

Andrea Iff
Fritz Sager
Eva Herrmann
Rolf Wirz

**Interkantonale und interkommunale
Zusammenarbeit:
Defizite bezüglich parlamentarischer
und direktdemokratischer Mitwirkung**

Bericht im Auftrag der
Oberaufsichtskommission (OAK) des
Grossen Rats des Kantons Bern

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Andreas Lienhard
Prof. Dr. Adrian Ritz
Prof. Dr. Fritz Sager
Prof. Dr. Reto Steiner

Die inhaltliche Verantwortung für jeden Band der KPM-Schriftenreihe liegt beim Autor resp. bei den Autoren.

Andrea Iff
Fritz Sager
Eva Herrmann
Rolf Wirz

Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit: Defizite bezüglich parlamen- tarischer und direktdemokratischer Mitwirkung

Bericht im Auftrag der Oberaufsichtskommission
(OAK) des Grossen Rats des Kantons Bern

KPM-Verlag
Bern

Dr. rer. soc. Andrea Iff ist Projektkoordinatorin für den Bereich Business & Peace bei swisspeace, Schweizerische Friedensstiftung.

Prof. Dr. Fritz Sager ist Professor für Politikwissenschaft am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Eva Herrmann, Bachelor of Arts in Political Science, ist studentische Mitarbeiterin am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Rolf Wirz, Bachelor of Arts in Political Science, ist studentischer Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.

2. Auflage 2011

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

*Interkantonale und Interkommunale Zusammenarbeit:
Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer
Mitwirkung (unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Bern)*

Andrea Iff ; Fritz Sager; Eva Herrmann, Rolf Wirz
Bern 2010
ISBN 978-3-906798-34-9

Alle Rechte vorbehalten
Copyright © 2010 by KPM-Verlag Bern
Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist
unzulässig.

www.kpm.unibe.ch

INHALTSVERZEICHNIS

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	IX
MANAGEMENT SUMMARY	XIII
1. EINLEITUNG	1
2. INTERKANTONALE ZUSAMMENARBEIT	5
2.1 Problemstellung.....	5
2.2 Formen interkantonaler Zusammenarbeit.....	6
2.2.1 Gesamtregierungskonferenzen.....	9
2.2.1.1 Konferenz der Kantonsregierungen.....	9
2.2.1.2 Regionalkonferenzen.....	13
2.2.2 Direktorenkonferenzen.....	18
2.2.3 Fachbeamtenkonferenzen	23
2.2.4 Interkantonale Vereinbarungen.....	26
2.2.4.1 Interkantonale Verträge	28
2.2.4.2 Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV)	39
2.2.5 Interkantonale Institutionen.....	43
2.2.6 Zwischenfazit: Demokratiequalität interkantonaler Zusammenarbeit	50
2.3 Kriterien der Demokratiequalität und Fallauswahl.....	52
2.3.1 Einzelne Kriterien der Demokratiequalität.....	52
2.3.2 Vorbedingungen der demokratischen Mitsprache: Ressourcen und Bereitschaft.....	57
2.3.3 Fallauswahl.....	58
2.4 Empirische Analyse der interkantonalen Zusammenarbeit im Kanton Bern.....	62
2.4.1 Übersicht über die interkantonale Zusammenarbeit im Kanton Bern.....	63
2.4.1.1 Interkantonale Vereinbarungen im Kanton Bern.....	63
2.4.1.2 Fachbeamtenkonferenzen im Kanton Bern	70
2.4.1.3 Beteiligung des Kantons Bern an interkantonalen Konferenzen.....	71
2.4.2 Allgemeine Beurteilung der Demokratiequalität	72
2.4.3 Entscheidverfahren Regionalkonferenz: Entwicklungskonzept Birs.....	77
2.4.4 Entscheidverfahren Direktorenkonferenz: HarmoS-Konkordat	86
2.4.5 Fachbeamtenkonferenz: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).....	104
2.4.6 Interkantonaler Vertrag: Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen	110

2.4.7	Interkantonale Rahmenvereinbarung: Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)	121
2.4.8	Interkantonales Organ: Interkantonale Geschäftsprüfungskommission Polizeischule Hitzkirch	125
2.4.9	Fazit: Beurteilung der Demokratiequalität interkantonaler Zusammenarbeit im Kanton Bern	134
2.5	Vorschläge zur Verbesserung der Demokratiequalität der interkantonalen Zusammenarbeit.....	140
2.5.1	Gesamtschweizerische Ebene.....	141
2.5.2	Kantonale Ebene	148
2.5.2.1	Kommissionsstruktur innerhalb des Parlamentes.....	149
2.5.2.2	Kompetenzen/Delegation (interkantonaler) Kommissionen.....	151
2.5.2.3	Arbeitsweise interkantonaler Kommissionen	156
2.5.2.4	Parlamentarische und demokratische Instrumente.....	158
3.	INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT.....	161
3.1	Problemstellung.....	161
3.2	Formen interkommunaler Zusammenarbeit.....	164
3.2.1	Vertragsmodelle.....	166
3.2.1.1	Gemeinsame Aufgabenerfüllung	166
3.2.1.2	Sitzgemeinde.....	168
3.2.2	Etablierung einer gemeinsamen juristischen Person	170
3.2.2.1	Privatrechtliche Formen.....	170
3.2.2.2	Öffentlich-rechtliche Formen.....	175
3.2.2.3	Regional- oder Interkommunalkonferenz.....	185
3.2.3	Zwischenfazit: Modelle interkommunaler Zusammenarbeit	190
3.3	Kriterien der Demokratiequalität und Fallauswahl.....	193
3.3.1	Einzelne Kriterien der Demokratiequalität.....	193
3.3.2	Fallauswahl.....	197
3.4	Empirische Analyse der interkommunalen Zusammenarbeit im Kanton Bern.....	198
3.4.1	Übersicht über die interkommunale Zusammenarbeit im Kanton Bern	198
3.4.2	Interkommunale Zusammenarbeit in den Gemeinden Zollikofen und Albligen	203
3.4.2.1	Rechtsgrundlage der interkommunalen Zusammenarbeit im Kanton Bern.....	204
3.4.3	Interkommunale Zusammenarbeit in der Gemeinde Albligen	205
3.4.3.1	Soziostrukturelle und politische Merkmale	205
3.4.3.2	Interkommunale Zusammenarbeit.....	207
3.4.3.3	Beurteilung der Demokratiequalität	212

3.4.4	Interkommunale Zusammenarbeit in der Gemeinde Zollikofen..	216
3.4.4.1	Soziostrukturelle und politische Merkmale	216
3.4.4.2	Interkommunale Zusammenarbeit	217
3.4.4.3	Beurteilung der Demokratiequalität	221
3.4.5	Fazit: Demokratiequalität der interkommunalen Zusammenarbeit im Kanton Bern	224
3.5	Vorschläge zur Verbesserung der Demokratiequalität der interkommunalen Zusammenarbeit	228
3.5.1	Deckungsgleichheit von funktionalem und politischem Raum ...	228
3.5.2	Empfehlungen zu Gunsten des Gemeindeparlaments.....	229
3.5.3	Empfehlungen zu Gunsten des Stimmvolkes	235
3.5.4	Empfehlungen zu Gunsten von Gemeindeparlament und Stimmvolk	238
4.	SCHLUSSFAZIT	243
	LITERATURVERZEICHNIS	247
	ZEITUNGSARTIKEL	255
	VERWALTUNGS- UND RECHTSDOKUMENTE	256
	INTERVIEWS.....	258
	ABBILDUNGSVERZEICHNIS	260
	TABELLENVERZEICHNIS	261
	ANHANG: ZUSAMMENFASSUNG DER EMPFEHLUNGEN	263

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Art.	Artikel
AVE	Allgemeinverbindlichkeitserklärung
AWA	Amt für Wasser und Abfall
BIVOS	Bildungsstandard in der Volksschule
BJ	Bundesamt für Justiz
BOGG	Busbetrieb Olten Gösgen Gäu
BPUK	Bau- Planungs- und Umweltdirektion-Konferenz
BV	Bundesverfassung
BWIS	Bundesgesetz zur Wahrung der Inneren Sicherheit
bzw.	beziehungsweise
CGSO	Konferenz der Regierungen der Westschweiz
CoParl	Convention Parlementaire
DAB	Dienst für Aussenbeziehungen
d. h.	das heisst
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EnDK	Konferenz kantonaler Energiedirektoren
FAPERT	Fédération des Associations de Parents d'Elèves de la Suisse Romande et du Tessin
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren
FDKL	Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz
fedpol	Bundesamt für Polizei
FHGS	Westschweizer Fachhochschule für Gesundheit und Soziale Arbeit (IPK FH WCH)
FH-WCH	interparlamentarische Kommission Fachhochschule Westschweiz
FKS	Feuerwehrkoordination Schweiz [vormals Regierungskonferenz zur Koordination des Feuerwehrwesens (RKKF)]
FoDK	Forstdirektorenkonferenz
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und – direktoren

GG	Gemeindegesezt
GRG	Grossratsgesetz
GRP	Gewässerrichtplan
GSA	Amt für Gewässerschutz und Abfallwirtschaft
GV	Gemeindeversammlung
HarmoS	Harmonisierung der obligatorischen Schule
HOOGAN	Hooligan-Datenbank
HS-ARC	interparlamentarische Kommission Hochschule ARC Bern-Jura-Neuenburg (IPK HS-ARC)
ICC	Interessengemeinschaft Kantonsparlamente
IEM	Integrales Einzugsgebietsmanagement
IPGK-IPH	interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission der Interkantonalen Polizeischule Hitzkirch
IHV	Interkantonale Heimvereinbarung
IKK	Interkommunalkonferenz
IL	Informatikleistungszentrum Obwalden-Nidwalden
IPK	Interparlamentarische Konferenz der Nordwest- schweiz
IRV	Interkantonale Rahmenvereinbarung
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen
IVTH	Interkantonale Vereinbarung technischer Handels- hemmnisse
KA	Interkommunale Anstalt
KAZ	Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zi- vilstandeswesen
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirekto- rinnen und –direktoren
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
KMU	Klein- und Mittelunternehmen
KöV	Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs
KoVT	Koordiniertes Verkehrs- und Transportwesen
KoSeKo	Konferenz der Sekretäre der interkantonalen Konfe- renzen

KSPD	Konferenz Städtischer Polizeidirektorinnen und –direktoren
KZU	Krankenheimverband Zürcher Unterland
LCH	Lehrerverband Schweiz
LDK	Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren
MZDK	Schweizerische Konferenz der Kantonalen Militär- und Zivilschutzdirektorinnen und –direktoren
N	Neuerung
NGRG	neues Grossratsgesetz
NWRK	Regionalkonferenz der Regierungen der Nordwestschweiz
O	Optimierung
OAK	Oberaufsichtskommission
Ogr	Organisationsreglement
ORK	Ostschweizer Regierungskonferenz
POM	Polizei- und Militärdirektion
REP	Regionaler Entwässerungsplan
RKGK	Regierungskonferenz der Bergkantone
RRB	Regierungsratsbeschluss
RVK	Regionale Verkehrskonferenz
RWU	Regionalplanung Winterthur und Umgebung
S&E	Verein Schule und Elternhaus Schweiz Schweizerischer Elternrat
SER	
SGSO/WRK	St. Galler Schiedsordnung/ Westschweizer Regierungskonferenz
SKöF	Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SKV	Schweizerische Konferenz der Verbindungsstellen
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen
SSK	Schweizerische Staatsschreiberkonferenz
SRSZ	Systematische Gesetzessammlung
SZH	Schweizerische Zentralstelle Hooliganismus
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz
u. a.	unter anderem
v. a.	vor allem

VBK	Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden
VDK	Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren
VK	Vereinbarungskonferenz
VPOD	Verband des Personals Öffentlicher Dienste
VRB	Verein Region Bern
VSZ	Verkehrssicherheitszentrum Obwalden/Nidwalden
VWIS	Verordnung zur Wahrung Innerer Sicherheit
WoV	wirkungsorientierte Verwaltungsführung
z. B.	zum Beispiel
ZRK	Zentralschweizer Regierungskonferenz
Art.	Artikel
AVE	Allgemeinverbindlichkeitserklärung
AWA	Amt für Wasser und Abfall
BIVOS	Bildungsstandard in der Volksschule
BJ	Bundesamt für Justiz
BOGG	Busbetrieb Olten Gösgen Gäu
BPUK	Bau- Planungs- und Umweltdirektion-Konferenz
BV	Bundesverfassung
BWIS	Bundesgesetz zur Wahrung der Inneren Sicherheit
bzw.	beziehungsweise
CGSO	Konferenz der Regierungen der Westschweiz
CoParl	Convention Parlementaire
DAB	Dienst für Aussenbeziehungen
d. h.	das heisst

MANAGEMENT SUMMARY

Die Bedeutung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und der Verwaltungstätigkeit über Kantons- und Gemeindegrenzen hinweg hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Verschiedenste Probleme lassen sich nicht mehr innerhalb der traditionellen politischen Strukturen lösen. In der Praxis haben sich deshalb auf kantonaler und kommunaler Ebene verschiedene Kooperations- und Ausgleichsprozesse etabliert. Dabei sind es insbesondere die Verwaltung und die Exekutive, welche diese Zusammenarbeit initiieren und steuern, und das Parlament sowie das Volk werden kaum oder nur bei Grundsatzentscheiden einbezogen.

In der wissenschaftlichen Literatur zur Demokratiequalität wird zwischen Input- und Output-Legitimation (Scharpf 1999) unterschieden. Die Input-Legitimation beruht auf dem traditionellen Prinzip der Politikgenerierung durch die Zustimmung des Volkes, repräsentiert durch ein gewähltes Parlament (*government by the people*). Die Output-Legitimation beruht auf dem funktionalen Prinzip der Nützlichkeit (*government for the people*), wobei die Akteure nicht unbedingt demokratisch gewählt oder legitimiert sein müssen, sondern eine effiziente Aufgabenerfüllung im Vordergrund steht.

Die rechtlichen Grundlagen zur interkantonalen Zusammenarbeit sind im Kanton Bern gut ausgestaltet. Er ist bezüglich Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament mit seiner Verfassungsbestimmung sehr fortschrittlich. Die Frage der Delegation wird durch Regierung und Verwaltung sensibel gehandhabt und kontrolliert. Bezüglich der Repräsentation des Kantons Bern in interkantonalen Gremien kann gesagt werden, dass dieser generell sehr gut vertreten ist. Insbesondere in den Vorständen der wichtigen Direktorenkonferenzen. Auch in interkantonalen Verwaltungsgremien ist der Kanton Bern aufgrund seiner Grösse und seines Knowhows gut vertreten.

