer Bundesstaaten sehr klein, oft zu klein für eine optimale Lösung von Staatsaufgaben. Ein grosser Teil der Bevölkerung lebt in (kantons-) grenznahen Räumen. Bei der heutigen Mobilität beschränken sich immer weniger Aktivitäten der Bürger und der Unternehmen auf einen einzigen Kanton. Zugleich ist der Föderalismus in der Schweiz nach wie vor recht ausgeprägt: Für viele bürgernahe Politikbereiche sind die Kantone exklusiv oder konkurrierend mit dem Bund zuständig, und sie nutzen ihre Autonomie mit einiger Phantasie, um eigenständige Lösungen zu realisieren. Wenn die sich ergebende Vielfalt auch zu den positiven Eigenschaften föderaler System gezählt wird, führt sie doch zu vielerlei Friktionen und Erschwernissen für alle, die in mehr als einem Kanton zugange sind.

Das radikalste Gegenmittel dagegen wären Kantonsfusionen. Solche werden in der Schweiz immer mal wieder diskutiert, aber bislang sind alle Versuche fehlgeschlagen. Bekannt sind die Bemühungen um die Wiedervereinigung beider Basel; sie wurden vor einigen Jahren zugunsten einer verstärkten Zusammenarbeit aufgegeben. 2002 stimmten die Waadtländer und die Genfer über einen Zusammenschluss ab: Erstere verwarfen ihn mit 77 v.H., letztere mit 80 v.H. der Stimmen! Eine notwendige Voraussetzung für eine solche Gebietsreform wäre wohl, dass sie gesamtschweizerisch und also unter der Regie des Bundes durchgeführt würde.¹ Wer den schweizerischen Föderalismus kennt, weiss jedoch, dass eine diesbezügliche Initiative des Zentralstaates kontraproduktiv wäre!² Nach der Bundesverfassung ist der Bund sogar verpflichtet, die Eigenständigkeit der Kantone zu wahren (Art. 47). Weitgehend einig ist man sich auch darüber, dass der Einzug einer neuen, regionalen Ebene zwischen Bund und Kantonen die Probleme nicht lösen, sondern vervielfachen würde.

Da dies so ist, bleiben nur zwei Varianten zur Abmilderung der Nachteile der politischen Kleinräumigkeit: Die Übertragung zusätzlicher Aufgaben an den Bund und die verstärkte horizontale Zusammenarbeit zwischen den Kantonen. Erstere findet zwar in kleinen Schritten ständig statt, doch würde es heute niemand wagen, die Zentralisierung zum politischen

¹ Jeder Kanton hat in der kleinen Kammer und bei Volksabstimmungen mit Ständemehr dieselbe Stimmkraft (Halbkantone die Hälfte). Die Fusion zweier Kantone vermindert also das bisherige Gewicht um die Hälfte (Ausnahme Halbkantone).

² Ein Versuch des Bundesamtes für Statistik, zwecks Bildung von europakompatiblen NUTS-2-Regionen Kantone *statistisch* zusammenzufassen, ist von letzteren mit grossem Erstaunen quittiert worden.

Programm zu erheben.³ Eine verstärkte horizontale Kooperation wird dagegen seit einigen Jahren als Mittel gegen die Kleinräumigkeit *und* die fortschreitende Zentralisierung gepriesen. Es gibt solche Zusammenarbeit seit langem in Hülle und Fülle, die bisherigen Resultate lassen jedoch Zweifel aufkommen, ob sie die ihr zugeordneten Funktionen erfüllen kann.

Die Schweiz eignet sich also bestens, Möglichkeiten, Probleme und Grenzen des horizontalen kooperativen Föderalismus zu untersuchen, - und um so besser, als sich das Ganze auf der Stufe der etwa 3'000 Gemeinden wiederholt! Wir werden diesen artenreichen politischen Urwald, in den sich schon seit längerem kein Forscher mehr vorgewagt hat,⁴ hier nicht eingehend darstellen können, sondern uns auf einige ausgewählte Aspekte beschränken. Wir beginnen mit den einschlägigen bundesrechtlichen Bestimmungen. Es folgt eine typologisch-illustrierende Skizze der Arten und Formen horizontaler Kooperation in der Schweiz. Der erste Teil schliesst mit der Erörterung einiger politischer und rechtlicher Probleme. Der zweite Teil ist einer etwas eingehenderen Darstellung eines partiell neuartigen Versuchs der regionalen Kooperation gewidmet, an welchem die beiden Autoren beteiligt sind: Die systematisch-pragmatische Zusammenarbeit in der Zentralschweiz.⁵

I Funktionen, Formen und Probleme der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen

1. Die bundesrechtlichen Bestimmungen über die Zusammenarbeit der Kantone

Die Schweizerische Eidgenossenschaft wird nach dem Artikel 1 der neuen Bundesverfassung durch das Schweizervolk und die Kantone gebildet.⁶ Artikel 3 lautet: "Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind." Nach dem schweizerischen Föderalismusverständnis sind die Kantone also selbständige, mit den wesentlichen Attributen der Staatlichkeit ausgestattete und unter sich gleichgestellte

³ Eher trifft das Gegenteil zu, besagt doch die neue Bundesverfassung, dass die Kantone zwar das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz umsetzen sollen, ihnen der Bund dabei aber möglichst grosse Gestaltungsfreiheit lassen müsse (Art. 46 BV).

⁴ Die horizontale Zusammenarbeit wurde letztmals Mitte der achtziger Jahre eingehender untersucht: Frenkel, Max, 1986: Interkantonale Institutionen und Politikbereiche. In: Raimund Germann/Ernest Weibel (Hrsg.), *Handbuch des Politischen Systems der Schweiz*. Bern: Haupt, 323-369. Frenkel, Max/Toni Blaser, 1981: *Konkordanzregister, Verzeichnis der Ende 1980 geltenden interkantonalen Verträge mit einer Kurzdarstellung des schweizerischen Konkordanzrechts*. Riehen: Institut für Föderalismus und Regionalstrukturen.

⁵ Dieter Freiburghaus berät dieses Projekt seit vier Jahren, Vital Zehnder ist als Sekretär der Zentralschweizer Regierungskonferenz an zentraler Stelle der Umsetzung tätig.

⁶ Die Bundesverfassung wurde Ende der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts einer Totalrevision unterzogen, wobei nicht grössere materielle Veränderungen, sondern eine "Nachführung" mit dem Ziel der Wiedergabe der heutigen Verfassungswirklichkeit sowie "Aufräumarbeiten" ("Toilettage") im Vordergrund standen. Die revidierte Verfassung trat am 1. Januar 2000 in Kraft. Wir haben im Jahrbuch 2001 darüber berichtet.

Rechtssubjekte. Als solche verfügen sie auch über eine umfassende Ermächtigung, untereinander Verträge und Vereinbarungen abzuschliessen.⁷ Da solche interkantonale Zusammenarbeit jedoch das Gleichgewicht unter den Kantonen gefährden und gegen die Interessen des Bundes verstossen könnte, und da kurz vor der Gründung der modernen Schweiz ein geheimer Sonderbund den Eidgenossen diese Gefahr schmerzhaft vorgeführt hatte,⁸ übernahm die erste Bundesverfassung von 1848 von früheren Bundesverträgen ausdrücklich das Verbot zum Abschluss von Bündnissen und politischen Verträgen. Ausserdem schrieb sie vor, dass "Verkommnisse" der Bundesbehörde zur Einsicht zu unterbreiten seien. Beide Bestimmungen blieben bis zur Verfassungsrevision von 1999 in Kraft.

Stand in den Anfangszeiten des Bundes die Bestandssicherung der Eidgenossenschaft im Vordergrund, geht es heute vornehmlich um die Ermöglichung, ja die Förderung der vertraglichen Zusammenarbeit unter den Kantonen. Dies spiegelt sich in einigen Artikeln der Neuen Bundesverfassung wieder. Sie übernimmt zwar Art. 3 BV als Grundnorm praktisch wörtlich aus dem alten Text, doch erachtete sie es nicht mehr als notwendig, Bündnisse und politische Verträge explizit zu verbieten. Dagegen legt das erste Kapitel des dritten Titels ("Verhältnis von Bund und Kantonen") allgemein mehr Gewicht auf das Zusammenwirken von Bund und Kantonen als die alte Verfassung. Insbesondere sagt Art. 48 Abs. 1, dass die Kantone miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen und namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen können. Solche dürfen dem Recht und den Interessen des Bundes und den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen und sind deshalb dem Bund zur Kenntnis zu bringen.⁹

Nach heutiger Rechtsauffassung gelten also in Bezug auf die horizontale Kooperation zwischen den Kantonen folgende Regeln:

- Die umfassende Ermächtigung der Kantone, untereinander Verträge und Vereinbarungen abzuschliessen, erstreckt sich auf alle Bereiche kantonaler Politik und auf die Tätigkeit aller Staatsgewalten¹⁰ (Gesetzgebung, Verwaltung und Regierung, Gerichtswesen¹¹).
- Das Prinzip der Bundestreue gebietet, dass solche Abkommen dem Recht und den Interessen des Bundes und anderer Kantone nicht widersprechen.
- Verboten sind Verschiebung der verfassungsmässigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen.

⁷ Vgl. etwa Häfelin in Kommentar BV, Art. 7, Rz 8.

⁸ Sonderbund zwischen den Zentralschweizer Kantonen Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden und Zug sowie Freiburg und Wallis. Im gleichnamigen Krieg von 1847 haben eidgenössische Truppen diese Kantone zur Aufgabe des Sonderbundes gezwungen. Daraufhin erfolgte 1848 die Gründung des modernen Bundesstaates.

⁹ Eine allgemeine Genehmigungspflicht besteht also nicht mehr. Bundesrat und Kantone können aber Einsprache gegen einen Vertrag erheben, worauf die Bundesversammlung den Vertrag zu genehmigen hat (Art. 186 Abs. 3 und Art. 172 Abs. 3 BV).

¹⁰ Bundesblatt (BBl) 1997 I 214

¹¹ Das Volk und die Stände haben unlängst die Kantone mittels einer Teilrevision der Verfassung ausdrücklich ermächtigt, gemeinsame richterliche Behörden einzusetzen (Art. 191b Abs. 2 BV, noch nicht in Kraft). Vgl. BBl 1999 8633 und 2000 2990.

- Zu beachten ist das Demokratiegebot, welches dem Erlass von Primärnormen durch oder Rechtssetzungsdelegation an interkantonale Organe sehr enge Grenzen setzt.

Von vereinzelt Ausnahmen abgesehen¹² ist die Zusammenarbeit unter den Kantonen bisher freiwillig. Dies könnte sich jedoch bald ändern: Zur Zeit behandelt das eidgenössische Parlament ein umfangreiches Verfassungs- und Gesetzespaket, welches zu einer neuen Aufgabenverteilung und einem neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen führen soll.¹³ Es wird dabei neu eine bundesrechtliche Verpflichtungsmöglichkeit zur Zusammenarbeit eingeführt. Unter dem Titel "interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich" könnte der Bund künftig Abkommen, denen mindestens 18 Kantone zugestimmt haben, für alle Kantone verbindlich erklären, und er könnte Kantone verpflichten, regionalen Verträgen, zum Beispiel über eine Lastenabgeltung, beizutreten. Allerdings kann der Bund dieses Recht nur auf Antrag der Kantone ausüben und nur in jenen Aufgabenbereichen, welche auf Gesetzesstufe bezeichnet werden.¹⁴ Ebenfalls in diesem Zusammenhang soll die Verfassung den Kantonen neu das Recht einzuräumen, an interkantonale Organe den Erlass von Primärnormen zu delegieren.¹⁵

Die Vorstellung, dass der Bund die Kantone künftig zur Zusammenarbeit verpflichten könnte, stösst nicht überall auf Zustimmung. Die Kantone - so die traditionelle Auffassung - haben den Bund gegründet, damit er die Dinge tue, die gemeinsam getan werden müssen, - und dies gerade auch zur Entlastung des oft spannungsvollen Verhältnisses zwischen Nachbarn. Ob tatsächlich, wie die Befürworter dieses neuen Instituts meinen, die "zwangsweise" Zusammenarbeit zwischen den Kantonen deren Souveränität weniger einschränkt als die Übertragung einer Kompetenz an den Bund, ist zu bezweifeln.¹⁶ Um den Skeptikern den Wind aus den Segeln zu nehmen, sind die Bedingungen für den Einsatz dieses Instruments inzwischen so weit verschärft worden, dass es praktisch kaum mehr zur Anwendung kommen dürfte. Eine sehr helvetische Lösung!

¹² Die heutige Fachhochschulgesetzgebung schafft eine faktische Zusammenarbeitspflicht der Kantone. Die Investitionshilfen für Berggebiete werden teilweise für kantonsübergreifende Regionen gewährt. In der Eisenbahnpolitik fordert der Bund eine regionale Koordination.

¹³ Wir haben darüber im Jahrbuch 2002 berichtet. Zur Zeit (Winter 2002/03) wird die Vorlage im Parlament behandelt.

¹⁴ Gemäss Gesetzesentwurf in den neun Bereichen: Universität, Fachhochschule, Strafvollzug, Abfallwesen, Spitzenmedizin und Spezialkliniken, öffentlicher Agglomerationsverkehr, Institutionen zur Betreuung und Förderung behinderter Personen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung.

¹⁵ In der Zentralschweiz haben die Kantone schon unter der geltenden Bundesverfassung Rechtsetzungsbefugnisse an interkantonale Organe delegiert, so an den Konkordatsrat der Pädagogischen Hochschule oder an den Fachhochschul-Konkordatsrat.

¹⁶ Illustrativ kann das Problem am Beispiel der Pflicht zur Zusammenarbeit bei überregionalen Kultureinrichtungen aufgezeigt werden. Gemäss Art. 43 BV bestimmen die Kantone, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen. Es gibt nun nach wie vor Kantone, welche die Förderung der Kultur nicht dazu zählen und also kaum Mittel dafür bereitstellen (können). Mittels der neuen Regelung könnte sie aber der Bund dazu zwingen, an überregionalen Kultureinrichtungen mitzuwirken.

2 Eine kleine Typologie der Zusammenarbeit

Die Kantone arbeiten aus verschiedensten Gründen und im Rahmen von vielerlei Institutionen zusammen. Oft sind Funktionen und Formen nicht eindeutig aufeinander bezogen, da bestimmte Koordinationsaufgaben zu Institutionen führten, die dann ihrerseits weitere Aufgaben übernahmen. Es ist so ein dichtes und unübersichtliches Geflecht entstanden. Analytisch lassen sich jedoch mindestens folgende Funktionen unterscheiden:

1. Es gibt unmittelbar *grenzüberschreitende Koordinationsprobleme* zwischen zwei Kantonen, die durch bilaterale Abmachungen gelöst werden (z.B. in den Bereichen Nahverkehr, Raumplanung, Gewässerschutz oder Polizeizusammenarbeit).
2. Bei Bereitstellung von öffentlichen Gütern gibt es *Grössenvorteile (economies auf scale)*, welche dazu führen, dass zwei oder mehr Kantone eine Aufgabe gemeinsam lösen oder ein kleinerer Kanton die Leistung bei einem grösseren einkauft (z.B. Beamtenausbildung, Spitzenmedizin, Sondermüllbehandlung, Statistikerhebung).
3. Verschiedene Kantone sind mit *ähnlichen Problemen* konfrontiert, die sie jedoch nicht mit allen andern teilen (z.B. die Bergkantone, die Agglomerationskantone, die Kantone, die eine gemeinsame Grenze mit Frankreich haben). Sie tauschen Erfahrungen aus, erarbeiten gemeinsame Lösungen und vertreten ihre Interessen gegenüber Dritten.
4. Es besteht aus verschiedenen Gründen ein Bedarf nach *Rechtsvereinheitlichung* oder *schweizweiter Koordination*, die Kantone möchten die betreffende Kompetenz jedoch nicht an den Bund übertragen (z.B. Universitätsfinanzierung durch die Nidhochschulkantone, WTO-Konformität des öffentlichen Beschaffungswesens, Anerkennung von Lehrerdiplomen).
5. Bei allen Politiken, die zwischen Bund und Kantonen verflochten sind - und das sind heute die meisten - besteht ein Bedürfnis, die *kantonalen Interessen dem Bund gegenüber gemeinsam* zu vertreten. Andererseits braucht der Bund bei Aufgaben, die von den Kantonen vollzogen werden, Ansprechpartner.