Die Studie hat weiter gezeigt, dass der Grosse Rat über die meisten Vorhaben der interkantonalen Zusammenarbeit bereits heute implizit und gut informiert ist. Dies bedeutet, ein Parlamentarier kann Aktivitäten in der interkantonalen Zusammenarbeit früh erkennen, da darüber von Sei-

ten der Verwaltung und der Regierung früh informiert wird. Hierbei scheint jedoch zentral, dass die Parlamentarier oftmals auf das Tagesgeschäft konzentriert sind und die Informationen, welche im Parlament diskutiert werden, nicht nach deren interkantonaalem Gehalt beurteilen können. Es fehlen also insbesondere personelle Ressourcen, um interkantonale Geschäfte bearbeiten zu können.

Gleichzeitig muss gesagt werden, dass die spezifischen institutionellen Möglichkeiten der Mitwirkung des Parlaments an der interkantonalen Zusammenarbeit im Kanton Bern noch nicht ausgeschöpft sind. Der Kommission, welche für die Aussenbeziehungen zuständig wäre, könnten insbesondere mehr Rechte bei der Ausarbeitung eines Konkordats sowie weitergehende Rechte bezüglich der Weisungen eingeräumt werden. Auch die interkantonalen Aufsichtskommissionen könnten mit weiteren Kompetenzen ausgestattet werden, die es ihnen erlauben würden, sich direkt an das Exekutivgremium eines interkantonalen Organs zu wenden, wie auch in den Empfehlungen zu diesem Bericht ausgeführt wird.

Bei der Beurteilung der Demokratiequalität auf interkommunaler Ebene muss zuerst festgehalten werden, dass die rechtlichen Grundlagen bescheiden sind. In den Gemeindeverfassungen ist teilweise nur der Zweck skizziert, welche Kooperationen erfüllen sollen. Allerdings muss die geringe Regelungsdichte nicht nur negativ sein, da in vielen Fällen die Zusammenarbeit über die Zeit gewachsen ist und funktioniert, ohne dass eine umfassende Regelungsbasis erforderlich wäre. So vielfältig die Typen von Gemeindekooperationen sind, so unterschiedlich sind auch die Entscheidmechanismen. Bei grösseren, "professionelleren" Kooperationen wie den Regionalkonferenzen sind Mechanismen und Stimmengewichte klar ausgewiesen. Betrachtet man Kooperationen unter wenigen Gemeinden sind diese nicht immer klar.

Die kommunalen Parlamente werden – wenn vorhanden – nur selten einbezogen. Die Parlamentsmitglieder beginnen jedoch vermehrt ihr Recht auf entsprechende Information einzufordern. Die Bevölkerung wird kaum involviert; einerseits ist ein Einbezug der Bevölkerung formal selten vorgesehen, andererseits wird diese auch nicht selbst aktiv, auch wenn sie

dies durch Initiativen oder Referenden tun könnte. Diese geringe Partizipation hängt mit fehlender Information, fehlendem Interesse und fehlender Betroffenheit der Stimmbürgerschaft zusammen. Kanäle, um Parlament und Bevölkerung zu informieren, bestehen in vielen Gemeinden ausreichend. Sie werden jedoch nicht überall intensiv genutzt.

Während wie oben dargestellt der Fokus der Untersuchung auf der Input-Legitimation lag, muss bei einer abschliessenden Beurteilung der Demokratiequalität intergouvernementaler Zusammenarbeit auch der Aspekt der Output-Legitimität berücksichtigt werden.

Erstens stellt sich das Problem der Demokratiequalität intergouvernementaler Zusammenarbeit nicht gleichermassen auf Kantons- und Gemeindeebene. Während auf der Kantonsebene die demokratiepolitische Frage der Input-Legitimität von Exekutiventscheiden als zentral wahrgenommen wird, erweist sich das Interesse auf der kommunalen Ebene als geringer. Die Güte der Zusammenarbeit unter Gemeinden wird primär über die Bereitstellung der öffentlichen Leistungen beurteilt. Neben utilitaristischen Gründen wie eben dem Interesse an einem funktionierenden Service public und an einer hohen Qualität der erwarteten Leistungen spielt hierbei auch handfester Pragmatismus eine zentrale Rolle: das Milizsystem krankt in der Gemeinde an Rekrutierungsproblemen und demokratische Kontrolle bedarf besetzter Kontrollinstanzen, welche wiederum personelle und finanzielle Ressourcen binden.

Zweitens zeigt sich auch ein Unterschied hinsichtlich Theorie und Praxis. Während auf beiden Ebenen eindeutige formale Defizite bestehen, erweist sich das Problem in der politischen Realität als weniger virulent denn erwartet. Das Parlament ist auf kantonaler Ebene in praktisch allen untersuchten Fällen sehr gut informiert gewesen und die Entscheidungen liefen transparent ab. Das demokratiepolitische Unbehagen an der intergouvernementalen Zusammenarbeit konnte in den untersuchten Fällen nur teilweise empirisch festgemacht werden. Dieser Befund negiert nicht das Problem, relativiert aber zu einem gewissen Teil seine Dringlichkeit.

Drittens ergeben sich für Gemeinden weitergehende Lösungsansätze als für die kantonale Ebene. Da wie oben dargestellt die Output-Legitimität höher gewichtet wird als die Input-Legitimität, ist die Frage nach der geeigneten räumlichen Organisationsform für die Leistungserbringung gerechtfertigt. Die Option der Gemeindefusion hat hierbei den Vorteil, dass die Deckungsgleichheit von politischem und funktionalem Raum zumindest verbessert wird und damit sowohl Output- als auch Input-Legitimation gesteigert werden kann. Allerdings sind nicht alle funktionalen Räume gleich gross und auch fusionierte Gemeinden werden weiterhin zusammen kooperieren. Die Grössenzunahme kann aber zu einer Professionalisierung der Politik führen und damit das demokratische Kontrollpotenzial erhöhen.

Schliesslich muss auf kantonaler Ebene im Hinblick auf Reformen die Feststellung vorangestellt werden, dass die wichtigste Alternative zur interkantonalen Zusammenarbeit meist nicht eine kantonale Einzellösung, sondern komplexe interkantonale Strukturen demokratischer Mitsprache oder die Etablierung einer Bundeslösung sind. Verglichen mit dem Verfahren auf Bundesebene zeichnen sich die Verfahren auf kantonaler Ebene insbesondere durch einen stärker gewichteten Einbezug der Kantone aus. Dieser Einfluss steht im Gegensatz zur Bundesebene, auf welcher insbesondere Interessenorganisationen sehr viel Gewicht erhalten und die Kantone ein Vernehmlassungspartner unter vielen sind. Bei der Formulierung sowohl des Problems als auch der Lösungsvorschläge gilt es deshalb Augenmass zu halten und die politischen Möglichkeiten mit einzubeziehen. Entsprechend zeichnen sich die formulierten Empfehlungen durch einen weitgehenden Pragmatismus aus, der sich stärker an den festgestellten realpolitischen Verhältnissen orientiert als an demokratiethoretischen Idealbildern. Die Empfehlungen finden sich in Kurzform im Anhang.

1. EINLEITUNG

Die Oberaufsichtskommission (OAK) des Grossen Rats des Kantons Bern hat im Oktober 2008 den Grundsatzbeschluss gefasst, vertiefte Abklärungen zu Fragen der Beeinträchtigung direkt- und repräsentativdemokratischer Einflussnahme auf politische Entscheide durch interkommunale und interkantonale Zusammenarbeitsformen in Form einer externen Studie vorzunehmen. Die vorliegende Untersuchung erfüllt dieses Mandat.

Die Problematik des Verlustes an demokratischer und parlamentarischer Mitwirkung ist in der Auftragsumschreibung des Ratssekretariats ausführlich beschrieben. Es geht darum, dass die Bedeutung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und der Verwaltungstätigkeit über Kantons- und Gemeindegrenzen hinweg in den vergangenen Jahren zugenommen hat. Verschiedenste Probleme lassen sich nicht mehr innerhalb der traditionellen politischen Strukturen lösen. In der Praxis haben sich deshalb auf kantonaler und kommunaler Ebene verschiedene Kooperations- und Ausgleichsprozesse etabliert. Dabei sind es insbesondere die Verwaltung und die Exekutive, welche diese Zusammenarbeit initiieren und steuern, und das Parlament sowie das Volk werden kaum oder nur bei Grundsatzentscheiden einbezogen.

In der wissenschaftlichen Literatur spricht man in diesem Zusammenhang von einer Abnahme der Input- und einer Zunahme der Output-Legitimation (Scharpf 1999). Die Input-Legitimation beruht auf dem traditionellen Prinzip der Politikgenerierung durch die Zustimmung des Volkes, repräsentiert durch ein gewähltes Parlament (*government by the people*). Die Output-Legitimation dagegen beruht auf dem funktionalen Prinzip der Nützlichkeit (*government for the people*), wobei die Akteure nicht unbedingt demokratisch gewählt oder legitimiert sein müssen, sondern eine effiziente Aufgabenerfüllung im Vordergrund steht. Der vorliegende Bericht thematisiert insbesondere die fehlende Input-Legitimität

der horizontalen Zusammenarbeit auf Gemeinde- und Kantonsebene; bei einer Beurteilung der Demokratiequalität müssen jedoch schlussendlich beide Arten der Legitimation in Betracht gezogen werden.

Im Bericht werden die interkantonale und –kommunale Zusammenarbeit spezifisch betrachtet. Beide Kapitel zu den verschiedenen Ebenen sind gleich aufgebaut.

- Im *ersten Teil* der beiden Kapitel wird jeweils die Problemstellung erläutert.
- In einem *zweiten Teil* wird jeweils eine umfassende Aufarbeitung der Situation in der Schweiz vorgenommen und die bestehende Literatur zum Thema zusammengestellt. Dabei wird die Vielfalt der Zusammenarbeit, welche sich in den vergangenen Jahren sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene etabliert hat, in unterschiedliche Formen kategorisiert.
- Aufgrund der Literaturstudie und der unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit werden in einem jeweils *dritten Teil* die repräsentativ- und direktdemokratiethoretischen Kriterien ausgearbeitet und die Fallauswahl für die Detailanalysen im Kanton Bern gemacht. Es wird insbesondere auf die rechtlichen Grundlagen, den Mechanismus der Entscheidungsfindung und die Repräsentativität sowie die demokratische und parlamentarische Mitsprache eingegangen.
- Die empirischen Detailstudien zur interkantonalen und interkommunalen Zusammenarbeit werden in einem jeweils *vierten Teil* durchgeführt. Es werden jeweils alle Formen der interkantonalen und –kommunalen Zusammenarbeit anhand der erarbeiteten Demokratiecriteria erarbeitet.
- Die Erkenntnisse aus dem empirischen Teil führen dann im jeweils *fünften Teil* zu den Empfehlungen für die interkantonale respektive interkommunale Zusammenarbeit im Kanton Bern.

Der Bericht schliesst mit einem vergleichenden Fazit der Demokratiequalität der interkommunalen und interkantonalen Zusammenarbeit und im Anhang werden die Empfehlungen noch einmal in Kurzform zusammengefasst.

2. INTERKANTONALE ZUSAMMENARBEIT

2.1 Problemstellung

Die horizontalen Institutionen des Schweizer Föderalismus haben lange Zeit eine vergleichsweise untergeordnete Rolle gespielt. Dies wurde insbesondere der damit einhergehenden Schwerfälligkeit und dem technokratischen Charakter zugeschrieben. Insbesondere in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hat sich der horizontale Föderalismus in der Schweiz jedoch zunehmend entwickelt (Bochsler et al. 2004, 94)¹. Die Kantone begannen vermehrt, organisatorische Elemente zu koordinieren und nicht nur zu harmonisieren. „Sie gingen vermehrt dazu über, in den Verträgen auch den Vollzug gemeinsam zu organisieren, interkantonale Organe einzusetzen und diese mit Kompetenzen auszustatten“ (Zehnder 2007, 62). Der Vorteil dieser Problemlösung ist, dass die interkantonale Zusammenarbeit vielseitig ist und eine flexible Kooperation im lokalen Raum erlaubt (Vatter & Rüefli 2006, 38).

Es waren insbesondere die kantonalen Regierungen, die diese Kooperationen vorangetrieben und ausgeführt haben. Sie sind dazu in den jeweiligen Kantonsverfassungen auch explizit befugt: Als direkt gewählte Volksvertreter wird ihnen die Aufgabe übertragen, den Kanton nach aussen hin zu vertreten und damit auch, Vertragsverhandlungen mit anderen Kantonen zu führen. Es besteht bei dieser Art der interkantonalen Kooperation jedoch die Gefahr, dass die Parlamente und die Bevölkerung der Kantone die Kontrolle über die Ausarbeitung und Durchführung verlieren. Aufgrund des oft informellen Charakters dieser Zusammenarbeit ist beispielsweise nicht gewährleistet, dass die Parlamente ausreichend informiert werden. Die Mitwirkungsmöglichkeit der

¹ Der Bericht beschränkt sich auf die so genannte horizontale Zusammenarbeit zwischen den Kantonen im engeren Sinne, und schliesst dabei zum einen die vertikale Zusammenarbeit mit dem Bund, aber auch mit den Gemeinden, insbesondere den Städten aus. Zudem wird auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit europäischen Nachbarn nicht in die Betrachtungen mit einbezogen.

Parlamente ist so beispielsweise bei der Vorbereitung und Ausgestaltung von interkantonalen Verträgen deutlich geringer, als bei Gesetzen, Verordnungen und Projekten über die der Kanton allein bestimmt. Die Kantonsparlamente können kaum mehr Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung von Vereinbarungen oder gemeinsamen Institutionen nehmen und werden zu reinen Genehmigungsorganen. Trotz der ausserpolitischen Kompetenz der Regierung ist dies problematisch, weil das Kantonsparlament in einem stärkeren Mass als die Regierung das Volk vertritt und zudem eine Kontrollfunktion über die Regierung wahrzunehmen hat. Weiter werden im Parlament im Gegensatz zu den Regierungen Entscheidungen öffentlich gefällt und diese Öffentlichkeit ist eine Grundlage der Demokratie (Abderhalden 2006, 13).

Deshalb soll im Folgenden die interkantonale Zusammenarbeit entlang der Aspekte der parlamentarischen und demokratischen Mitwirkung beurteilt werden. Die Ausführungen beruhen auf der bestehenden akademischen und grauen Literatur, sowie zwei telefonischen Interviews mit Herrn Patrick Trees, ehemaliger Leiter des Dienstes für Aussenbeziehungen (DAB) des Kantons Bern, sowie Othmar Fillinger, Leiter des Sekretariats der Zentralschweizer Regierungskonferenz.