Es ist vor allem diese letzte Funktion, die zur Gründung der Konferenzen der kantonalen Fachminister (Regierungsräte) geführt hat. Es gibt heute 17 solcher gesamtschweizerischer Konferenzen, was bedeutet, dass die kantonalen Regierungsmitglieder - je nach Kanton fünf bis sieben - jeweils mehreren Konferenzen angehören. Einige dieser Konferenzen sind monothematisch (z.B. Forstdirektorenkonferenz), andere decken breite Felder ab (z.B. Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektorenkonferenz). Einige lassen das Sekretariat von einer kantonalen Stelle im Nebenamt führen, andere unterhalten grosse, relativ selbständige Sekretariate.¹⁷ Rechtlich sind diese Konferenzen meist einfache Gesellschaften oder Vereine, gelegentlich wird ihr Status durch eine interkantonale Verwaltungsvereinbarung festgelegt. Diese "Ministerkonferenzen" haben Unterbauten in Form von Chef- oder Fachbeamtenkonferenzen. All dies gibt es aber nicht nur gesamteidgenössisch, sondern zusätzlich regional in der Nordwestschweiz, der Westschweiz, der Zentralschweiz und der

¹⁷ Das Sekretariat der Erziehungsdirektorenkonferenz hat über dreissig Mitarbeiter.

Ostschweiz. Es existiert kein offizielles oder vollständiges Register solcher Konferenzen, ihre Zahl wird auf über 500 geschätzt.¹⁸

Um diese vielfältigen Aktivitäten untereinander und dem Bund gegenüber wiederum zu koordinieren, wurde 1993 die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) ins Leben gerufen.¹⁹ Man könnte vermuten, dass sie sich aus den kantonalen Regierungschefs zusammensetzt. Dem ist jedoch nicht so, da - wie beim Bund, so auch bei den Kantonen - die Regierungspräsidenten im ein- oder zweijährigen Turnus wechseln und also nur eine sehr beschränkte Leitungsfunktion haben. Aus fachlichen Gründen (insb. Querschnittsfunktionen) nehmen deshalb aus vielen Kantonen die Finanz- oder Justizdirektoren Einsitz. Allmählich kommt auch die Praxis auf, einen "Aussenminister" zu benennen, der sämtliche Aussenkontakte des Kantons primär wahrnimmt.

Staatliches Handeln ist vielseitig und bedient sich verschiedenster Instrumente. Je nachdem, um welche Art von Staatstätigkeit es sich handelt, und je nachdem, welchen Grad von Verbindlichkeit die Koordination anstrebt, braucht sie unterschiedliche Mittel. Von oft unterschätzter Bedeutung ist die "negative Koordination", das heisst die freiwillige Anpassung an und Ausrichtung auf die andern: Man tut die Dinge ähnlich, weil es sinnvoll, erfüllt komplementäre Aufgabe, weil es nützlich, unterlässt Handlungen, weil es der guten Nachbarschaft abträglich ist. Dies zu ermöglichen ist letztlich die Hauptaufgabe der erwähnten unzähligen Konferenzen von Kantonsvertretern. Zudem lernt man die andern und ihre Motive, die Dinge in einer bestimmten Weise zu tun, kennen. Man kann mit der eigenen Politik an ihnen Mass nehmen und gegebenenfalls von ihnen lernen. Es entwickeln sich gemeinsame Vorstellungen, die zu einer Annäherung der Politikstile führen können. Die gemeinsamen und ungleichen Interessen dem Bund gegenüber werden sichtbar. In einem weiteren Schritt können allerlei Leitlinien, Mustervorgaben und Empfehlungen auf unverbindliche Weise Annäherung und Angleichung herbeiführen.

Verbindlichkeit der Koordination dagegen setzt vertragliche Abmachungen voraus. Der Vertrag mit Rechtssetzungscharakter zwischen zwei oder mehr Kantonen heisst in der Regel Konkordat, auf unterer Stufe gibt es auch Regierungs- und Verwaltungsvereinbarungen. Konkordate werden von den Regierungen ausgehandelt und dann den Parlamente oder dem Volk zur Genehmigung vorgelegt. Wie bei internationalen Verträgen auch, gibt es für die Legislativen meist keine Spielräume mehr. Jede Form der Zusammenarbeit kann mittels Konkordaten bindend gemacht werden: gemeinsame Einrichtungen der Leistungsverwaltung, Einkauf einer Leistung bei einem andern Kanton, Finanzierung gemeinsamer Unternehmungen, Gegenrechtsvereinbarungen etc.²⁰ Konkordate, oder die

¹⁸ Germann, Raimund E., 1999: Die Kantone: Gleichheit und Disparität. In: Ulrich et al. Klöti (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik, Manuel de la politique suisse*. Zürich: NZZ Verlag, 415.

¹⁹ Der konkrete Anlass war die Interessenvertretung der Kantone in der Europapolitik. Wir haben darüber im Jahrbuch 2001, S. 302 berichtet.

²⁰ Das letzte gesamtschweizerische Konkordatsregister wurde 1981 erstellt (Frenkel, Max/Toni Blaser, 1981: Konkordanzregister, Verzeichnis der Ende 1980 geltenden interkantonalen Verträge mit einer Kurzdarstellung des schweizerischen Konkordatsrechts. Riehen: Institut für Föderalismus und Regionalstrukturen). Wieviele solcher Abkommen es heute gibt, ist nicht bekannt. Eine

durch sie geschaffenen interkantonalen Einrichtungen, erlassen bisher in der Regel keine Primärnormen, doch können auch Empfehlungen und Richtlinien praktisch verbindlichen Charakter annehmen, etwa dann, wenn ihre Nichtbefolgung Nachteile bringt (zum Beispiel bei der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen nach kantonalem Recht). Kurz, wir beobachten hier weitgehend dieselben Mechanismen, Möglichkeiten und Schranken wie bei der Bildung internationaler Regime.

Soweit dieser kurze Überblick über Funktionen, Formen und Instrumente der horizontalen Zusammenarbeit. Verdichtet treten sie dann auf, wenn eine Gruppe von Kantonen beschliesst, verschiedene Aufgaben gemeinsam zu lösen. Auf diese Art von Regionenbildung kommen wir noch zurück.

3 Probleme der horizontalen Zusammenarbeit

Die Probleme horizontaler Kooperation und Koordination hängen weitgehend von den konkreten Formen und Funktionen ab. Generell lässt sich jedoch sagen, dass solche Zusammenarbeit immer zwischen der Skylla mangelnder Effektivität wegen Unverbindlichkeit und der Charybdis der Wirksamkeit bei mangelnder Legitimation navigiert.

Wie wir aus der "Logik kollektiven Handelns" und der Theorie internationaler Regime wissen, ist es schwierig, freiwillig verbindliche Koordination zwischen Gleichen einzurichten, - selbst wenn es sich um Positivsummenspiele handelt: Wer ergreift die Initiative, wer trägt die Verhandlungskosten, was macht man mit Trittbrettfahrern und Regelverletzern? Ist die Zusammenarbeit nicht pereto-optimal, stellen sich zudem Kompensationsprobleme der Verlierer, die äusserst schwierig und mit Einstimmigkeit kaum zu lösen sind. Dazu kommen Souveränitätsverluste, und es werden Interessen von Verwaltungsstellen, Lobbies und Mandatsträgern tangiert. Grosse Kantone haben zudem oft den Eindruck, sie würden von den kleineren ausgenutzt, und letztere, sie würden von den grossen dominiert. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass viele Zusammenarbeitsprojekte, die *prima vista* lohnend erscheinen, letztlich doch nicht zustande kommen.

Auf einer andern Ebene sind die staats- und verfassungsrechtlichen Probleme angesiedelt. Auf die bundesrechtlichen Schranken haben wir oben hingewiesen. Der schweizerische Föderalismus ist, jedenfalls was die Gesetzgebung betrifft, nach dem dualen Modell gebaut: Die staatlichen Aufgaben sind entweder solche des Bundes oder solche der Kantone, und selbst im Falle des Vollzugsföderalismus sind die Entscheidungssphären relativ klar getrennt. Jede Ebene verfügt über alle Organe, die erforderlich sind, um ihre Politiken in demokratischer und rechtsstaatlicher Weise zu beschliessen, durchzuführen, zu kontrollieren und zu finanzieren. Die Kooperation zwischen den Kantonen und mit dem Bund führt nun, sobald sie substantiell und verbindlich wird, zu einer Durchbrechung oder zumindest einer Einschränkung der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung: Jede

vollständige Sammlung aller Konkordate und anderer vertraglicher Abmachungen, an denen die sechs Kantone der Zentralschweiz (oder einige von ihnen) beteiligt sind, findet sich auf der Homepage der Zentralschweizerischen Regierungskonferenz: www.zrk.ch. Dieses Register gibt einen Einblick in die Vielgestaltigkeit interkantonomer Kooperation.

vertragliche Abmachung vermindert letztlich die Autonomie der beteiligten Gebietskörperschaften. Die Verträge werden von den Regierungen ausgehandelt, es entscheiden also nicht demokratische Mehrheiten, sondern es gilt die Logik des Verhandeln, des Gebens und Nehmens, des Kompromisses und des Paketschnürens. Erst bei der Ratifikation kommt die Legislative wieder zum Zug, sie kann aber nur noch integral annehmen oder ablehnen. Es kann also sein, dass durch ein Konkordat Lösungen beschlossen werden, die bei keinem der Partner demokratische Mehrheiten gefunden hätten.²¹ Regierungs- und Verwaltungsvereinbarungen, die ausschliesslich Kompetenzen der Exekutiven beschlagen und deswegen nicht ratifiziert werden müssen, scheinen auf den ersten Blick weniger problematisch, aber auch sie schränken natürlich die kantonale Handlungsfreiheit ein. Auch bei der Durchführung von Aufgaben durch gemeinsame Organe wird die verfassungsmässige Ordnung tangiert: Solche Organe unterliegen nicht der Behördenorganisation und -kontrolle, wie sie je in den Kantonen vorgesehen sind. Man versucht neu, im Rahmen von Konkordaten das Problem durch interkantonale parlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen zu lösen. Diese vermögen eine parlamentarische Kontrolle indes nicht zu ersetzen und stehen ihrerseits wiederum in einem problematischen Verhältnis zur Verfassungsordnung.

Ein weiteres Grundproblem der horizontalen Zusammenarbeit in der Schweiz ist ihr schon fast chaotisch anmutender Arten- und Formenreichtum. Nicht nur ist ein für den Laien und Bürger unübersichtliches Dickicht entstanden, nicht nur werden die Behördenmitglieder immer stärker durch entsprechende Verpflichtungen in Anspruch genommen, zusammen mit dem oben erwähnten Demokratiedefizit führt dies auch zu einer immer prekäreren Zurechenbarkeit der politischen Verantwortung und damit zu einer Erosion der Legitimität. Nicht unproblematisch sind aber auch einige materielle Aspekte: Bei gemeinsamen Einrichtungen begeben sich die Kantone in Abhängigkeit von den andern. Veränderungen der Verträge sind meist nur mit Einstimmigkeit durchzusetzen, was zu einer mangelnden Anpassungsfähigkeit führen kann. Auch wenn die Konkordate kündbar sind: Einmal eingerichtet und ausgeübt werden die Exit-Kosten für die Kantone hoch. In der Regel bedeutet Koordination aber auch, dass Normen und Versorgungsniveaus einander angenähert werden. Da die Kantone mit hohen Niveaus meistens nicht bereit sind, darauf zu verzichten, müssen sich die andern anpassen. Selbst wenn die Zusammenarbeit zu Einsparungen führt, kann dies für kleinere und finanzschwache Kantone eine Überforderung bedeuten: Alles Gründe für ein Nichtzustandekommen der Zusammenarbeit.

Einige dieser Probleme können vermindert werden, wenn sich ein fester Kreis von Kantonen zur Zusammenarbeit in verschiedenen oder allen geeigneten Bereichen entschliesst: Sie formen dann eine Region. Hier gibt es gleichsam *economies of scale* der

²¹ Der Übergang von den traditionellen Lehrerseminarien zu pädagogischen Fachhochschulen wurde mangels Bundeskompetenz von der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren vorangetrieben. In vielen Kantonen gab es dagegen starke Vorbehalte, doch mussten sie sich letztlich dem Zug der Zeit anschliessen, wenn sie nicht riskieren wollten, dass ihre Diplome von den andern nicht mehr anerkannt würden. Weder das Bundes- noch die Kantonsparlamente haben also je in aller Freiheit geklärt, ob sie diese Reform haben wollen.

Zusammenarbeit: Informationsprobleme vermindern sich, gemeinsame Institutionen können besser genutzt werden, es lohnt sich, Richtlinien und Standards für verschiedene Aufgaben auszuarbeiten, und das Entstehen eines regionalen Zusammengehörigkeitsgefühls kann die Kooperation erleichtern. Grundsätzlich sind aber auch eher Paketlösungen mit gegenläufigen Nutzenverteilungen möglich. Man könnte also annehmen, dass sich gleichsam natürlicherweise solche Regionen herauskristallisieren. Dem ist aber nicht so, oder doch höchstens auf einem bescheidenen Niveau der Zusammenarbeit. Ein erstes Problem besteht darin, dass viele der genannten Vorteile nur genutzt werden können, wenn sich die Region zu einem immer festeren Verband zusammenschliesst. Analog zu Europa könnte man dann von einer *suprakantonalen Region* sprechen. Die gemeinsamen Einrichtungen gewännen eine gewisse Autonomie gegenüber den konstituierenden Kantonen, der Ruf nach Mehrheitsbeschlüssen zwecks Effektivitätssteigerung würde laut, es müssten parlamentarische und gerichtliche Institutionen geschaffen werden! Von allen Dilemmata zwischen Effizienz und Legitimität, Komplexität und Bürgerferne, die wir aus der EU kennen, einmal abgesehen: Europa hatte nicht die Wahl, da es über den Staaten nichts gab. Hier jedoch gibt es, für die Aufgaben, die über die Kantone hinaus reichen, den Bund.

Aber auch unterhalb dieser "Suprakantonalität" bringt eine Regionenbildung zusätzliche Probleme: Eine stärkere Abgrenzung gegenüber den Nachbarn kann zu staatspolitischen Problemen führen.²² Die Kantone im Zentrum der Region können alle grenzüberschreitenden Probleme in der Region lösen, diejenigen am Rand jedoch nur einen Teil. Der Einbezug aller Koordinationsaufgaben verspielt zudem den Vorteil funktionaler Verbände, den jeweils optimalen Raum für *eine* Aufgabe zu finden. Der Versuch der Region, diesem Problem mittels variabler Geometrie - im Innern und darüber hinaus - zu begegnen, vermindert wiederum die Vorteile eines engeren Zusammenschlusses. Ganz unabhängig von den konkreten Problemen der Zusammenarbeit zeigt dies, dass solcher Regionenbildung innerhalb des Bundesstaates enge Grenzen gezogen sind.