2.2 Formen interkantionaler Zusammenarbeit

Die Formen, die den Kantonen zum gemeinsamen Organisieren der Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehen, sind schier unendlich. Zender und Freiburghaus (2003, 11) haben die Zusammenarbeit charakterisiert als ein „fast schon chaotisch anmutender Arten- und Formenreichtum“. Es stellt sich hier insbesondere die Frage, nach welchen Kriterien die Zusammenarbeit kategorisiert oder gegliedert werden soll, damit eine Beurteilung der demokratischen und parlamentarischen Mitwirkung erfolgen kann. In der Literatur finden sich verschiedene Typologien interkantionaler Zusammenarbeit. Zender und Freiburghaus (2003, 8) beispielsweise nehmen dabei den Zweck der Zusammenarbeit als Ausgangslage und unterscheiden:

-
- *Bi- oder multilaterale Abmachungen*, welche unmittelbare grenzüberschreitende Koordinationsprobleme zwischen zwei Kantonen betreffen (bspw. in den Bereichen Nahverkehr, Raumplanung oder Gewässerschutz);
 - Die *gemeinsame Erbringung oder den Einkauf von Dienstleistungen*, wobei zwei oder mehrerer Kantone eine Aufgabe gemeinsam lösen oder einem Kanton die Leistung verkaufen. Förster (2006, 63) unterteilt diese am Beispiel des Kantons Schaffhausen weiter in
 - *Gemeinsame Aufgabenerfüllung in koordinierender Form* (bspw. beim Hochsicherheitsstrafvollzug oder der Polizei);
 - *Gemeinsame Aufgabenerfüllung durch interkantonale Einrichtungen* (bspw. Drogenrehabilitation);
 - *Gemeinsames Auftreten beim Einkauf von Mitteln Dritter* (bspw. die Anschaffung von Uniformen oder Software);
 - *Entgeltliche Zurverfügungstellung von Kapazitäten* (bspw. Lebensmittelkontrolle)
 - *Entgeltliche Übernahme zur Verfügung gestellter Kapazitäten* (bspw. Hochschulwesen oder Spitzenmedizin).
 - Den *Erfahrungsaustausch oder Lobbying*, wobei Kantone Erfahrungen austauschen, gemeinsame Lösungen erarbeiten oder ihre Interessen gegenüber Dritten vertreten (bspw. Bergkantone oder Agglomerationskantone).
 - Die *Rechtsvereinheitlichung und schweizweite Koordination*, welche Gebiete betreffen, die die Kantone vereinheitlichen aber nicht an den Bund abtreten möchten (bspw. Universitätsfinanzierung durch Nichthochschulkantone, WTO-Konformität des Beschaffungswesens, Anerkennung von Lehrerdiplomen).
 - *Gemeinsame Vertretung von Interessen gegenüber dem Bund*, wobei insbesondere die Konferenz der Kantonsregierungen

(KdK) oder auch die Direktorenkonferenzen genannt werden, obwohl die letzteren auch eine wichtige Aufgabe im Bereich der Koordination und Organisation aller obigen Bereiche einnehmen.

Wie aus der Aufzählung ersichtlich wird, sind bestimmte Zusammenarbeitsformen formeller, andere jedoch informeller Natur. Es ist festzuhalten, dass insbesondere die formalisierte Zusammenarbeit einer parlamentarischen oder demokratischen Kontrolle unterliegen kann. Die ‚negative Koordination‘, die freiwillige Anpassung an und Ausrichtung auf die anderen Kantone wird selten als Teil der interkantonalen Zusammenarbeit berücksichtigt (Zehnder & Freiburghaus 2003, 9). Dabei entwickeln sich Dinge ähnlich aufgrund von informellem Informationsaustausch; Politikstile nähern sich an, oder andere Bereiche werden nicht vorangetrieben, weil sie der guten Nachbarschaft abträglich sind (Sager 2003)².

Für die Beurteilung der demokratischen und parlamentarischen Mitwirkung ist diese Kategorisierung entlang dem Zweck insofern nicht ergiebig, als dass sie zu detailliert ist. Der Einbezug des Parlamentes und des Volkes ist viel weniger breit als die Arten und Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Für das weitere Vorgehen sollen deshalb weiter gefasste Formen interkantonaler Zusammenarbeit und insbesondere deren Instrumente unterschieden werden (Waldmann 2005, 23f): (a) gemeinsame Organisationen und Einrichtungen, zum einen Konferenzen, zum anderen Institutionen mit der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben, (b) vertragliche Vereinbarungen und (c) übergeordnete Einrichtungen und Strukturen.

² Für den Schlussbericht soll durch die Analyse eines Entscheidungsprozesses innerhalb einer Fachbeamtenkonferenz versucht werden, diese Art der Zusammenarbeit im Lichte der demokratischen und parlamentarischen Mitwirkung zu beleuchten (s. Kapitel 4.1.2).

Entlang dieser einfacheren Einteilung wird im Folgenden zuerst auf die Zusammenarbeit in den verschiedenen Konferenzen eingegangen. Dabei wird unterschieden zwischen den Gesamtregierungskonferenzen, der KdK und den Regionalkonferenzen, danach den sektoralen Direktorenkonferenzen und schlussendlich den Fachbeamtenkonferenzen. Danach wird spezifisch auf die ‚Produkte‘ eingegangen, die innerhalb dieser Konferenzen etabliert werden: formalisierte interkantonale Vereinbarungen und interkantonale Institutionen.

2.2.1 Gesamtregierungskonferenzen

Die heute bestehenden interkantonalen Zusammenarbeitsstrukturen werden zum weitaus grössten Teil von Regierungen und Verwaltungen getragen (Brunner 2000, 198ff). Interkantonale Konferenzen sind heute zu einem nicht mehr wegzudenkenden Element des kooperativen Föderalismus geworden. Sie werden beschrieben als Möglichkeit informeller aber direkter vertikaler Einflussnahme (Vatter 2005, Wälti 1996). In den vergangenen Jahren hat sich eine Kaskade verschiedenster Konferenzen herausgebildet, welche sowohl gesamtschweizerisch als auch regional, sowohl als ganze Gremien als auch sektoral, und sowohl auf Regierungs- als auch Verwaltungsebene eine Koordination der Tätigkeiten und eine gemeinsame Position gegenüber dem Bund anstreben. Es ist davon auszugehen, dass diese Konferenzen in Zukunft an Bedeutung gewinnen werden. Dies ist jedoch mit verschiedenen Kritiken verbunden. So ist beispielsweise die Arbeit dieser Konferenzen oftmals nicht formalisiert und selbst regelmässig tagende und durchaus gut organisierte interkantonale Konferenzen beruhen nicht auf einem Vertrag (Zehnder 2007, 61).

2.2.1.1 Konferenz der Kantonsregierungen

Seit mehr als 15 Jahren existiert die KdK, welche bezweckt, die Zusammenarbeit unter den Kantonen zu fördern sowie Informations-, und Koordinationsaufgaben wahrzunehmen. Die Konferenz befasst sich

insbesondere mit Fragen der Erneuerung und Weiterentwicklung des Föderalismus, der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, der Willensbildung und Entscheidvorbereitung im Bund, des Vollzugs von Bundesaufgaben durch die Kantone sowie in der Aussen- und Integrationspolitik, welche die Kantone betrifft (Vereinbarung über die KdK, Artikel 1 Absatz 2). Die KdK hat in den vergangenen Jahren in zentralen Geschäften die Kantone in der Zusammenarbeit mit dem Bund vertreten. So beispielsweise bei der Ausarbeitung und Implementierung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung oder im Rahmen des Abkommens zu den Bilateralen Verträgen II. Die Arbeit der KdK wurde insbesondere für ihr 10-jähriges Jubiläum in einem Sammelband von verschiedenen Autoren aufgearbeitet (Konferenz der Kantonsregierungen 2003).

Die Mitglieder der KdK sind die kantonalen Regierungen, wobei jede Regierung Anspruch auf einen Sitz in der Konferenz hat. Die Plenarkonferenz tritt jährlich viermal zu ordentlichen Sitzungen zusammen. Sie wählt den Präsidenten, den Leitenden Ausschuss und bezeichnet das Sekretariat. Der Leitende Ausschuss ist das oberste Führungsorgan; es besteht aus sieben bis neun Mitgliedern. Er bearbeitet die laufenden Geschäfte und bereitet die Sitzungen der Plenarkonferenz vor.

Das Sekretariat der KdK ist für die Vorbereitung der Sitzungen der Plenarkonferenzen und des Leitenden Ausschusses sowie für die Protokollführung verantwortlich und ist für die hinreichende und laufende Information und Dokumentation der Konferenzorgane sowie der Kantone und weiterer interessierter Kreise verantwortlich (Vereinbarung über die KdK, Artikel 13). Das Sekretariat wurde seit der Gründung der KdK von einem 50 Prozent Pensum eines Geschäftsführers auf rund 14 Vollzeitstellen erhöht (Minger 2003, 9). Die Kantone tragen die Kosten der KdK gemäss ihrer Einwohnerzahl.

Rechtliche Grundlagen

Rechtsgrundlage für die Arbeit der KdK, sowie für alle anderen Direktorenkonferenzen ist Artikel 48, Absatz 1 und 3 der Bundesverfassung. Kantone können miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen, wobei Verträge zwischen Kantonen dem Recht und den Interessen des Bundes sowie anderer Kantone nicht zuwiderlaufen dürfen. Auf kantonaler Ebene haben Regierungen wie oben erwähnt den verfassungsrechtlichen Auftrag, den Staat nach aussen zu vertreten (s. einzelne Kantonsverfassungen). Sie können dafür die zuständigen Regierungsmitglieder beauftragen. Die Rechtskörperschaft der KdK ist nach wie vor die ch Stiftung³, so dass die Sekretärin der KdK gleichzeitig auch Geschäftsführerin der ch Stiftung ist.

Beispiel: Rechtsgrundlage der KdK

Die rechtlichen Grundlagen der KdK sind in bestimmten Kreisen umstritten. Der Regierungsrat des Kantons Zürich sah sich im Jahr 2004 mit zwei parlamentarischen Vorstössen konfrontiert, welche im Zusammenhang mit Aktivitäten der KdK Fragen nach der Legitimität dieser Konferenz im Besonderen und damit auch der Direktorenkonferenzen im Allgemeinen aufwarf. Der Regierungsrat antwortete mit der Generalklausel, dass es Aufgabe des Regierungsrates sei, den Staat zu leiten und nach aussen zu repräsentieren und verwies insbesondere auf Artikel 40 Ziffer 3 der Zürcher Kantonsverfassung und Artikel 48 der Bundesverfassung.

³ Die ch Stiftung ist eine interkantonale Organisation aller 26 Kantone mit Sitz in Solothurn, die in den späten 60er Jahren gegründet wurde und ihrerseits massgeblich an der Gründung der KdK im Jahr 1993 beteiligt war. Sie ist dem Grundgedanken des Föderalismus verpflichtet und fördert die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund. Sie fördert diese insbesondere mit literarischen Übersetzungsprojekten sowie mit dem Jugendaustausch über die Sprachgrenzen hinweg und weiteren Veranstaltungen.

Entscheidfindung

An den Plenarversammlungen der KdK ist jeder Kanton mit einer ein- oder mehrköpfigen Delegation seiner Regierung vertreten. Die Kantonsregierungen regeln Wahl und Amtsdauer ihrer jeweiligen Vertretung in der KdK selbst. Jeder Kanton hat eine Stimme, womit die Gleichheit der Kantone gewahrt bleibt. Für einen Beschluss der KdK bedarf es eines Quorums von 18 Kantonsregierungen. Auch wenn diese Beschlüsse als Beschlüsse der Konferenz gelten, sind sie jedoch für die einzelnen Kantone nicht bindend (Artikel 10 Vereinbarung über die KdK). Wie oben ausgeführt werden diese Beschlüsse durch den Leitenden Ausschuss sowie das Sekretariat vorbereitet. De facto ist davon auszugehen, dass für wichtige Entscheidungen ein Konsens angestrebt wird, welchem alle Kantone zustimmen können.

Direktdemokratische und parlamentarische Mitwirkung

Die KdK hat sich in den letzten zehn Jahren zu einem wichtigen Organ der interkantonalen Zusammenarbeit entwickelt, welches die Position der Kantone zu stärken vermochte. Wie der Urner Regierungsrat in einer Antwort auf eine Interpellation darstellt, kommt „den Stellungnahmen der KdK bei Vernehmlassungen und Vorbereitungen von Entscheidungen ein nicht zu unterschätzendes Gewicht“ zu (Urner Regierungsrat 2009, 6). Die Kantonsparlamente werden nicht formell in die Arbeit der KdK mit einbezogen; es obliegt den einzelnen Regierungen, dies zu bewerkstelligen⁴. Die von der KdK ausgearbeitete Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV), welche es ermöglicht, Kantone zur Zusammenarbeit zu ver-

⁴ Bezüglich der Zusammenarbeit mit dem Bund ist anzumerken, dass für eine effiziente Mitsprache der Kantone auf Bundesebene eine gemeinsame und einheitliche Stellungnahme der Kantone massgebend ist. Diese muss teilweise unter Zeitdruck erstellt werden, so dass langdauernde Konsultationen sowie der Einbezug der Parlamente nicht immer möglich sind. Dies rührt auch daher, dass die Verhandlungsprozesse der EU nicht auf föderale Staaten ausgerichtet sind. Zur Optimierung des Informationsflusses wurden deshalb kantonale Informationsbeauftragte in den einschlägigen Institutionen des Bundes platziert. Diese vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, die durch die KdK koordiniert wird, ist jedoch nicht Thema dieser Studie und wurde anderenorts breit thematisiert (siehe beispielsweise Freiburghaus 1994, Siegwart 1997, Tornay et al. 2006, Pfisterer 2000, Nuspliger 2000, Schmitt 2001).

pflichten, nimmt diesen Punkt jedoch in ihren Bestimmungen auf (s. Kapitel 2.2.4). Die Sitzungen der KdK sind nicht öffentlich und ihre Beschlüsse werden auch nicht veröffentlicht. Die KdK informiert jedoch auf ihrer Website mittels Medienmitteilungen über ausgewählte Beschlüsse der Kantonsregierungen und macht ihre Sitzungsdaten öffentlich. Gemeinsame Vereinbarungen, welchen die Kantone auf Beschluss der KdK beitreten, werden je nach Regelung durch diese selbst veröffentlicht.

Auch die kantonalen Parlamente haben begonnen, sich nach dem Vorbild der Parlamente in Deutschland und Österreich zusammen zu schliessen und auf gesamtschweizerischer Ebene aktiv zu werden. Eine Konferenz der Kantonsparlamente konnte 2006 mangels Interesse einer genügenden Anzahl Kantone nicht gebildet werden. So ist die Interessengemeinschaft Kantonsparlamente (ICC) entstanden, welche sich zum Ziel gesetzt hat, eine Informationsplattform für alle Kantonsparlamente aufzubauen, um Daten und Informationen von gesamtschweizerischer Relevanz allgemein verfügbar zu machen. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten die Parlamente vor allem durch gegenseitige Besuche der Präsidien und Leitungsorgane Kontakt, ebenso wie durch das jährliche Treffen der Präsidentinnen und Präsidenten. Diese Treffen waren jedoch insbesondere gesellschaftlicher Natur. Mit der Etablierung der Interessengemeinschaft wird auch auf dieser Ebene eine zunehmend professionalisierte Zusammenarbeit angestrebt.