II. Die systematisch-pragmatische Zusammenarbeit zwischen den Kantonen der Zentralschweiz

Auch die regionale Zusammenarbeit ist also alles andere als unproblematisch. Wenigstens die geographische Abgrenzung aber stellt für die Zentralschweiz kein grösseres Handicap dar, denn die sechs Kantone haben einige historische und geographische Gemeinsamkeiten, die sie "natürlicherweise" zusammenrücken lassen: Sie liegen alle am Vierwaldstättersee oder nicht weit davon entfernt. Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden bildeten das erste eidgenössische Bündnissystem: die "Urschweiz". Sie sind durch Berge getrennt aber durch

²² Der "Espace Mittelland" bestand ursprünglich aus den Kantonen Bern, Freiburg, Neuenburg, Jura und Solothurn. Andere Kantone (Waadt, Wallis) wurden dann als "zugewandte Orte" einbezogen, später wurden sie zu Vollmitgliedern. Inzwischen wird davon gesprochen, auch Genf aufzunehmen. Dies würde dann zu einer Region Westschweiz führen, der sich Solothurn nicht mehr zugehörig fühlte (www.espacemittelland.ch).

den See verbunden. Luzern und Zug gehörten zu ihren frühesten Bündnispartnern. Diese Orte blieben beim alten Glauben, was auch dazu führte, dass sie sich, zusammen mit Freiburg und Wallis, 1847 der Gründung des modernen Bundesstaates widersetzen (Sonderbund, vgl. Fn. 8).²³ Geographisch ist die Zentralschweiz gegen Osten, Süden und Westen durch Berge begrenzt, einzig gegen Norden öffnet sie sich gegen Zürich und den Aargau. Seit langem arbeiten diese Kantone deswegen enger als andern Gruppierungen zusammen, doch auch hier zeigte es sich immer wieder, dass es schwierig ist, mehr zu erreichen als punktuelle Koordination und Kooperation. Vor einigen Jahren wurde ein neuer Versuch gestartet, in diese pragmatische Zusammenarbeit wenigstens einige systematische Elemente einzuziehen. Darüber ist nun zu berichten.

1. Etappen der Zusammenarbeit

Die dokumentierte Zusammenarbeit in der Zentralschweiz reicht bekanntlich bis ins 13. Jahrhundert zurück, sonst gäbe die Schweiz wohl nicht! Wir interessieren uns hier jedoch nur für die neueste Geschichte, als nach dem zweiten Weltkrieg das moderne Leben und die dadurch bedingte Verflechtung der Staatsaufgaben zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen die Kooperation vor neue Herausforderungen stellte.

Auf Einladung des Landammanns (Regierungspräsident) von Schwyz trafen sich die Regierungschefs der sechs Orte am 28.10.1966 zu einer ersten „Konferenz zur Koordinierung der Zusammenarbeit unter den Innerschweizer Kantonen.“²⁴ „Im Bestreben, die stets wachsenden öffentlichen Aufgaben gemeinsam zu lösen, welche die Kräfte eines einzelnen Kantons übersteigen oder nicht zweckmässig von einem Kanton allein bewältigt werden können, soll in Zukunft die Koordination auf allen Sachgebieten verstärkt werden“ lautete das Fazit dieses Treffens. Ein Delegierter forderte gar, "dass die einzelnen Kantone nicht an die Lösung eines Problems herangehen (sollen), bevor nicht die interkantonale Koordinierungsmöglichkeit abgeklärt ist."²⁵ Zu diesem Zwecke wollten sich die Regierungspräsidien jährlich mindestens einmal treffen. Schon bald wurde daraus eine Plenarversammlung aller Regierungsmitglieder der sechs Kantone: die "Innerschweizer Regierungskonferenz". Die Ernüchterung folgte mit der Behandlung konkreter Zusammenarbeitsprojekte schon bald. In schöner Regelmässigkeit kamen zwar grössere

²³ Eine gewisse Distanziertheit zum Bundesstaat ist aber bis heute geblieben. Dreimal wurden Volk und Stände die Bundesverfassung zur Genehmigung vorgelegt: 1848 erstmals, 1874 und 1999 je eine Totalrevision. Das gibt für die sechs Zentralschweizer Kantone 18 Resultate. 16 waren negativ, nur Luzern stimmte - Dank eines die Befürworter bevorzugenden Modus - 1848 zu, Zug akzeptierte die Revision von 1999. Bei der Gründung der Innerschweizer Regierungskonferenz 1966 sah sich der Vorsitzende veranlasst zu betonen, „es sei nicht beabsichtigt, einen neuen Sonderbund zu errichten“. Vgl. Protokoll der ersten Konferenz zur Koordinierung der Zusammenarbeit unter den Innerschweizer Kantonen vom 28.10.1966.

²⁴ In der Vergangenheit war eher der Begriff "Innerschweiz" gebräuchlich, heute wird meistens "Zentralschweiz" verwendet. Die sechs Kantone identifizieren sich ohne weiteres mit beiden Bezeichnungen.

²⁵ Zitat Landammann Hürlimann, Zug; Protokoll der 1. Konferenz vom 28.10.1966

oder kleinere Vorhaben, an denen sich alle oder ein Teil der Kantone beteiligten, zustande, aber eben so oft scheiterten sie an Meinungsverschiedenheiten.²⁶ An der fünfzigsten Konferenz am 7. Mai 1992 warf der damalige Präsident die Frage auf, ob nach der Bewährungs- und Konsolidierungsphase nicht endlich die Zeit für eine Wende zu einer Verstärkung der Zusammenarbeit gekommen sei. Seine Kollegen bleiben jedoch mehrheitlich skeptisch: Es sei nichts zu erzwingen, die Kantone seien zu verschieden, man solle beim Gedanken- und Erfahrungsaustausch bleiben, der bisherige pragmatische Weg habe annehmbare Resultate gezeigt.

Wenn es dann trotzdem zu einem Aufschwung kam, dann vor allem wegen äusserer Faktoren. Bei den Verhandlungen des Bundes mit der Europäischen Gemeinschaft über den Europäischen Wirtschaftsraum befürchteten die Kantone Anfang der neunziger Jahre, ihre Interessen würden zu wenig berücksichtigt. Sie gründeten, wie berichtet, die Konferenz der Kantonsregierungen. Gleichzeitig kamen immer neue und komplexere Vollzugsaufgaben auf die Kantone zu, welche die kleineren von ihnen an die Grenze ihrer Möglichkeiten brachte. Überdies wurden die öffentlichen Finanzen knapper, das Interesse an kostengünstigeren Lösungen wuchs. Öfter als früher wurde zudem eine interkantonale Zusammenarbeit vom Bund in Einzelfällen verlangt oder gefördert. Vor diesem Hintergrund verabschiedete die Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) 1994 neue Grundsätze der Zusammenarbeit. Diese bestätigten den Willen der Regierungen zur Kooperation, legten Rahmenbedingungen fest und regelten die Verteilung der Kosten gemeinsamer Projekte.²⁷ 1995 folgten Richtlinien für gemeinsame Vorstösse und Vernehmlassungen (Konsultationen der Kantone durch den Bund).

Zum eigentlichen Auslöser für die heutige Zusammenarbeit wurde indes das schon erwähnte Projekt des neuen Finanzausgleiches zwischen Bund und Kantonen, welches zu einer Föderalismusreform und insbesondere zu einer verstärkten Zusammenarbeit unter den Kantonen führen soll. Die ZRK beschloss 1997, keine abwartende Haltung einzunehmen, sondern die Zusammenarbeit eigenständig und aktiv voranzutreiben, um bald möglichst Vorteile aus einer effizienten Aufgabenerfüllung ziehen zu können. Sie beabsichtigte, von der bisherigen punktuellen zu einer systematischen Zusammenarbeit übergehen und grundsätzlich alle Leistungs- und Aufgabenfelder auf Kooperationsmöglichkeiten hin zu überprüfen. Es wurde davon gesprochen, ganze Verwaltungen zusammenzulegen, wenn dies zu einer effizienteren und für die Bürgerinnen und Bürger besseren Aufgabenerfüllung führen würde. Zwecks Ausarbeitung eines entsprechenden Projekts wurde 1998 von der ZRK eine Projektgruppe eingesetzt.

²⁶ Am längsten wurde wohl um ein regionales Statistikamt debattiert, das 2001, nach 35 Jahren, definitiv ohne Lösung abgeschrieben wurde! Andererseits konnten relativ rasch gemeinsame Fachhochschulen, ein gemeinsamer Gewässerschutz, ein Polizeikonkordat, verschiedene Spital- und Schulabkommen, gemeinsame Tourismusförderung und gar eine gemeinsame Standortpromotion beschlossen und umgesetzt werden. Insgesamt bestehen in den sechs Kantonen rund 200 Zusammenarbeitsverträge.

²⁷ Vgl. Grundsätze der Zusammenarbeit 1994. Diese, wie auch alle weiteren Grundlagen der Zentralschweizer Regierungskonferenz, deren Geschichte, Organisation und Geschäfte sind einsehbar unter www.zrk.ch.