2.2.1.2 Regionalkonferenzen

Nur wenige Teile der interkantonalen Zusammenarbeit betreffen die gesamte Schweiz und ein Grossteil der Zusammenarbeit ist bilateraler oder regionaler Art. Eine Analyse aller interkantonalen Verträge verdeutlicht, dass nur ein Viertel der Vereinbarungen alle Kantone umfassen (Bochsler et al. 2004, 101). Dies zeigt bereits die Bedeutung der regionalen Zusammenarbeit, die auch mit dem neuen Bundesverfassungsartikel (Artikel 48 BV) gestärkt wurde. In der Schweiz haben sich vier Regionalkonferenzen herausgebildet: die Konferenz der Regierun-

gen der Westschweiz (CGSO), die Regionalkonferenz der Regierungen der Nordwestschweiz (NWRK), die Ostschweizer Regierungskonferenz (ORK) und die Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK). Für eine Übersicht über die Entwicklung und Relevanz dieser Konferenzen ist insbesondere Trees (2005) zu nennen. Ausser der ORK haben alle Konferenzen ein ständiges Sekretariat eingerichtet, um dieser Art der Zusammenarbeit mehr Gewicht zu geben, und diese besser zu institutionalisieren. Das Ziel der Regionalkonferenzen ist analog zur KdK die Koordination und der Austausch der interkantonalen Zusammenarbeit auf der Gesamtregierungsebene. Achtermann und Berset (2006, 78) haben die Kaskade der gesamten und nicht sektoral orientierten Regierungskonferenzen in einer Tabelle veranschaulicht (s. Tabelle 1).

Tabelle 1: Interkantonale Zusammenarbeit der Gesamtregierungen

Gesamtschweizerische Regierungsebene	Konferenz der Kantonsregierungen			
	Präsidentenkonferenz			
	Ständiges Sekretariat KdK			
Gesamtschweizerische Verwaltungsebene	Konferenz der Sekretäre der interkantonalen Konferenzen KoSeKo			
	Staatsschreiberkonferenz			
Regionale Regierungsebene	Konferenz der Regierungen der Westschweiz (CGSO)	Regionalkonferenz der Regierungen der Nordwestschweiz (NWRK)	Ostschweizer Regierungskonferenz (ORK)	Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK)
	Ständiges Sekretariat CGSO	Ständiges Sekretariat NWRK	(Ständiges) Sekretariat ORK*	Ständiges Sekretariat ZRK
Regionale Verwaltungsebene				Zentralschweizer Staatsschreiberkonferenz

Quelle: Achtermann und Berset (2006, 78) mit eigenen Ergänzungen; * das Sekretariat der ORK wird in Personalunion durch den Leiter der Aussenbeziehungen des Kantons St. Gallen geleitet.

Entscheidfindung

Die Ziele und Aufgaben der Konferenzen sind sehr unterschiedlich, im Wandel befindlich und auch abhängig von der jeweiligen Entstehungsgeschichte (s. Trees 2005, 7ff). Auch das Budget der vier Konferenzen unterscheidet sich und liegt zwischen 50'000 und 300'000 Franken (Daten von 2005). In der Organisation jedoch gleichen sich die regionalen Regierungskonferenzen. Generell werden die Geschäfte durch die Sekretariate oder Fachbeamten vorbereitet, und durch ein leitendes Organ geplant, dem ein Präsidium vorsteht. Dieses wechselt in der Regel alle zwei Jahre (bei der ORK alle vier Jahre). In den vergangenen Jahren ist eine Professionalisierung der Sekretariate zu beobachten. Nachdem in der Anfangszeit das Sekretariat jeweils mit dem Präsidium wechselte, wurden ständige Sekretariate eingeführt. Diese vorbereitenden und koordinierenden Organe tagen in der Regel bis zu viermal jährlich. Ausser der CGSO kennen alle Regionalkonferenzen eine Plenarversammlung, welche einmal jährlich zusammentritt. Jeder Kanton hat dabei eine Stimme. Einstimmigkeit der Beschlüsse ist erforderlich.

Beispiel: Die Ostschweizer Regierungskonferenz

Der ORK gehören die Kantone Glarus, Schaffhausen, Appenzell Inner- und Ausserrhoden, St. Gallen, Graubünden und Thurgau an. Der Kanton Zürich ist assoziiertes Mitglied. Die Plenarkonferenz tagt mindestens einmal pro Jahr und behandelt Geschäfte von grundsätzlicher Bedeutung. Ein Präsidium wird von dieser für vier Jahre gewählt, welches wiederum im Einvernehmen mit den Mitgliederkantonen die Schwerpunkte der Tätigkeit festlegt. Unterstützt wird das Präsidium von einem ständigen Sekretariat, welches von der Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen des Kantons St. Gallen wahrgenommen wird. Die Staatschreiberkonferenz bereitet in Zusammenarbeit mit diesem Sekretariat die Plenarkonferenzen vor. Die ORK beschränkt sich in ihrer Arbeit nur auf den Informationsaustausch und die gemeinsame Interessensvertretung, obwohl sie die Koordination von Aufgaben als Zweck in ihrem Statut nennt (Trees 2005, 13).

Rechtliche Grundlage

Analog zur KdK basiert die regionale Zusammenarbeit auch auf Artikel 48 BV sowie den jeweiligen Bestimmungen in den Kantonen zur interkantonalen Zusammenarbeit. Alle Regionalkonferenzen haben sich ein Statut gegeben und können als öffentliche Rechtskörperschaften *sui generis* bezeichnet werden.

Direktdemokratische und parlamentarische Mitwirkung

Die Direktdemokratische und parlamentarische Mitwirkung der Regionalkonferenzen muss je nach Konferenz und je nach Fachgeschäft differenziert betrachtet werden. Die Arbeit der Regionalkonferenzen konzentriert sich im Gegensatz zu den sektoralen Konferenzen (s. folgendes Kapitel 2.2.2) auf übergreifende Themen und fokussiert oftmals auf die gemeinsame Interessenvertretung und den Informationsaustausch. Falls man sich für eine gemeinsame Aufgabenerfüllung entscheidet, obliegen die Ausführung und der Vollzug oftmals bei den entsprechenden Fachgremien, den Direktorenkonferenzen. Insbesondere die CGSO und die ZRK haben für die formelle Zusammenarbeit in den vergangenen Jahren Verfahren ausgearbeitet, wie die Parlamente in die interkantonale Zusammenarbeit einzubeziehen sind. Zu nennen ist hier insbesondere das Concordat des Concordats, neu Concordat Parlementaire der Westschweizer Kantone, sowie die verschiedenen Mustervereinbarungen der ZRK (s. Kapitel 2.2.4). Gleichzeitig stehen den Parlamenten die traditionellen Instrumente (Anfrage, Interpellation) zur Verfügung, um von der Regierung Auskunft über ihre Tätigkeit zu verlangen.

Bezüglich der Transparenz der Entscheidungen und der Koordinations-tätigkeit unterscheiden sich die Regierungskonferenzen stark. Die ZRK zeichnet sich als diejenige Konferenz aus, welche am transparentesten mittels Internet Öffentlichkeitsarbeit betreibt. Alle Beschlüsse und Beratungen werden auf der Webpage publiziert und Ansprechpersonen de-

finiert. Auch die CGSO hat eine eigene Webpage, auf welcher insbesondere die Grundlagenpapiere dokumentiert sind, jedoch nicht die einzelnen Zusammenarbeitsprojekte unter den Kantonen, wie bei der ZRK. Beide Konferenzen veröffentlichen zudem ihre Sitzungsdaten. Die ORK hat ihrerseits ein Extranet aufgeschaltet, auf welchem alle Geschäfte, die für die Ostschweiz von Bedeutung sind, aufgeführt werden. Zugang haben die Regierungsmitglieder sowie die Eidgenössischen Parlamentarier der entsprechenden Kantone (Trees 2005, 13).

Beispiel: Die Zentralschweizer Regierungskonferenz

Heute ist die ZRK diejenige regionale Konferenz, welche ihre Arbeit am transparentesten gestaltet und alle ihre Grundsatzpapiere, Musterverträge, Beschlüsse und Projekte sowie Zuständigkeiten im Internet veröffentlicht. Die Informations- und Kommunikationsprobleme, wie sie noch vor fünf Jahren konstatiert wurden (Zehnder & Freiburghaus 2003, 17) sind heute überwunden und trotz der politisch kritischen Stimmung gegenüber Konkordaten etabliert sich die Konferenz als wichtiges Forum für den Austausch von Informationen und gemeinsamen Strategien in der Zentralschweiz (ZRK 2009).

Neben diesen Regionalkonferenzen haben sich in den letzten Jahren auch neue Konferenzen gebildet, welche sich nicht in erster Linie an kantonalen Grenzen, sondern vielmehr an funktionalen Räumen orientieren und die regionalen Konferenzen zum Teil auch konkurrenzieren. Dabei sind insbesondere die Metropolitankonferenz Zürich zu nennen (welche auch Gemeinden einbezieht), aber auch die seit längerem bestehende Regierungskonferenz der Bergkantone (RKGK). Im folgenden Kapitel werden nun diejenigen Konferenzen diskutiert, welche sich mit Policy-Bereichen befassen, die in die Kompetenz der Kantone fallen.

2.2.2 Direktorenkonferenzen

Gemäss einem Studienbericht der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit (1976, 2) werden Direktorenkonferenzen als Vereinigungen der Vorsteher von Regierungsdepartementen definiert. Ziel ist die Information und Abstimmung der Meinungen unter den Kantonen (und mit dem Bund) über interkantonale, nationale und internationale Probleme im jeweiligen Bereich sowie die Pflege persönlicher Kontakte. Diese Zusammenarbeit führt zur Ausarbeitung von Konkordaten und Mustergesetzen, zur Verabschiedung von Richtlinien und Empfehlungen und zur Herausgabe von gemeinsamen schriftlichen Erzeugnissen (bspw. Zeitschriften). Die sektoralen Konferenzen sind wissenschaftlich noch wenig bearbeitet; die wichtigste Ausnahme ist die Dissertation von Markus Meyer (2006), in welcher die wichtigsten Informationen zu jeder Konferenz zusammengetragen, und eine kurze Schlussbetrachtung aufgestellt werden. Basierend darauf hat er zudem eine eigene Homepage zum Thema gestaltet (www.konferenzen.ch).

Auch die Direktorenkonferenzen haben in den vergangenen Jahren eine Professionalisierung durchlaufen. Ein Zeichen dafür ist unter anderem der Umzug oder die Bündelung der sektoralen Konferenzen in das 2008 in Bern neu geschaffene ‚Haus der Kantone‘ (EDK 2007)⁵. Ein weiteres Zeichen ist die Professionalisierung der Sekretariate dieser Konferenzen. Diese Sekretariate nehmen in der Vorbereitung von Entscheidungen einen wichtigen Stellenwert ein. Es gibt heute 14 sektorale Direktorenkonferenzen, wobei diese teilweise monothematisch sind (bspw. die Forstdirektorenkonferenz) oder breitere Felder abdecken (bspw. Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektorenkonferenz).

⁵ Neben der KdK sind fünf Generalsekretariate von sektoralen interkantonalen Regierungskonferenzen mit 39 Mitarbeitenden im Sommer 2008 in das Haus der Kantone eingezogen: die Generalsekretariate der Konferenzen der Erziehungsdirektoren (EDK), der Gesundheitsdirektorinnen (GDK), der Sozialdirektoren (SODK), der Justiz- und Polizeidirektorinnen (KKJPD) und der Finanzdirektoren (FDK). Zudem weitere 64 Mitarbeitende von fünf Institutionen aus dem Umfeld dieser Konferenzen: das Dienstleistungszentrum Berufsbildung/Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (SDBB), die Zentralstelle für die Weiterbildung der Mittelschullehrpersonen (WBZ), die Zentralstelle für Heilpädagogik (SZH), die Steuerkonferenz (SSK) sowie der Interverband für Rettungswesen (IVR).

In Tabelle 2 findet sich eine Übersicht über die Direktorenkonferenzen. Sie verfügen zum Teil über eigenes Personal; einige lassen ihr Sekretariat von einer kantonalen Stelle im Nebenamt führen, andere unterhalten grosse, relativ selbständige Sekretariate (bspw. die EDK). Sie sind gleich wie die Gesamtregierungskonferenzen nicht nur gesamtschweizerisch, sondern auch regional organisiert.

Tabelle 2: Direktorenkonferenzen

Bezeichnung
Schweizerische Bau- Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK)
Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV)
Konferenz kantonaler Energiedirektoren (EnDK)
Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)
Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK)
Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und –direktoren (GDK)
Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK)
Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK)
Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren (LDK)
Forstdirektorenkonferenz (FoDK)
Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (KKJPD)
Schweizerische Konferenz der Kantonalen Militär- und Zivilschutzdirektorinnen und –direktoren (MZDK)
Feuerwehrkoordination Schweiz (FKS) [vormals Regierungskonferenz zur Koordination des Feuerwehrwesens (RKKF)]
Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz (FDKL)
Konferenz der Sekretäre der interkantonalen Konferenzen (KoSeKo) ⁶

⁶ Die KoSeKo koordiniert die Bearbeitung bereichsübergreifender innenpolitischer Vorlagen zwischen der KdK und den Direktorenkonferenzen. Weiter ist sie für die Aktivitäten der KdK und der Direktorenkonferenzen bei aussenpolitischen Vorlagen gegenüber dem Bund zuständig und unterstützt die Pfl-

Bezeichnung

Schweizerische Staatsschreiberkonferenz (SSK)

Quelle: Zusammengestellt aus Meyer (2006) mit eigenen Ergänzungen

Die Finanzierung der Direktorenkonferenzen erfolgt durch Beiträge seitens der Kantone nach Massgabe der kantonalen Bevölkerung. Die finanzielle Relevanz ist nicht zu unterschätzen; die Aufwendungen sind jedoch nicht umstritten und sind ein fester Bestandteil der kantonalen Voranschläge geworden. Sie variieren je nach Bedeutung oder administrativer Ausstattung der jeweiligen Konferenz. So hatte die EDK im Jahr 2004 einen totalen Aufwand von ca. 10 Mio. Franken und auch die jährlichen Gesamtaufwendungen der GDK, der KKJPD und der KAZ reichen bis an die Millionengrenze.

Rechtliche Grundlage

Allgemeine Rechtsgrundlage für die Direktorenkonferenzen ist wiederum Artikel 48 BV und die jeweiligen Kantonsverfassungen. Eine spezifische Regelung findet sich jedoch weder in der Bundesgesetzgebung noch in jener der Kantone. „Nach allgemeiner Auffassung beruhen Direktorenkonferenzen nicht auf einem Vertrag zwischen den Kantonen, sondern bilden lediglich Absprachen, denen allerdings vertragsähnliche Folgen beigemessen werden“ (Meyer 2006, 5). Falls die Konferenzen jedoch Verträge abschliessen und prozessfähig sein sollen, bedürfen sie einer Rechtspersönlichkeit. Ausser der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (KKJPD) und der Feuerwehrkoordination Schweiz (FKS) hat sich keine der Konferenzen für die Rechtsform des Vereins entschieden, sondern sie bilden eine öffentlich rechtliche Körperschaft *sui generis*. Nach Ansicht von Meyer (2006, 150) wären jedoch explizite Grundlagen für Konferenzen im po-

ge der Beziehungen der KdK und der Direktorenkonferenzen zu den Mitgliedern der eidgenössischen Parlamente, insbesondere des Ständerates. Weiter pflegt sie den Gedankenaustausch zwischen den Mitgliedern, insbesondere zur vorausschauenden Vorwegnahme möglicher Doppelspurigkeiten und zur zukünftigen Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit.

sitiven Recht zu schaffen. Er spricht in diesem Zusammenhang von einem Legitimitätsdefizit.

Entscheidfindung

Die Organe der Direktorenkonferenzen sind meist ein Sekretariat, ein Vorstand sowie die Plenarversammlung, können jedoch je nach Konferenz unterschiedlich ausgestaltet sein. Die Unterlagen der einzelnen Geschäfte werden von den Sekretariaten der Konferenzen vorbereitet und den Vorstandsmitgliedern vor der Sitzung zugestellt. Dabei haben die Sekretariate oftmals einen wichtigen Stellenwert, so arbeiten sie beispielsweise die Entwürfe für Konkordate aus (bspw. Vereinbarung über die Hochspezialisierte Medizin), und verfügen deshalb über entscheidende Definitionsmacht. Die Sachgeschäfte werden schriftlich dokumentiert und meistens mehrere Wochen vor der jährlich stattfindenden Plenarversammlung den verschiedenen kantonalen Regierungsmitgliedern zugestellt. Dort werden sie von den zuständigen Mitarbeitenden begutachtet und mit Bemerkungen und Anträgen versehen. Geschäfte werden in der Regel erst dann in die Plenarversammlung weitergereicht, wenn im Vorstand Übereinstimmung gefunden werden konnte (Meyer 2006, 18). Zudem bestehen verschiedene Unterkonferenzen, Ausschüsse sowie Institutionen aus dem Umfeld der Direktorenkonferenzen.

Stimmberechtigte in den Konferenzen sind die Direktorinnen und Direktoren, wobei jeder Kanton eine Stimme hat. Je nach Konferenz sind zudem Bundesvertreter oder Vertreter kantonaler Verwaltungen als Gäste anwesend (Meyer 2006, 15). Diverse Konferenzen sehen für spezielle Geschäfte oder die Abgabe von Empfehlungen Quoren vor. Bei der EDK braucht es beispielsweise 2/3 der anwesenden Stimmberechtigten für Entscheide, die MZDK verlangt für die Aufhebung der Organisationsstatuten ein absolutes Mehr aller Mitglieder.

Beispiel: Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK)

Die BPUK fördert und koordiniert die Zusammenarbeit in den Bereichen Bau, Raumplanung und -entwicklung und Umweltschutz unter den Kantonen einerseits sowie zwischen Bund und Kanton andererseits. Sie kann zu allen Fragen, die im diesbezüglichen Interessenbereich der Mitglieder liegen, Stellung nehmen. Die Organe der BPUK sind ein Vorstand, eine Geschäftsstelle und die Plenarversammlung. Die laufenden Geschäfte werden von einer Geschäftsstelle im Mandatsverhältnis geführt. Mit der Führung der Geschäftsstelle ist seit 1976 eine Advokatur beauftragt, dieses Mandat läuft jedoch 2009 mit dem Umzug ins Haus der Kantone aus. Der Geschäftsführer hat in allen Gremien beratende Stimme und ist Mitglied des Präsidiums. Er betreut die einzelnen politischen und fachlichen Geschäfte und vertritt diese nach aussen. Schliesslich ist er für die gesamte Logistik und für sämtliche finanziellen Belange zuständig. Der Vorstand kam im Jahr 06/07 zu drei ordentlichen Sitzungen zusammen (neben den Kurzbesprechungen am Rande der Haupt- und der Plenarversammlung). Hinzu kamen intensive „elektronische“ und telefonische Kontakte sowie bilaterale Zusammenkünfte insbesondere zwischen dem Präsident und dem Geschäftsführer und/oder Vizepräsidenten und Geschäftsführer (Jahresbericht BPUK 06/07, 4).

Direktdemokratische und parlamentarische Mitwirkung

Die Art und Weise der Entscheidungsfindung wird wie oben dargestellt durch die Exekutiven und die Konferenzorgane dominiert. Den kantonalen Parlamenten stehen generell die traditionellen Instrumente (Anfrage, Interpellation) zur Verfügung, um von der Regierung Auskunft über ihre Tätigkeiten zu verlangen. Die Direktorenkonferenzen sind nicht mit hoheitlichen Kompetenzen ausgestattet, ihre Beschlüsse erzeugen rechtlich keine verbindliche Wirkung (Meyer 2006, 17). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Beschlüsse eine hohe Relevanz für die Entwicklung der jeweiligen Policy-Bereiche haben. Meyer (2006, 151f) konstatiert im Zusammenhang mit den Direktorenkonferenzen ein Demokratiedefizit, weil weder das Parlament noch das Volk diese Verhandlungen

beeinflussen können. Zudem ist weder gegenüber dem Parlament noch gegenüber dem Volk klar, ob die einzelnen Mitglieder der Konferenzen weisungsgebunden sind und inwiefern sie das Regierungskollegium und die Parlamente über ihre Geschäfte informieren müssen. Zudem konstatiert er ein Kontrolldefizit, weil für verschiedene Konferenzen eine angemessene Kontrolle fehlt, wobei diese wie oben ausgeführt teilweise über beträchtliche Budgetvolumen verfügen. Die Rechnungsprüfung ist teilweise intern geregelt, teilweise gar nicht⁷.

Die BPUK, die FDK, die GDK, die KKJPD, die KöV, sowie die SODK verfügen über umfassende Homepages, auf welchen unter anderem die Sitzungsdaten, Protokolle, Beschlüsse und Medienmitteilungen, sowie Jahresberichte und Zuständigkeiten veröffentlicht werden. Die Sitzungsdaten der anderen Konferenzen werden auf der Homepage der KdK veröffentlicht. Dies bedeutet, dass die formalisierten Tätigkeiten der Konferenzen für die Öffentlichkeit zugänglich dokumentiert werden, auch wenn die Sitzungen nicht öffentlich sind. Eine kurze Einsicht in diese Websites zeigt jedoch, dass die breite Information der Öffentlichkeit nicht in erster Linie das Ziel zu sein scheint. Die Informationen sind oftmals sehr technisch und fachspezifisch. So scheinen die Websites auch oder insbesondere die Funktion eines Intranets zu haben, das den Austausch unter den Beteiligten der Konferenzen sicherstellt.

2.2.3 Fachbeamtenkonferenzen

Die Fachbeamtenkonferenzen bilden ein dichtes Netz von Verbindungsorganen zwischen kantonalen Ämtern und Dienststellen. Sie werden in diesem Bericht so definiert, auch wenn in vielen Kantonen keine „Beamten“ laut Personalrecht mehr existieren. Damit sind Konfe-

⁷ Meyer (2006, 154) konstatiert zudem ein Effizienzdefizit, weil es eine Zunahme von Doppel- und Mehrspurigkeiten zwischen den Konferenzen und mit anderen Entscheidungsverfahren gibt. Diesem Defizit wurde jedoch durch die Etablierung der Konferenz aller Sekretäre der interkantonalen Konferenzen Rechnung getragen (KoSeKo).

renzen gemeint, welche insbesondere Fachpersonen aus den verschiedenen Kantonen zum gleichen Thema zusammenbringen. Es existiert wenig graue und wissenschaftliche Literatur zu diesem Thema. Eine ältere, sehr kurze Studie von Tamm (1982) ist die einzige veröffentlichte Arbeit, welche diese Konferenzen gesamthaft betrachtet. Ansonsten gibt es in der Literatur zu spezifischen Policy-Prozessen detailliertere Informationen zu einzelnen Fachkonferenzen, welche in einzelnen Gesetzesprozessen eine wichtige Rolle gespielt haben (Sager & Steffen 2006, Serdült & Schenkel 2006). Bereits Anfang der 1980er Jahre wurde ermittelt, dass es weit über 500 Gremien aller Art gibt, an welchen kantonale Fachbeamte beteiligt sind (Tamm 1982, 2). Es ist anzunehmen, dass diese Zahl seit damals gestiegen ist. An diesen Konferenzen wird über Tagesgeschäfte gesprochen, es werden Rechtsetzungsprojekte koordiniert oder gemeinsame Institutionen geschaffen. Besonders wichtig ist die Tätigkeit dieser Konferenzen im Vorfeld der Erarbeitung von Gesetzes- und Verordnungsrecht sowohl in den Kantonen wie im Bund, wo sie durch informelle Stellungnahmen, Eingaben und Vernehmlassungen einen grossen Einfluss haben. Den Fachbeamtenkonferenzen gehören in der Regel die kantonalen Amtsvorsteher an, die gelegentlich von Mitarbeitern begleitet oder auch vertreten werden. Auf manchen Gebieten finden auch Zusammenkünfte von Sachbearbeitern statt. Wichtige Beispiele dieser Konferenzen sind die Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandeswesen (KAZ) oder die Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK).

Beispiel: Verwaltungskonferenzen im Umfeld der BPUK

Alleine im Rahmen der BPUK gibt es verschiedenste gesamtschweizerische private oder öffentliche Institutionen der Bereiche Raumplanung, Bau, Umweltschutz und öffentliches Beschaffungswesen, in welche die BPUK ihre Vertretungen entsendet wie bspw. das Gesprächsforum für Baufragen, die Schweizerische Stiftung zur Förderung einer behindertengerechten Umwelt, das Koordinierte Verkehrs- und Transportwesen (KoVT), den Verein zur Förderung des exemplarischen Wohnungsbaus EUROPAN Suisse (Meyer 2006, 37).

Rechtliche Grundlagen

Die Konferenzen von Chefbeamten und Fachleuten beruhen zumeist auf der Eigeninitiative der Mitglieder, sie konstituieren sich oftmals ohne besondere Rechtsgrundlage, wobei sich einige die Vereinsform geben. Die meisten jedoch verfügen nicht einmal über ein Organisationsstatut (Tamm 1982, 2). Ziel der Absprachen in den Fachbeamtenkonferenzen sind nicht immer neue Verträge, oftmals reichen aufeinander abgestimmte Erlasse. Je verbindlicher die Zusammenarbeit jedoch sein soll, desto notwendiger würde eine vertragliche Regelung.

Direktdemokratische und parlamentarische Mitwirkung

Die Bedeutung der Fachbeamtenkonferenzen wird laut Tamm (1982, 3) oftmals unterschätzt, weil sie nicht als eigentliche Entscheidungsorgane in Erscheinung treten, aber schon rein die informellen Informationsaustausche weitreichende Folgen haben können. Die Koordinationstätigkeit der Fachbeamtenkonferenzen ist nach aussen nicht sichtbar und wird formell von anderen verantwortet. Weiter stellt Tamm (1982, 4) die Hypothese auf, dass die Loyalität der Fachbeamten bei ihren Fachkollegen und nicht bei den politischen Vorgesetzten liegt. Dies wird dadurch erschwert, dass diese nicht immer einem Regierungsmitglied unterstellt sind. Arnold (2005, 120) bestätigt für die vierzig ständigen Fachbeamtenkonferenzen der Zentralschweiz, dass diese nur teilweise unmittelbar einer Direktorenkonferenz unterstellt sind. So kann ein „eigentliches By-Passing der Regierungen und Parlamente in den Kantonen“ erfolgen (Tamm 1982, 5). Gleichzeitig können die Fachbeamtenkonferenzen im politischen Prozess nur unter hohen Kosten übergangen werden.

Die Arbeiten dieser Konferenzen finden oftmals unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt, ausser es handelt sich um so grosse Bereiche, dass diese auch eigene Internetseiten betreiben (bspw. KAZ oder VBK).

Öffentlich bekannt gewordenen ist ein Fall der Schweizerischen Steuerkonferenz, bei dem das Verfahren zur Berechnung der kantonalen Kapitalsteuer auf Wertpapieren ohne Kurswert so hätte geändert werden sollen, dass nichtbörsenkotierte Aktiengesellschaften (faktisch in der Regel KMU-Familienbetriebe) eine Steuererhöhung im Umfang des bis zu Dreifachen des bisherigen hätten hinnehmen müssen. Aufgrund des vom Schweizerischen Gewerbeverband orchestrierten Widerstands (auf Bundesebene die Interpellationen 08.3610 Rime und 08.3591 Germann) hat die Schweizerische Steuerkonferenz mit Beschluss vom Januar 2009 dieses Vorhaben wieder gestrichen. Es lassen sich hierbei aber auch kantonale Unterschiede feststellen: Die Steuerverwaltung des Kantons Zürich setzt den neuen Steuerfuss fest. Im Kanton Bern muss aber jede Änderung, abgesehen von Umsetzungsbeschlüssen der Steuerverwaltung, welche eine Auswirkung auf die Steuerzahlenden hat, durch den Grossen Rat verabschiedet werden.

2.2.4 Interkantonale Vereinbarungen

Die neue Bundesverfassung hat die Terminologie für interkantonale Vereinbarungen (gemäss alter BV Konkordate, Vorkommnisse, Verträge oder Vereinbarungen) auf den Begriff "Verträge zwischen den Kantonen" vereinheitlicht (Artikel 48 BV). In der neueren interkantonalen Praxis sollten nur mehr die Begriffe "interkantonale Vereinbarung" (Oberbegriff), "Vertrag" (rechtsetzenden und/oder rechtsgeschäftlichen Inhalts), "Verwaltungsvereinbarung" (vorwiegend bei Leistungskäufen) und "Leistungsvereinbarung" (mit Dritten) verwendet werden (ZRK 2003).