2. Die Vorschläge der Projektgruppe

Zu dieser Zeit arbeiteten im Rahmen des Projekts "Neuer Finanzausgleich" alle 26 Kantone an einer Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Die Zentralschweizer Projektgruppe entwickelte die Idee, für ihre Region daraus ein umfassendes Reglement für die Zusammenarbeit zu machen, welches Antworten etwa auf folgende Fragen geben würde: Wie werden Projekte initiiert und beschlossen, von wem werden sie durchgeführt, welche rechtlichen Instrumente stehen zur Verfügung und wie wird die Finanzierung geregelt? Man erhofft sich von solchen Standardisierungen und vorweggenommenen Lösungsmustern eine Erleichterung und damit Verstärkung der Zusammenarbeit. Ausserdem wurde bei den neun Fachdirektorenkonferenzen der Zentralschweiz eine Umfrage über die bisherige Zusammenarbeit durchgeführt und sie wurden gebeten, neue Projektideen zu melden. Die schriftliche Erhebung wurde durch Interviews ergänzt. Diese Informationen erlaubten es erstmals, eine Übersicht über die Kooperation zu gewinnen und einige der Probleme sichtbar zu machen. Es zeigte sich unter anderem Folgendes: Der knappste Faktor war der politische Wille. Wenn er vorhanden war, stellten die praktischen Fragen keine unüberwindlichen Hindernisse dar. Ein Reglement der Zusammenarbeit konnte also nur von beschränktem Nutzen sein.

Diese und andere Erkenntnisse führten nun in der Projektgruppe zu einer intensiven Auseinandersetzung über alle Aspekte der Zusammenarbeit. Daraus entwickelte sie ein neues Konzept für eine "systematisch-pragmatische Zusammenarbeit" mit folgenden Orientierungen:

- Die Kooperation soll insofern pragmatisch bleiben, als im Zentrum weiterhin das einzelne Projekt steht, welches von den Fachdirektorenkonferenzen (FDK) getragen wird. Neue suprakantonale Institutionen mit Entscheidungsgewalt werden nicht geschaffen, eine Fusion der sechs Kantone ist zur Zeit kein Ziel.
- In der Regel soll angestrebt werden, dass sich alle sechs Kantone an einem Projekt beteiligen; wenn dies jedoch nicht gelingt, kann es eine Untergruppe durchführen. Dritte Kantone können von Fall zu Fall dazu stossen (variable Geometrie).
- Die Verstärkung der Kooperation erfolgt durch den Aufbau einer leichten "Infrastruktur der Zusammenarbeit", welche systematischer als bisher Projekte generieren und ihre Überlebenschancen verbessern soll.
- Die Zusammenarbeit wird zur Hauptaufgabe der Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK). Sie kann Projekte einem "Kernbereich" zuordnen und damit zum Ausdruck bringen, dass sie diese für besonders wichtig erachtet.
- Die Hauptverantwortung für das Vorantreiben der Zusammenarbeit übernimmt ein Ausschuss der ZRK, bestehend aus je einem Regierungsmitglied jedes Kantons. Der Ausschuss erarbeitet, zusammen mit den FDK, neue Projekte, klärt die Eignung ab, schlägt sie der ZRK vor und verfolgt sie im weiteren Verlauf.
- Dem Ausschuss wird eine professionelle Fachstelle für Zusammenarbeit beigegeben, welche Informationen sammelt, Abklärungen vornimmt, Kontakte

herstellt, Lösungen erarbeitet, die FDKen unterstützt und PR für die Zusammenarbeit betreibt.

Die Projektgruppe schlug nun der ZRK vor, gemäss diesen Leitlinien eine dreijährige Probephase einzuleiten. Die "Infrastruktur der Zusammenarbeit" sollte provisorisch eingerichtet werden, wobei die Fachstelle für Zusammenarbeit aus dem auf zwei Personen verstärkten bisherigen Sekretariats der ZRK bestehen würde. Aus den Vorschlägen der Umfrage wurden sieben Projekte für eine nähere Zusammenarbeit ausgewählt.²⁸ An ihnen sollte dieses Konzept praktisch erprobt werden, wobei auch weitere Projekte generiert werden könnten.

3. Die Probephase und die bisher gemachten Erfahrungen

An ihrer 67. Plenarversammlung am 24. November 2000 genehmigte die Zentralschweizer Regierungskonferenz dieses Projekt, Ausschuss und Fachstelle nahmen unverzüglich die Arbeit auf. Inzwischen sind zwei der drei Probejahre abgelaufen, und die ZRK wird demnächst über die Weiterführung zu befinden haben. Im Grossen und Ganzen hat sich das gewählte Vorgehen bewährt, ein "Zusammenarbeitswunder" hat sich allerdings nicht ereignet. Wir fassen im Folgenden einige wichtige Erfahrungen zusammen, die voraussichtlich zu einer leichten Anpassung des Projekts führen werden.

Insgesamt bleiben die Kantone bezüglich der Zusammenarbeit zögerlich, die Vetopositionen sind zahlreich, und an ihnen sind bisher einige Projekte gescheitert. Es gibt offenbar weniger Projekte, die für alle lohnend sind, als es sich die Optimisten erhofft hatten. Die Schwierigkeiten, die wir oben dargestellt haben, lassen sich nicht einfach aus der Welt schaffen: Man befürchtet Verluste eigener Kompetenz, das Projekt kommt für einige Kantone im falschen Moment, das angestrebte gemeinsame Versorgungsniveau ist zu hoch oder zu niedrig, der Nutzen wird im Verhältnis zu den Kosten als zu gering eingeschätzt und anderes mehr. Die variable Geometrie wird oft in Anspruch genommen, was einige Projekte rettet, den Zusammenhalt jedoch schmälert. Der Finanzierungsmodus allein oder Fragen der rechtlichen Form der Zusammenarbeit haben sich dagegen nicht als Engpässe erwiesen.

Die Fachstelle kann die ihr zugeordneten Aufgaben grundsätzlich erfüllen, und dies wirkt sich positiv auf die Zusammenarbeit aus. Sie beobachtet, was beim Bund und bei den Kantonen passiert und kann so rechtzeitig auf neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit hinweisen. Dabei ist ihre "Neutralität" sowohl gegenüber den einzelnen Kantonen wie auch gegenüber den Ressortinteressen der FDKen von Vorteil. Ihre "Datenbank Zusammenarbeit", die im Internet zur Verfügung steht, dient als Orientierungs- und Arbeitsinstrument. Künftig werden die - gelungenen und gescheiterten - Projekte auch systematischer ausgewertet werden können. Die professionelle Vorbereitungsarbeit der

²⁸ Es handelte sich dabei um die Aufgaben Statistik, Opferhilfe, Personalweiterbildung, Massnahmenplan Lufthygiene, amtl. Veterinärdienst, Vermessungsaufsicht und die formale Raumplanung.

Sitzungen der ZRK und ihres Ausschusses durch die Fachstelle macht diese Gremien handlungsfähiger.

Es gibt, was nach der kurzen Zeit allerdings nicht verwunderlich ist, noch vielerlei Informations- und Kommunikationsprobleme. Die kantonalen Gesamtregierungen sind oft zu wenig über Vorhaben der einzelnen Fachdirektorenkonferenzen informiert, denn letztere betrachten die Zusammenarbeit noch weitgehend als ihre exklusive Domäne. Auch die Zusammenarbeit zwischen den FDK und der Fachstelle ist noch nicht optimal; gelegentlich wird die Funktion der Fachstelle in Frage gestellt. Die kantonalen Verwaltungen sind noch wenig eingebunden, eine "Kultur der Zusammenarbeit" oder gar eine neue regionale Identität, welche Projekten mit nicht eindeutigem Nutzen-Kosten-Verhältnis über die Schwelle helfen würden, haben sich noch nicht herausgebildet. Die ZRK kann die ihr zugeordnete Führungsfunktion nicht übernehmen, da sie letztlich keine Entscheidungsgewalt hat: Diese verbleibt bei den Kantonen, und auch gegen eine Absicht einer Fachdirektorenkonferenz ist schlecht anzukommen. Die Zuordnung von Projekten zum "Kernbereich" hat daher keine erkennbar positive Wirkung. Die Stärke der ZRK ist die breite Diskussion zwischen allen Regierungen, in welcher die Probleme der Zusammenarbeit deutlich gemacht werden können. Ihre zweimal jährlich stattfindenden Versammlungen sind aber auch das Forum, auf welchem der politische Wille zur Kooperation einem Test unterworfen wird.