Rechtsgeschäftliche Verträge gründen ein konkretes Rechtsverhältnis zwischen den Parteien. Sie umschreiben einerseits Rechte und Pflichten, die sich auf einen bestimmten Sachverhalt beziehen, bspw. Grenzbereinigungsverträge. Rechtsetzende Verträge andererseits haben eine Vereinheitlichung des Rechts zwischen zwei oder mehreren Kantonen zur Folge. Sie stellen eine generell abstrakte Regelung auf,

die in den beteiligten Kantonen gemeinsam gelten soll. Diese rechtsetzenden Verträge sind oftmals mittelbare Verträge, bspw. Staatsverträge, die für die Bevölkerung unmittelbar bindend sind (Abderhalden 1999, 65f). Rechtsetzende Verträge sind in diesem Fall jene Verträge, welche dem Parlament (und/oder dem Volk) für eine Genehmigung vorgelegt werden müssen. Rechtsgeschäftliche Verträge können durch die Regierung selbst unterzeichnet werden. Verwaltungsabkommen unterscheiden sich dadurch von den rechtsgeschäftlichen und rechtsetzenden Verträgen insofern, als dass nicht unmittelbar der Bürger betroffen ist, sondern die Kantone verpflichtet werden, Bestimmungen zu erlassen, durch welche die Vereinbarung für die Bürgerinnen Gültigkeit erhält.

Analog zur Kaskade der verschiedenen Konferenzen entstand deshalb in den vergangenen Jahren auch eine Kaskade verschiedener interkantonalen Vereinbarungen. Diese Arten der Vereinbarungen können beispielhaft am Bereich der Spitalversorgung aufgezeigt werden.

Beispiel: Kooperation in der Spitalversorgung

Die Kooperation in der Spitalversorgung beinhaltet einfache Verwaltungsvereinbarungen wie das Patientenfreizügigkeitsabkommen (BL, SO) oder die Ostschweizer Krankenhausvereinbarung (GR, TI, AG, LU). Danach aber auch themen- oder leistungsbezogene operative Zusammenarbeit wie die Zusammenarbeit der Spitäler in Saanen und Château d'Oex, Bern, Neuenburg und Jura im Bereich Palliativmedizin und gemeinsam betriebene Spitäler (FR, VD und VD, VS). Zudem erfolgt auch eine Kooperation im Sinne einer gemeinsamen Planung der Spitalversorgung (BS, BL; UR, NW, OW), die so weit reicht, dass ein einziger Versorgungsraum entstand (BS, BL) (Achtermann & Berset 2006, 75).

Mit der Einführung der NFA haben die interkantonalen Vereinbarungen mit Lastenausgleich zudem eine qualitative Veränderung erfahren, da

mit der Interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) die Möglichkeit geschaffen wurde, Verträge in bestimmten Bereichen allgemeinverbindlich zu erklären, oder eine Beteiligungspflicht auszusprechen. Im Folgenden werden deshalb die Konkordate allgemein sowie die IRV spezifisch betrachtet.

2.2.4.1 Interkantonale Verträge

Besonders viele der heute noch gültigen Konkordate wurden in den 1970er und wiederum ab Beginn der 1990er Jahre abgeschlossen (Bochsler et al. 2004, 94). Heute gibt es über 700 Konkordate in der Schweiz, wovon die meisten neueren Datums sind. Gleichzeitig sind die meisten Konkordate keine umfassenden Verträge, an welchen eine Mehrheit der Kantone beteiligt ist. Ungefähr drei Viertel sind bilaterale Abkommen zwischen zwei Kantonen.

Inhaltlich fallen die meisten Konkordate mit ungefähr 20 Prozent in den Bereich öffentliche Finanzen und Steuern oder in den Bereich Bildung, Wissenschaft und Kultur. Darauf folgen mit je 15 Prozent Staatsorganisation und Sicherheit sowie Infrastruktur, Verkehr und Umwelt. Grössere Konkordate gibt es vor allem im Bereich Erziehungswesen, Polizei und Justiz (Bochsler et al. 2004, 96). Früher wurden Konkordate oft als Vorbereitung auf bundesweite Regelungen getätigt, heute werden sie jedoch eher als Möglichkeit der Verteidigung kantonaler Kompetenzen gesehen (Häfelin & Haller 2001). Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen jedoch, dass Konkordate kaum ein „effektives Mittel zur Verhinderung neuer Bundeskompetenzen darstellen“ (Vatter 2006, 38).

Rechtliche Grundlagen

Grundsätzlich steht den Kantonen das Recht zu, in ihren Zuständigkeitsbereichen Konkordate abzuschliessen (Artikel 48 BV). Zusätzlich erlangen die Kantone insbesondere mit dem Artikel 43 BV die Freiheit, ihre Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Gesetzgebung, Regie-

rung und Verwaltung, aber auch des Gerichtswesens selbst zu gestalten und untereinander zu kooperieren. Die horizontale Zusammenarbeit unter den Kantonen wird heute auf regionaler Ebene sogar durch den Bund gefördert. Diese Förderung bezieht sich insbesondere auf die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

Entscheidfindung

Die Entscheidfindung für die interkantonalen Verträge findet in den jeweiligen interkantonalen Gremien statt (s. Kapitel 2.2.1-2.2.3).

Parlamentarische Mitwirkung

In diesem Kapitel werden die Direktdemokratische und parlamentarische Mitwirkung getrennt behandelt, da in den letzten Jahren insbesondere im Bereich der parlamentarischen Mitsprache einige neue Prozesse und Abläufe in den Kantonen eingeführt wurden.

Es ist jeweils kantonale geregelt, in welchen Bereichen die Parlamente Mitsprache ausüben können. Die materielle Mitgestaltung wird teilweise sogar von Fall zu Fall, in Abhängigkeit von der Wichtigkeit eines Vorhabens, bestimmt. Das heisst, es wird je nach Geschäft entschieden, welche Abkommen nur verwaltungsmässiger und welche politischer Natur sind⁸. So berichtet Zürcher, dass die zuständigen Personen des Westschweizer Konkordats den Kantonen der Romandie mitgeteilt hat, dass die IVSE nicht von den Parlamenten verabschiedet werden müsse, da das Abkommen eher verwaltungsmässiger als politischer Natur sei. Dazu sagt er: „Eine schriftliche Begründung dieser

⁸ So hat beispielsweise die zuständige Person für die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) den Kantonen der Romandie mitgeteilt, dass es sich dabei um eine verwaltungsmässige Vereinbarung handle und diese deshalb nicht der Convention des Conventions und somit der Mitsprache durch das Parlament unterstellt sei (Zürcher 2006, 102).

nicht ohne weitere nachvollziehbare Feststellung ist uns nicht bekannt“ (Zürcher 2006, 102).

Falls die Parlamente Mitsprachemöglichkeiten haben, beinhaltet dies, wie in der Einleitung bereits ausgeführt, insbesondere die Ratifizierung von Verträgen; also nur die Möglichkeit, den Vertrag entweder gesamthaft zu genehmigen oder vollständig abzulehnen. „Die Legislative ist von einer zeitgerechten, gestaltenden Meinungsbildung ausgeschlossen, ihre Rolle wird auf eine nachträgliche Kontrolle beschränkt“ (Meyer 2006, 149). Demokratische Legitimation hängt deshalb auch von der Mitwirkung im Vorfeld von materiellen Entscheiden ab und nicht nur von der Ratifizierungsmöglichkeit an sich (Zürcher 2006, 102). Das Ringen um Inhalt und Formulierungen, also die eigentliche öffentliche Verhandlung, entfällt und die üblichen intrakantonalen Budget-, Oberaufsichts- und Kontrollrechte greifen nicht. „Für einzelne Parlamentarier lohnt es sich nicht, sich ausführlich über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu informieren, denn wenn man nichts zu sagen hat, nimmt man auch keine Informationskosten auf sich“ (Möckli 2006, 17).

In den vergangenen Jahren haben die Kantone auf dieses Demokratiedefizit reagiert, Informationsrechte eingeführt und parlamentarische Begleitgruppen eingesetzt (Zürcher 2006, 101). So kennen heute fast alle Kantonsparlamente institutionalisierte Mitwirkungsformen bei Konkordaten, die über die bloße Genehmigung hinausgehen. Den Vertragstexten gehen zudem meist breit abgestützte Konsultationsverfahren voraus (s. Beispiel IHV/ISVE im untenstehenden Kasten). Die Mitsprache der Parlamente wurde gesamtschweizerisch von Tobler (2008, 33ff) und Behrend (2007, 14ff) in universitären Arbeiten behandelt. Zudem hat die KdK 2006 eine Umfrage zur Mitwirkung der Parlamente in der Aussenpolitik erstellt (KdK 2006). Das Beispiel der IHV und des neueren Folgekonkordats ISVE zeigt auf, wie sich das Bewusstsein in diesem Bereich geändert hat.

Beispiel der Interkantonalen Heimvereinbarung (IHV) resp. Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)

Um die Ratifizierung der IHV Mitte der 1980er Jahre vorzunehmen, reichte in einigen Kantonen ein Beitrittsbeschluss der Regierung, in anderen wurde diese den Kantonsparlamenten unterbreitet und im Kanton Graubünden wäre zwingend eine Volksabstimmung nötig gewesen (Zürcher 2006, 95). „Der Kanton Graubünden beteiligte sich de facto gleichwohl am Vertrag und meldete seine Heime auch für die Liste der IHV an“. Dieses Konkordat wurde in den vergangenen Jahren erneuert und es zeigt sich, dass die Qualitätsansprüche an die interkantonale Zusammenarbeit gestiegen sind. So hat eine Vernehmlassung zu einem Entwurf der ISVE stattgefunden, der von einer Arbeitsgruppe, bestimmt durch die Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und –direktorinnen (SODK), erarbeitet wurde. Dieser Gruppe gehörten Fachpersonen der Kantone aus der ganzen Schweiz an. Zusätzlich zu dieser Vernehmlassung in den Kantonen wurde ein Gutachten unter den Gesichtspunkten der Demokratieproblematik in Auftrag gegeben, die zum Ergebnis kam, dass es den Kantonen möglich wäre, die Parlamente stärker einzubeziehen, respektive stärker am Zustandekommen der ISVE zu beteiligen (s. Zürcher 2006, 9).

Gesamtschweizerisch gibt es verschiedene Modelle des Einbezugs von Parlamenten und wie oben ausgeführt richten sich die aktiven Mitwirkungsformen für die Parlamente nach dem jeweiligen kantonalen (Verfassungs-)Recht. Brunner (2004, 140f) hat diese Formen unterteilt in Instrumente, die dem Parlament als Ganzes, bestimmten Organen des Parlamentes oder einzelnen Parlamentarierinnen offen stehen.

Das *Parlament als Ganzes* kann Vorstösse überweisen (bspw. Aufnahme oder Kündigung von Verhandlungen mit anderen Kantonen), der Regierung Aufträge erteilen (Berichterstattung über Aussenbeziehung und deren Genehmigung) und es hat Genehmigungsrechte (Bud-

getkompetenz). Zudem kann es auch Erklärungen und Resolutionen verabschieden. Hierzu gehört auch die in mehreren Kantonsverfassungen verankerte Informationspflicht der Exekutiven gegenüber den Legislativen. Die meisten Parlamente können durch die üblichen Instrumente der einfachen Anfrage oder Interpellation von den Regierungen Informationen verlangen. Die materielle Mitwirkung beschränkt sich meist darauf, dass durch Postulate oder Motionen Vorschläge zu inhaltlichen Fragen am aussenpolitischen Entscheidungsprozess gemacht werden können. Abschliessend muss gesagt werden, dass die am meisten verbreiteten Rechte unverbindlich sind; das Parlament kann Verhandlungen anregen, wird informiert, kann seine Meinung kundtun und Empfehlungen abgeben. Dies ist jedoch nach Ansicht von Abderhalden (2006, 14) nicht zu unterschätzen. Sie sieht die regelmässige und umfassende gegenseitige Information als wesentliches Element und wichtigste Grundlage aller Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament.

Bei den *einzelnen Organen* des Parlamentes handelt es sich insbesondere um die (ständigen) Kommissionen. Diesen können Konsultationsrechte oder gar Entscheidungskompetenzen zugewiesen werden, oder sie können Vertreterinnen und Vertreter in Projektorganisationen und Verhandlungsgremien entsenden und deren Arbeit begleiten. Weiter haben sie die Möglichkeit Kontakte zu anderen Parlamenten zu pflegen. Diese Art der Mitwirkung steht heute im gesamtschweizerischen Vergleich im Vordergrund. Es zeigt sich, dass die Kantone insbesondere zwei Arten von Kommissionen eingesetzt haben. Zum einen werden interkantonale Verträge von ständigen Kommissionen mit aussenpolitischen Aufgaben bearbeitet, zum anderen behandeln Sachkommissionen die jeweiligen aussenpolitischen Geschäfte in ihrem Fachbereich. Tabelle 3 zeigt, dass sich in den vergangenen Jahren immer mehr Kantone für die erste Variante entschieden haben. In den Kantonen Zug und Wallis können Geschäfte sowohl von einer aussenpolitischen Kommission als auch von Sachkommissionen behandelt

werden. In neun weiteren Parlamenten können nur die Sachkommissionen die Geschäfte behandeln.

Tabelle 3: Ständige Kommissionen mit ausserpolitischen Aufgaben

Zeitpunkt	2000	2002	2004	2006	2008
Kantone	NE, JU	FR, BS, NE, GE, JU	ZG, BS, VD, VS, NE, GE, JU	BE, SZ, OW, ZG, FR, BS, SH, VD, VS, NE, GE, JU	BE, SZ, OW, ZG, FR, BS, SH, SG, TG, VD, VS, NE, GE, JU
Anzahl	2	5	7	12	14

Quelle: Tobler (2008, 28); in einigen Kantonen nehmen die Kommissionen nebst Aussenpolitik auch andere Aufgaben wahr und parlamentarische Delegationen in grenzüberschreitenden Gebilden sind hier nicht enthalten.

Im Bezug auf die Arbeitsabläufe herrscht rege prozessuale Vielfalt in diesen Kommissionen. So wird die Regierung teilweise begleitet und ständig beraten oder es werden Änderungsvorschläge an Entwürfen gemacht. Es lässt sich erkennen, dass diejenigen Kantone, welche eine ausserpolitische Kommission eingesetzt haben, auch mehr Instrumente für deren Mitwirkung etabliert haben. Der Hauptanteil der Beteiligungsrechte von Sachkommissionen konzentriert sich auf Information und Konsultation in einer frühen Phase des Prozesses. Bei beiden Kommissionstypen besteht das Recht, Empfehlungen abzugeben und der Regierung beratend einen Vorschlag zu unterbreiten. Wenige ausserpolitische Kommissionen verfügen zudem über verbindlichere Rechte wie Änderungen an Entwürfen anzubringen, das Verhandlungsmandat festzulegen oder Weisungen zu erlassen. Bei der Übernahme der demokratischen Kontrolle und Mitbestimmung durch Kommissionen stellt sich insbesondere das Problem der Wahrung parlamentarischer Interessen. Das Parlament darf nicht als Ganzes durch das Handeln einer Kommission gebunden werden, ausser diese ist von Gesetzes wegen dazu befugt. Zudem besteht das Problem, dass falls eine Kommission mit spezifischen Rechten ausgestattet ist, eine ständige Rückbindung an

den Willen des gesamten Parlamentes kaum möglich ist, sofern ihre Handlungsfähigkeit gewährleistet werden soll.