Zur Zeit werden nun folgende Modifikationen diskutiert: Die Führungsfunktion soll noch deutlicher dem Ausschuss übertragen werden. Das wichtigste Führungsinstrument ist ein klarer und straffer gegliederter Ablauf der Projektgenerierung, der Machbarkeitsprüfung und der Beschlussfassung für Projekte. Die ZRK ist der Ort, wo über Stand und Probleme der Zusammenarbeit rapportiert wird und wo allen Regierungsmitgliedern die Probleme immer wieder an konkreten Fällen vorgeführt werden. Der Ausschuss soll ausser von der Fachstelle auch von der neu geschaffenen Staatsschreiberkonferenz unterstützt werden.²⁹ Da die Staatsschreiber Querschnittsfunktionen innerhalb der Regierung erfüllen und intensive Kontakte zur Verwaltung und zum Parlament unterhalten, sind sie wichtige Personen, um in den Kantonen Schwierigkeiten zu erkennen und allenfalls zu beheben. Mit Informationsmassnahmen soll ausserdem die Zusammenarbeit einem breiteren Publikum besser bekannt gemacht werden.

Im Februar 2003 werden diese Vorschläge an einer Klausurtagung der ZRK diskutiert. Dies wird auch der Ort sein, über die Fortführung und die definitive Umsetzung des Konzepts zu befinden. Bei allen Mängeln: Eine Alternative zur systematisch-pragmatischen Zusammenarbeit ist nicht in Sicht.

Einige Literatur

²⁹ Staatsschreiber entsprechen den Chefs deutscher Länder-Staatskanzleien. Da in der Schweiz (fast) alles von Kanton zu Kanton verschieden ist, können die Staatsschreiber auch "Landschreiber" oder "Kanzleidirektor" heissen!

Zum Projekt des Neuen Finanzausgleichs: NFA-Schlussbericht der Projektgruppe an den Bundesrat vom 31.3.1999 <http://www.efd.admin.ch/d/dok/berichte/1999/04/nfaber.pdf>) sowie die Botschaft des Bundesrates, BBl 2002 S. 2291, <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/2291.pdf>

Aberhalden, Ursula, 1999: *Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit*. Universitätsverlag Freiburg

Brunner, Stephan, 2000: *Möglichkeiten und Grenzen regionaler Zusammenarbeit. Untersucht am Beispiel der Ostschweiz*. Schulthess Zürich

Freiburghaus, Dieter, 2002: Zusammenarbeit der Kantone in der Schweiz. In: Bertelsmann-Kommission "Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit" (Hrsg.), *Reformen durch interregionale Zusammenarbeit*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 39-46.

Freiburghaus, Dieter, 2002: Politikwissenschaftliche Föderalismusforschung in der Schweiz. In: Dieter Freiburghaus (Hrsg.), *Auf den Spuren des Föderalismus - in der Schweiz und in Europa*. Bern: Haupt, 89-112.

Frenkel, Max, 1986: Interkantonale Institutionen und Politikbereiche. In: Raimund Germann/Ernest Weibel (Hrsg.), *Handbuch des Politischen Systems der Schweiz*. Bern: Haupt, 323-369.

Germann, Raimund E., 1999: Die Kantone: Gleichheit und Disparität. In: Ulrich et al. Klöti (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik, Manuel de la politique suisse*. Zürich: NZZ Verlag, 387-420.

Hänni, Peter, 1998: Vor einer Renaissance des Konkordats? Möglichkeiten und Grenzen interkantonalen Vereinbarungen. In: Bernhard Ehrenzeller et al.: *Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen*. Festschrift für Yvo Hangartner. St. Gallen: Dike, 659-674.

Schaltegger, Christoph A., 2001: Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig? In: *Swiss Political Science Review* 7, 1-18.

IDHEAP Working Paper 1999-2003

Ces documents se trouvent également sur notre site Internet:

<http://www.idheap.ch>

Ces documents ne paraissent en principe que sur Internet et ne peuvent être obtenus sous forme papier que sur demande

	2003	
5	MAUCH Corine, KNOEPFEL Peter <i>Synthesis on the Swiss Analysis of Regional Institutional Regimes for the Resource Water</i> , à paraître	
4	FREIBURGHAUS Dieter, ZEHNDER Vital <i>Zusammenarbeit zwischen den Kantonen der Zentralschweiz. Horizontale Kooperation zwischen den Kantonen und die "systematisch-pragmatische Zusammenarbeit" in der Zentralschweiz</i> , mars 2003	15 p.
3	FREIBURGHAUS Dieter <i>Die special relations zwischen der Schweiz und der Europäischen Union</i> , mars 2003	21 p.
2	MAUCH Corine <i>Wandel des institutionellen Wasserregimes im Einzugsgebiet des Unterlaufs der Thur</i> . Fallstudie, à paraître	
1	MAUCH Corine <i>Das institutionelle Wasserregime im Einzugsgebiet von Baldegger- und Hallwilersee (« Seetal ») zwischen 1975 und 2000 . Fallstudie zu den Wirkungen nationaler Ressourcenregime auf regionaler Ebene</i> , janvier 2003	94 p.
	2002	
16	NAHRATH Stéphane. <i>Les effets de la mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire sur les plans de zones dans la région lausannoise entre 1969 et 1985</i> , Working paper de l'IDHEAP 16/2002. Chavannes-près-Renens: IDHEAP, décembre 2002.	168 p.
15	NAHRATH Stéphane <i>Les effets de la mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire sur les rives du lac de Biemme entre 1969 et 1985</i> , Working paper de l'IDHEAP 15/2002. Chavannes-près-Renens: IDHEAP, décembre 2002.	105 p.
14	GLASSEY Olivier, CHAPPELET Jean-Loup <i>Comparaison de trois techniques de modélisation de processus: ADONIS, OSSAD et UML</i> , novembre 2002	30 p.
13	BISANG Kurt, SCHENKEL Walter <i>Wirkungen nationaler Ressourcenregime auf regionaler Ebene: Fallbeispiel Pfywald (VS)</i> , octobre 2002	72 p.
12	SCHENKEL Walter, BISANG Kurt <i>Wirkungen nationaler Ressourcenregimes auf regionaler Ebene: Fallbeispiel Wald am Gurten (BE)</i> , octobre 2002	46 p.
11	BISANG Kurt, SCHENKEL Walter <i>Wirkungen nationaler Ressourcenregimes auf regionaler Ebene: Fallbeispiel Wald in Wildberg (ZH)</i> , octobre 2002	60 p.

10	SOGUEL Nils <i>Demain, quel rôle pour notre Etat?</i> , octobre 2002	20 p.
9	MARTIN Marc-Jean, SOGUEL Nils, TANGERINI Alexandre <i>Perception des chefs des finances, vs économétrie des soldes budgétaires: le cas des cantons suisses</i> , septembre 2002	29 p.
8	GENOUD Christophe, FINGER Matthias <i>Regulatory convergence? The example of the electricity sector</i> , septembre 2002	27 p.
7	FINGER Matthias, COTTI Linda <i>Evaluation of e-government efforts in Europe</i> , juin 2002	33 p.
6	FINGER Matthias, ALLOUCHE Jeremy <i>The transformation of the global water sector: The role of the World Bank and "Public Service TNCs"</i> , avril 2002	9 p.
5	LUGRIN Valentine <i>Etude comparative sur les paysages muséaux de neuf villes suisses</i> , mai 2002	153 p.
4	THORENS Adèle <i>Valle Maggia: Institutional Regime of Water</i> , octobre 2002	40 p.
3	SOGUEL Nils <i>Suppléments péréquatifs : problèmes et évaluation dans le contexte vaudois</i> , mai 2002	34 p.
2	SIMONETTI Antonella, SOGUEL Nils <i>Modélisation de l'aide publique au développement des cantons suisses</i> , janvier 2002	25 p.
1	COTTI Linda <i>eVoting: entre bureaucratie et démocratie</i> , avril 2002	14 p.
	2001	
14	FINGER Matthias <i>La gestion déléguée et la réforme de l'Etat</i> , décembre 2001	14 p.
13	KNOEPFEL Peter, HORBER-PAPAZIAN Katia, BENNINGHOFF Martin, TERRIBILINI Serge, WÄLTI Sonja <i>Le fédéralisme d'exécution en matière de politiques publiques à incidence spatiale</i> , décembre 2001	230 p.
12	SOGUEL N., Tangerini A. <i>Péréquation financière et préférences individuelles: le cas des communes vaudoises</i> , décembre 2001	22 p.
11	JAKOB Simon <i>Die Antidumpingpolitik der EU. Speziell gegenüber den mittel- und osteuropäischen Ländern</i> , octobre 2001	134 p.
10	FORNEROD Serge <i>Les protestants face aux institutions européennes. Mythe et réalité d'une attitude paradoxale</i> , octobre 2001	51 p.
9	FREIBURGHaus Dieter <i>Ist der Staat noch zu retten ? Ein Versuch</i> , juin 2001	25 p.
8	FINGER Matthias <i>La Poste Suisse de 1848 à 2000</i> , juin 2001	20 p.
7	FINGER Matthias, TORNAY Pascal <i>L'évolution de la politique de la Banque Mondiale dans les années 1990: quel rôle pour l'Etat ?</i> , mai 2001	17. p.

6	WEIL Sonia, FINGER Matthias <i>La Nouvelle Gestion Publique et la Réforme des Parlements</i> , mai 2001	16 p.
5	FINGER Matthias <i>Y a-t-il un lien entre e-vote et e-administration?</i> , mai 2001	20 p.
4	SOGUEL Nils <i>Efficacité allocative des budgets publics et méthode de l'allocation contingente</i> , mai 2001	14 p.
3	FINGER Matthias, TORNAY Pascal <i>Etude comparative des processus de réformes des administrations communales : Etat des lieux en France et en Suisse</i> , avril 2001	20 p.
2	BÄTTIG Christoph, HUGENTOBLE Alfred, STREMLOW Matthias <i>Ein Boden mit sieben Siegeln? Der Generelle Entwässerungsplan GEP als Impuls für ein neues institutionelles Regime für die Ressourcen Boden und Wasser</i> , février 2001	44 p.
1	DEMANDER WEBER Alexa, GONIN François, HEDMAN Gunilla <i>Le financement de projet</i> , janvier 2001	37 p. + ann.
	2000	
20	EUGSTER Christine <i>Museen, Organisation, Finanzierung und Betriebsgestaltung</i> , décembre 2000	55 p.
19	FINGER Matthias <i>Dynamique de la nouvelle gestion publique et rôle du parlement</i> , à paraître	
18	FINGER Matthias <i>Conduire dans une administration en changement</i> , à paraître	
17	FINGER Matthias, KRÄHENBÜHL Daniel <i>Universal services and services in the general interest: A conceptual framework for postal regulation</i> , octobre 2000 La version à télécharger au format PDF de 47 Ko, Regulation and public service	13 p.
16	JORDI Michael <i>Sozialhilfestatistik. Problemanalyse beim Aufbau einer Finanzstatistik der Sozialhilfe am Beispiel einer Untersuchung der Kantone Aargau, Basel-Stadt und Zürich</i> , octobre 2000	78 p.
15	FINGER Matthias, MERCIER Jean, BÜRGIN BRAND Sylvia <i>A critical analysis of power in organizational learning and change</i> , décembre 2000	17 p.
14	FINGER Matthias, RUCHAT Béangère <i>The Transformation of International Public Organizations: The Case of UNCTAD</i> , novembre 2000	22 p.
13	KISSLING-NÄF Ingrid, BISANG Kurt <i>Conditions of Emergence and Change of Resource-Specific Institutions. Experiences with Forest Regimes in Europe</i> , novembre 2000	17 p.
12	KISSLING-NÄF Ingrid, VARONE Frédéric <i>Historical Analysis of Institutional Regimes in Switzerland. A Comparison of the Cases of Forest, Soil, Air and Landscape</i> , novembre 2000	31 p.
11	NAHRATH Stéphane <i>"Governing Wildlife Commons?" A Comparative Analysis of Switzerland's Three Hunting Systems</i> , novembre 2000	28 p.
10	MAUCH Corine, REYNARD Emmanuel, THORENS Adèle <i>Historical Profile of Water Regime in Switzerland (1870-2000)</i> , novembre 2000	64 p.

9	LEIMBACHER Jörg, PERLER, Thomas <i>Juristisches Screening der Ressourcenregime in der Schweiz (1900-2000)</i> , octobre 2000	400 p. (2 vol.)
8	BISANG, Kurt, NAHRATH Stéphane, THORENS, Adèle <i>Screening historique des régimes institutionnels de la ressource paysage / Historisches Screening institutioneller Regime der Ressource Landschaft (1870 – 2000)</i> , avril 2001	141 p.
7	AMMANN Lillemore <i>Historisches Screening institutioneller Regime der Ressource Luft (1870 – 2000)</i> , octobre 2000	60 p.
6	REYNARD Emmanuel, MAUCH Corine, THORENS Adèle <i>Screening historique des régimes institutionnels de la ressource en eau en Suisse entre 1870 et 2000</i> , octobre 2000	120 p.
5	NAHRATH Stéphane <i>Screening historique des régimes institutionnels de la ressource sol (1870-2000)</i> , octobre 2000	118 p.
4	BISANG Kurt <i>Historisches Screening institutioneller Regime der Ressource Wald (1870-2000)</i> , octobre 2000	112 p.
3	KNOEPFEL, Peter, VARONE, Frédéric <i>Boden- und Luftreinhaltepolitiken: Rationalitätenwechsel in historischer Perspektive</i> , octobre 2000	34 p.
2	ISLER Henry W., RAETZ Philippe, VIREDAZ FERRARI Anne <i>Gestion de trésorerie dans les collectivités publiques</i> , janvier 2000	27 p.
1	CHAPPELET Jean-Loup, André Le Grand <i>Modélisation, simulation et génération d'applications de workflow pour l'internet</i> , janvier 2000	20 p.
	1999	
6	FINGER Matthias, TAMIOTTI Ludivine <i>Globalization and Governance</i> , décembre 1999	28 p.
5	MARTIN Catherine <i>Libre-échange et perte d'autonomie des Etats dans l'élaboration de leurs politiques publiques. Analyse des instruments de la politique agricole suisse</i> , décembre 1999	74 p.
4	FREIBURGHHAUS Dieter <i>Aktuelle Entwicklungen im schweizerischen Föderalismus</i> , septembre 1999	16 p.
3	FINGER Matthias <i>Apprendre face au pouvoir: l'administration peut-elle devenir apprenante?</i> , mai 1999	19 p.
2	Bättig Christoph, Knoepfel Peter, Peter Katrin, Teuscher Franziska <i>Konzept für ein Policy-Monitoring zur Erhaltung der Biodiversität</i> , avril 1999	43 p.
1a	GERMANN, Raimund E. <i>Observation continue du changement administratif: la BADAC, banque de données des cantons et des villes</i> , janvier 1999	26 p.
1b	GERMANN, Raimund E. <i>Dauerbeobachtung des Verwaltungswandels: Die Datenbank (BADAC) der Kantone und der Städte</i> , janvier 1999	26 p.

1c	GERMANN, Raimund E. <i>Monitoring Administrative Change: The BADAC Database of Swiss Cantons and Towns</i> , janvier 1999	26 p.
----	---	-------

Bulletin de commande

Je souhaite recevoir le(s) IDHEAP Working Paper no

la liste complète des IDHEAP Working Paper
 des informations sur le programme des cours

Envoyer à: Nom, prénom: _____

IDHEAP Service: _____

Rte de la Maladière 21 Rue: _____

1022 Chavannes-près-Renens

No postal: _____

tél. 021 / 694 60 00 - fax: 694 06 09

e-mail: IDHEAP@IDHEAP.unil.ch Date: _____ Signature: _____