Beispiel: Kantonsparlamente BS-BL und GE-VD

In den Kantonsparlamenten Basel-Stadt und Basel-Landschaft ist die Zusammenarbeit am weitesten fortgeschritten. In beiden Kantonen tagen die parlamentarischen Kommissionen bei der Behandlung partnerschaftlicher Geschäfte gemeinsam, wobei die Parlamente die Vorlagen getrennt beraten. Bei abweichenden Beschlüssen arbeitet die interparlamentarische Kommission einen Einigungsvorschlag aus (bspw. Kinderspital). Auch bei der Zusammenlegung der Universitätsspitäler der Kantone Genf und Waadt kam ein interkantonales parlamentarisches Verfahren mit der Bildung einer gemeinsamen interparlamentarischen Kommission zum Zuge. Bei Divergenzen war geplant, dass ein Differenzbereinigungsverfahren im Rahmen der Kommission durchgeführt wird (Brunner 2000, 174f).

Zusammenfassend lässt sich anhand einer Tabelle von Zehnder (2007, 163f) aufzeigen, wie die Parlamente in einem modellartigen Ablauf für den Abschluss eines interkantonalen Vertrags einbezogen werden könnten (Tabelle 4).

Tabelle 4: Verfahrensschritte interkantonalen Vertrag

Verfahrensschritte	Einbezug Parlament
Idee/Vorstoss	Evtl. durch Parlament
Verhandlungsmandat	Information, Konsultation, Mitbestimmung
Vertragsverhandlungen	
Vernehmlassungsverfahren	Information, Konsultation, Mitbestimmung
Festsetzung des authentischen Vertragstextes	
Regierungsrätliches Gutheissen des Verhandlungsergebnisses	Je nach kantonalem Recht auch Einbezug der Parlamente
Zustandekommen des Vertrags	
Beitrittsverfahren	
Ratifizierung	Je nach kantonalem Recht durch Parlamente
Inkrafttreten	

Quelle: Basierend auf Zehnder (2007, 163ff)

Beispiel: Kantonsparlament Schwyz

Der Kanton Schwyz hat 2006 eine so genannte Konkordatskommission geschaffen. Deren Aufgabenbereich umfasst die Information über Aufnahme, Gegenstand und Verlauf von Konkordatsverhandlungen, die Abgabe von Stellungnahmen und Empfehlungen zu wichtigen Entscheidungen und zu Verhandlungen, die für den Regierungsrat jedoch nicht verbindlichen Charakter haben, die Vorberatung von Vorlagen, die Unterbreitung von Wahlvorschlägen für die Mitglieder interkantonaler Geschäftsprüfungskommissionen und die Regelung der Berichterstattung über die Tätigkeit der Geschäftskommissionen (SRSZ 142.110 Geschäftsordnung des Kantonsparlamentes). Erste Erfahrungen wurden seit 2006 gemacht (Bösch 2008, 3): Die Kommission befasst sich insbesondere mit dem Zweck der Zusammenarbeit, wodurch ein vertieftes

Verständnis über diese entsteht. Dabei geht es insbesondere um konkrete Stellungnahmen zu Fragekatalogen, die von den Verwaltungsstellen ausgearbeitet werden. Die Erfahrungen mit den interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen sind hingegen gemischt, insbesondere wegen der starken Fluktuation der Mitglieder.

Bei der Einflussnahme durch *einzelne Parlamentsmitglieder* stehen für Brunner (2004, 141) insbesondere die persönlichen Netzwerke im Vordergrund: „Vom Engagement Einzelner in interparlamentarischen Vereinigungen können wichtige Impulse ausgehen“. Er ist der Ansicht, dass formelle Mitwirkungsrechte teilweise weniger sinnvoll sind als weiche Faktoren. „Für die Regierungen und Verwaltungen stellen informelle Netzwerkstrukturen heute ein wichtiges Instrument der interkantonalen Kooperation dar, weil formelle Strukturen vielfach fehlen oder ihre Problemlösungskapazität ungenügend ist.“ Toblers Untersuchung (2008, 38) hingegen zeigt aufgrund einer Umfrage, dass nur vier Kantone die informellen Verhältnisse für mindestens ebenso einflussreich halten wie die formellen. Das heisst, dass informelle, insbesondere ausserparlamentarische Konsultationen eher eine untergeordnete Rolle spielen und die parlamentarischen Abläufe tatsächlich wichtig sind.

Wie oben im Bezug auf die Mandatierung der Regierung durch das Parlament bereits festgehalten, kann die demokratische Kontrolle und Mitbestimmung auch effizienzhemmend sein. Die Entwicklung der Convention des Conventions hin zur Convention Parlementaire zeigt dieses Dilemma auf.

Beispiel: Convention des Conventions resp. Convention Parlementaire

Die Convention des Conventions zum Einbezug der Parlamente bei interkantonalen Verträgen wurde am 23. April 2002 in Kraft gesetzt. Als man in der täglichen Arbeit gesehen hat, dass die Strukturen schwer-

fällig und langsam sind, hat man ein so genanntes Vademekum entwickelt, welches eine praktikable Anwendung des Konkordats erlaubt. Dieses wurde jedoch kritisiert, weil mit dieser Uminterpretation der Gesetzestext nicht sinngemäss angewandt wurde (s. Gutachten Auer 2005). Ende 2005 wurde deshalb von der Westschweizer Regierungskonferenz eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich mit der Reform des Abkommens auseinandersetzte. Der Bericht und der neue Entwurf, die Convention Parlementaire (CoParl), standen Mitte 2006 fest und wurden in die Vernehmlassung gegeben.

Es gibt insbesondere drei Elemente der Convention des Conventions, die sich im Nachhinein als impraktikabel erwiesen haben (Nuspliger 2006, 5f): In der Convention des Conventions wurde festgehalten, dass die Parlamente auch an der Aushandlung und Ratifizierung beteiligt sind (Artikel 1). In der revidierten Fassung wird jedoch nur noch von einer Genehmigung der Verträge durch das Parlament gesprochen. Zweitens wurden die Regierungen verpflichtet, die Kommissionen zu den Richt- und Leitlinien des Verhandlungsmandates zu konsultieren (Artikel 4). In der Praxis scheint es insbesondere nicht praktikabel zu sein, die Fristen in diesem Zusammenhang einzuhalten. Deshalb wurde die Regierungskonsultation der Kommission durch den periodischen Informationsbericht über Aussenbeziehungen der Regierung an das Parlament ersetzt. Gleichzeitig handelt es sich bei den Verträgen oftmals um Entwürfe, die von spezialisierten Konferenzen ausgearbeitet wurden, wobei kaum Handlungsspielraum besteht. Drittens war für jede Verabschiedung oder Veränderung eines Konkordats eine interparlamentarische Kommission von sieben Kommissionsmitgliedern pro Kanton notwendig, unabhängig von der Wichtigkeit der Änderung oder des Konkordats (Artikel 5). Die Parlamente waren sich einig, dass es Verträge gibt, welche es nicht rechtfertigen, eine solche Organisation zu etablieren.

Im neuen Entwurf wurde deshalb die so genannte Funktions-Organ-Äquivalenz von Regierung und Parlament in den Vordergrund gestellt und folgende Änderungen eingeführt: (1) Den Kantonen wird freigestellt, wie sie die internen Prozesse der Mitgestaltung definieren möch-

ten und sie müssen keine Kommission für Aussenbeziehungen etablieren. (2) Weiter obliegt auch den Kantonen, wie die Regierung das Parlament über die Aussenbeziehungen informieren soll. (3) Die Anwendung der CoParl ist auf regionale Abkommen beschränkt und wird nicht bei nationalen Konkordaten angewandt. (4) Das Parlament kann nur noch dort Einfluss nehmen, wo es gemäss kantonaler Verfassung auch Anspruch darauf hat. (5) Nicht für alle interkantonalen Geschäfte müssen interparlamentarische Kommissionen geschaffen werden.

Direktdemokratische Mitwirkung

Die Ratifizierung von interkantonalen Verträgen obliegt wie oben ausgeführt dem Recht des jeweiligen Kantons. Je nach Bestimmungen liegt sie beim Regierungsrat, dem Parlament oder dem Volk. Es muss jedoch gesagt werden, dass diese kantonalen Regelungen nicht abschliessend sind und eher von Fall zu Fall entschieden wird, wie in einem konkreten Projekt vorgegangen werden soll. Interessant ist, dass Konkordate bspw. im Kanton Luzern vom Finanzreferendum ausgeschlossen sind, auch wenn die Ausgaben 25 Millionen übersteigen, und somit eigentlich den Betrag erreichen würden, unter welchem Gesetze einem Finanzreferendum unterstehen würden (Gutachten Koch 2003).

Interkantonale Verträge werden zudem aufgrund der Totalrevision des Publikationsgesetzes im Jahr 2005 nicht mehr in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts veröffentlicht, da der Bund diese auch nicht mehr genehmigen muss. Hinsichtlich des Öffentlichkeitsprinzips ist dies problematisch. Bis heute gibt es kein zentrales Register aller Konkordate und die Kantone handhaben die Integration in ihre systematischen Gesetzessammlungen unterschiedlich. Die Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) ist eine Ausnahme, da sie die Konkordate und Verwaltungsvereinbarungen systematisch erfasst und öffentlich zugänglich gemacht. Das Institut für Föderalismus hat zudem eine Datenbank der interkantonalen Verträge erstellt mit dem Titel und den

Links zu den Gesetzessammlungen. Diese ist jedoch nicht vollständig, was im Bezug auf die Öffentlichkeit und Transparenz der staatlichen Willensbildung und Entscheidungsfindung Verbesserungspotential deutlich macht. Eine abschliessende Sammlung und Veröffentlichung dieser Verträge könnte sich laut Brunner (2004, 151) auch als zusätzlicher Kontrollmechanismus etablieren, der die Parlamente in der Aufsichtsfunktion unterstützen könnte.

2.2.4.2 Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV)

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich war einer der wichtigsten Pfeiler der NFA. Die KdK hat die Koordination dieser Vereinbarung übernommen und im Juni 2005 wurde sie von der Plenarversammlung angenommen. Die Kantone haben diese darauf zu unterschiedlichen Zeitpunkten in ihre eigene Gesetzessammlung aufgenommen, der letzte am 15. Februar 2006. Für neun Bereiche (Straf- und Massnahmenvollzug, kantonale Universitäten, Fachhochschulen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, Abfallbewirtschaftung, Abwasserreinigung, Agglomerationsverkehr, Spitzenmedizin und Spezialkliniken sowie Behinderteneinrichtungen) kann der Bundesrat auf Antrag interessierter Kantone die interkantonale Zusammenarbeit allgemein verbindlich erklären lassen. Im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich wurden die Kantone verpflichtet, dafür eine Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) zu schaffen, die die Mindestinhalte für solche Vereinbarungen festhält. Zudem sieht die Vereinbarung ein zweistufiges Verfahren für die Streitbeilegung vor. Zuerst durch ein informelles Vorverfahren und danach durch ein förmliches Vermittlungsverfahren vor einer interkantonalen Vertragskommission.

Rechtliche Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen für diese Zusammenarbeit finden sich in Artikel 48 BV sowie im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich. Zudem wurde mit der Etablierung der IRV interkantonales Recht geschaffen.

Entscheidfindung

Über das Zustandekommen eines Vertrags wird in den oben vorgestellten Konferenzen entschieden. Falls eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung (AVE) angestrebt wird, müssen jedoch verschiedene verfassungsrechtliche Hürden genommen werden: Es bedarf eines rechtskräftigen Vertrages sowie eines Antrages von mindestens 18 Kantonen an die Eidgenössische Bundesversammlung, um eine AVE einzuleiten. Diese wiederum muss den Antrag unterstützen, dass die AVE zustande kommt. Die Bundesversammlung hat dabei speziell auch zu prüfen, ob alle Kantone in genügendem Masse in die Vertragsverhandlungen einbezogen wurden, ob sie genügend Zeit für eine eigene Entscheidfindung hatten und ihre Anliegen in den Vertragsverhandlungen berücksichtigt wurden. Falls die Bundesversammlung dem Beschluss zustimmt, untersteht er zudem dem fakultativen Referendum (Zehnder 2007, 30).

Direktdemokratische und parlamentarische Mitwirkung

In der IRV verpflichten sich die Kantonsregierungen, die Parlamente rechtzeitig und umfassend über Vorhaben auf dem Gebiet der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren, und die Kantone sind verpflichtet, die weiteren Mitwirkungsrechte der Parlamente zu regeln (Artikel 4 IRV). Auch der Einsatz einer interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission (Artikel 15 IRV) ist vorgesehen. Wie oben ausgeführt, haben verschiedene Kantone schon vor der

Genehmigung des Artikels 4 IRV die parlamentarische Mitsprache ausgebaut.

Die Frage nach der parlamentarischen Mitwirkung im speziellen Fall der AVE und der Beteiligungspflicht ist kritischer zu beurteilen (Abderhalden 2006, 18). Die AVE ist problematisch, weil der Zwang an die Stelle eines demokratischen Gesetzgebungsverfahrens tritt; die verpflichteten Kantone haben keinerlei Möglichkeit der Mitwirkung und es entfällt sogar die Genehmigung durch das Kantonsparlament. Gleichzeitig gibt es verschiedene Stimmen, welche die Anwendung und die praktischen Auswirkungen dieser Pflicht als gering einschätzen (Zehnder & Freiburghaus 2003, 7; Zehnder 2007, 24). Zum einen wurden verschiedene Hürden für den Einsatz der AVE eingeführt (s. oben), zum anderen ist die Zusammenarbeit in den von der Verfassung genannten Aufgabenbereichen bereits weitgehend Alltag. Dennoch hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrats am 23. Januar 2009 einer parlamentarischen Initiative der SVP-Fraktion zur Streichung von Artikel 48a BV mit 18 zu 1 (4 Enthaltungen) zugestimmt. Die Argumentation lautete insbesondere, dass der AVE ein falsches Föderalismusverständnis zugrunde liege, weil bei einer gesamtschweizerischen Lösung eine Bundeslösung angestrebt werden sollte. Zudem werde Kantonen Recht aufgezwungen und die kantonalen Parlamente hätten bei einer AVE nichts mehr zu sagen.

Wie aus der Begründung der parlamentarischen Initiative hervorgeht, ist insbesondere die Allgemeinverbindlichkeitserklärung mit der Frage „gesamtschweizerische Bundeslösung versus gesamtschweizerisches Konkordat“ verknüpft. Es scheint wichtig hervorzuheben, dass die Bundesverfassung die Hauptbedeutung der IRV in der gemeinsamen Wahrnehmung *regionaler* und nicht gesamtschweizerischer Interessen sieht (Artikel 48 BV). Mader (2005, 105) ist der Ansicht, dass gesamtschweizerische Konkordate zu vermeiden sind, selbst wenn dies eine Kompetenzübertragung an den Bund bedeuten sollte. Auch Rhinow

(2003, Rz. 816) plädiert für eine Bundesgesetzgebung. Abderhalden (2006, 16) widerspricht dieser Meinung jedoch. Sie argumentiert, dass eine solche Regelung von ihrem Wesen her grundlegend verschieden sei, da die Summe der Interessen der Kantone nicht gleich jene dem Bund sei und die freiwillige Zusammenarbeit aller Kantone auch Ausdruck ihrer Autonomie sei. Für sie spricht einzig das Demokratiedefizit für eine Bundeslösung sowie auch die Tatsache, dass Änderungen in einem nationalen Gesetz eher möglich sind als bei einem Konkordat mit 26 Parteien.

Beispiel: Gesamtschweizerische Regelung ohne Bundeskompetenz - Brandschutz

Das Beispiel einheitlicher Brandschutzbestimmungen zeigt laut Ganz (2006, 79ff) den Ablauf der Genehmigung einer gesamtschweizerischen Regelung auf kantonaler Ebene auf. Zuerst genehmigt die KdK den Konkordatstext. Dies bedeutet jedoch nur eine Empfehlung an alle Kantonsregierungen, bei der jeweiligen im Kanton zuständigen Instanz (in der Regel das Parlament oder das Volk) einen Beitritt zu beantragen. Beim Beitrittsverfahren wurde eine Musterbotschaft zur Verfügung gestellt; trotzdem dauerte es relativ lange, bis genügend Kantone dem Abkommen beigetreten sind.

Mit dem Konkordat wurde sodann ein interkantonales Organ eingesetzt, welches Vorschriften und Richtlinien zum Vollzug erlassen konnte (Artikel 4, 6 und 7 IVTH). „Die Tatsache, dass eine Mehrheit von 18 Kantonen verbindliche Richtlinien erlassen können, erscheint auch nicht weiter problematisch“ (Ganz 2006, 85), da in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in den Kantonen der Beitritt zum Konkordat und damit die Kompetenzdelegation an das interkantonale Organ erfolgt ist. Am 10. Juni 2004 beschloss das interkantonale Organ Technische Handelshemmnisse, die Brandschutznorm sowie die 18 Brandschutzrichtlinien für verbindlich zu erklären. Die Kantone wurden verpflichtet, die Bestimmungen bis spätestens 20. Juni 2005 in die eigene Gesetzgebung zu überführen.

Wie oben bereits ausgeführt, obliegen die Bestimmungen, ob das Volk in die Ausarbeitung von Verträgen einbezogen wird, den Kantonen. Interkantonale Verträge werden jedoch sehr selten dem Volk vorgelegt. Das Beispiel HarmoS zeigt jedoch, dass die Möglichkeit besteht, dass das Volk, respektive bestimmte Parteien in Zukunft vermehrt davon Gebrauch machen könnten, interkantonale Verträge mittels Referenden vors Volk zu bringen.

Beispiel: HarmoS

Ins Blickfeld und in die Kritik geraten ist in jüngster Zeit HarmoS. Die "Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule" (HarmoS-Konkordat) ist ein neues schweizerisches Schulkonkordat. Das Konkordat harmonisiert erstmals national die Dauer und die wichtigsten Ziele der Bildungsstufen sowie deren Übergänge. Gleichzeitig werden die bisherigen Bestimmungen bezüglich Schuleintrittsalter und Schulpflicht aktualisiert. HarmoS hat es nicht überall leicht, vor dem Volk zu bestehen: Die Stimmberechtigten von sechs Kantonen lehnten die Vereinbarung bisher ab, in einem Kanton ist das Referendum noch hängig (Stand November 2009). Im April 2009 wurde jedoch das nötige Quorum der Zustimmung von zehn Kantonen erreicht, so dass das Konkordat am 1. August 2009 in Kraft getreten ist. Es gilt ab diesem Zeitpunkt für diejenigen Kantone, welche dem Konkordat beigetreten sind, bei einer Übergangszeit für die Umsetzung von 6 Jahren.

2.2.5 Interkantonale Institutionen

Wie in Kapitel 2.2 formuliert, gibt es verschiedene Möglichkeiten, wie Kantone Aufgaben gemeinsam bewältigen können oder diese als Dienstleistung einkaufen können: die gemeinsame Aufgabenerfüllung in einer interkantonalen Einrichtung, das gemeinsame Auftreten beim Einkauf von Mitteln Dritter, die entgeltliche Zurverfügungstellung von Kapazitäten oder die entgeltliche Übernahme zur Verfügung gestellter Kapazitäten. Im Folgenden werden diese zusammengefasst in zwei

verschiedenen Formen der Zusammenarbeit (wie sie auch in der IRV unterschieden werden): den Leistungskauf, in welchem ein Kanton eine Aufgabe für andere erfüllt, oder die gemeinsame Trägerschaft, in welcher Kantone die Aufgabe gemeinsam partnerschaftlich erfüllen. Diese beiden Formen stellen unterschiedliche Anforderungen an die demokratische und parlamentarische Aufsicht (Brunner 2004). Gleichzeitig muss erwähnt werden, dass in der Praxis die Unterscheidung in diese beiden Formen nicht so einfach ist.

Leistungskauf mit öffentlich-rechtlicher Anstalt

Für einen Leistungskauf generell steht den Kantonen selbstverständlich das öffentliche, aber auch das Privatrecht für die Organisation ihrer Tätigkeiten offen. Für die interkantonale Zusammenarbeit aber kann nur ein öffentlich-rechtlicher Basisvertrag geschlossen werden. Die öffentlich-rechtliche Anstalt ist eine organisatorisch verselbständigte Verwaltungseinheit, die eine öffentliche Aufgabe für ein Gemeinwesen erfüllt. Sie hängt vom Kanton ab, ohne zu dessen Zentralverwaltung zu gehören. Sie wird für einen bestimmten Zweck gegründet. Der Kanton definiert ihre Organisation in den Grundzügen, ernennt ihre obersten Organe und trägt sie auch in finanzieller Beziehung, zumindest durch eine Defizitgarantie. Gleichzeitig arbeitet die Anstalt innerhalb ihres zugewiesenen Aufgabenkreises selbständig.

Beispiele interkantonalen öffentlich-rechtlicher Anstalten⁹:

Pädagogische Hochschule Zentralschweiz, Fachhochschule der Westschweiz, HES-SO, Hochschule für Heilpädagogik Zürich, Fachhochschule St. Gallen, Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft, In-

⁹ Zur Einteilung in öffentlich-rechtliche Anstalten und Körperschaften ist zu sagen, dass diese zwar formaljuristisch aufgrund der Bezeichnungen in den Verträgen jeweils klar der einen oder anderen Rechtsform zugewiesen werden können, dies jedoch mit der ‚gelebten‘ Form der Zusammenarbeit nicht übereinstimmt. So kann erwähnt werden, dass sowohl die HES-SO, als auch die IPH als Körperschaften verstanden werden können.

terkantonale Polizeischule Hitzkirch, Laboratorium der Urkantone, Linthwerk, Motorfahrzeugprüfstation beider Basel, Rehabilitationszentrum für Drogenabhängige Lutzenberg, Verkehrs-sicherheitszentrum Obwalden/Nidwalden (VSZ), Informatikleistungs-zentrum Obwalden-Nidwalden (IL), Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht, Universitäts-Kinderspital beider Basel.

Gemeinsame Trägerschaft als öffentlich-rechtliche Körperschaft

Die Kantone können sich zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe aber auch zu einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft zusammenschliessen, anders formuliert, einen Kantonsverband gründen. Die Kantone sind damit Träger und Mitglieder der Körperschaft zugleich und können die Aufgabenerfüllung direkt mitgestalten.

Beispiele öffentlich-rechtlicher Körperschaften:

Fachhochschule Zentralschweiz, Hochschule und Berufsbildungszentrum Wädenswil, Krankenpflegeschule Baar, Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel, Psychiatrische Klinik Zugersee.

Rechtliche Grundlagen

Die Kantone dürfen interkantonalen Institutionen (aber auch Organen wie bspw. Konferenzen) die Möglichkeit übertragen, rechtsetzende Bestimmungen zu erarbeiten, sofern sie einen interkantonalen Vertrag umsetzen. Bedingung für die Etablierung eines interkantonalen Organs ist, dass der Vertrag nach dem gleichen Verfahren, das für die Gesetzgebung gilt, genehmigt worden ist und er die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmungen festlegt (Artikel 48 Absatz 4 BV). Die Kantone können zudem nicht mehr Gesetzgebungskompetenzen übertragen, als sie selbst nach kantonalem Recht haben und die Ermächtigung eines interkantonalen Organs zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen muss

im gleichen Verfahren erarbeitet werden wie andere Gesetze dieser Art, d.h. es unterliegt dem fakultativen Referendum (Abderhalden 2006, 11). Es ist eine zentrale Aufgabe der Kantone, mit dem Vertrag einer interkantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalt oder Körperschaft das interkantonale Recht vertraglich zu setzen. Diese sind eben gerade keine kantonalen Einrichtungen und bedürfen deshalb eines eigenen Vertrags.

Entscheidfindung

Der Entscheid über die Etablierung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt oder einer Trägerschaft wird durch die entsprechenden Konferenzen respektive das Parlament (und das Volk) getätigt, wie oben ausgeführt.

Beispiel ZRK: Aufsicht über interkantonale Organe

Die ZRK hat in einem Grundlagenbericht die Aufgaben von Regierung und Parlament klar definiert. Die Kantonsregierungen der ZRK werden als „der Motor der Zusammenarbeit“ definiert, welche bestimmen, ob ein Projekt gestartet wird oder nicht. Zudem wählen die Regierungen je ein Mitglied aus ihrer Mitte in den Konkordatsrat, welches das strategische Führungsorgan der gemeinsamen Einrichtung ist. Er erarbeitet bspw. zuhanden der Regierungen den mehrjährigen Leistungsauftrag mit Finanzplan und genehmigt ihn einstimmig. Die Geschäftsleitung, in diesem Fall der Direktor oder die Direktorin, führt die gemeinsame Einrichtung in operativer Hinsicht und im Rahmen dieses Leistungsauftrages, und vertritt die Einrichtung gegen aussen.

Der dazugehörige Grundlagenbericht ZRK (2008, 5f) hält fest, dass die Parlamente folgende Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung haben: Sie beschliessen, einem Konkordat beizutreten, wählen pro Kanton zwei Parlamentsmitglieder in eine interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission, welche die Oberaufsicht wahrnimmt und von der sie jährlich einen schriftlichen Bericht über die Geschäfts- und

Buchführung der gemeinsamen Einrichtung zur Kenntnisnahme erhalten; sie verabschieden im Rahmen der jährlichen Genehmigung des kantonalen Voranschlags die Beträge, welche die Kantone als Entschädigung für Leistungen der interkantonalen Organisation einstellen und sie haben die Möglichkeit, durch Vorstösse den Regierungsrat zur Auskunft zu verpflichten. Die interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission ist zusammengesetzt aus je zwei Mitgliedern der Parlamente. Ihre Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung sind die Prüfung des Vollzugs des Konkordats, die Information durch den Konkordatsrat über die Tätigkeit, das Einsichtsrecht in die Protokolle, die Vereinbarungen und Rechnungen der gemeinsamen Einrichtung, sowie die Anhörung der Direktorin oder des Präsidenten des Konkordatsrates. Dazu kommt die Möglichkeit, der Revisionsstelle in begründeten Fällen einen Auftrag zu erteilen.

Die Oberaufsicht wird als *politische Kontrolle* verstanden: „insbesondere Kontrolle der allgemein grossen Zusammenhänge, die langfristige Ausrichtung und die politischen Perspektiven“. Sie grenzt sich ab von der Betriebs- bzw. Verwaltungskontrolle, welche dem Konkordatsrat obliegt und der Prüfung der Buchführung, welche durch die Revisionsstelle vorgenommen wird. Im Normalfall werden Fragen zur Einhaltung der Bestimmungen des Konkordats, zur Beurteilung der finanziellen Situation und zur Beurteilung der Perspektiven durch die interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission aufgenommen (Grundlagenbericht 2008, 17f).

Direktdemokratische und parlamentarische Mitwirkung

Die öffentlich-rechtliche Körperschaft stellt Kantone vor grössere demokratietheoretische Probleme, da die Tätigkeit des interkantonalen Organs als Ganzes im Gegensatz zur öffentlich-rechtlichen Anstalt keinem Kanton zugeordnet werden kann, „wodurch sie der unmittelbaren demokratischen Kontrolle eines jeden Partnerkantons entzogen ist“ (Zehnder 2007, 221). Die Organisation der Körperschaft muss deshalb einen Weg finden, Aufsichtsorgane und –funktionen zu definieren, wel-

che einerseits eine innerkorperschaftliche Aufsicht sicherstellen und andererseits auch die demokratische Kontrolle der Kantone soweit als möglich unterstützen.

Wie dieses Defizit behoben werden könnte, wurde oben in Kapitel 2.2.4 bereits diskutiert. Für den Fall einer gemeinsamen Einrichtung gibt es drei grundsätzliche Möglichkeiten: (1) Die Einsetzung eines eigentlichen interkantonalen Parlamentes, das sich ausschliesslich der interkantonalen Einrichtung widmet. Ein solches Projekt wäre auf der gesamtschweizerischen Ebene die Konferenz der Kantonsparlamente. (2) Die Einsetzung einer interparlamentarischen Kommission, die die interkantonale Einrichtung prüft und den beteiligten kantonalen Parlamenten Bericht erstattet. Dies wurde oben bei den verschiedenen Möglichkeiten der parlamentarischen Mitsprache durch die zwei Kommissions-typen diskutiert. (3) Die direkte und selbständige Mitwirkung aller beteiligten kantonalen Parlamente, womit keine eigenen neuen Institutionen geschaffen werden müssten. Zehnder (2007, 230f) schlägt in seiner Dissertation für die Problematik der öffentlich-rechtlichen Körperschaft ein Steuerungsmodell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) mit interparlamentarischer Kommission als Lösungsmodell vor.

Beispiel Fachhochschule Zentralschweiz

Die Zentralschweizer Regierungskonferenz hat ein Funktionendiagramm für die Funktionen und Aufgaben der verschiedenen Gremien, welche an der Fachhochschule und Hochschulen in der Zentralschweiz beteiligt sind, und die jeweiligen Steuerungsinstrumente entwickelt (Vernehmlassung zur Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung und zur Vereinbarung über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz 2008, 5). Es soll hier nicht im Detail auf diese eingegangen werden. In Tabelle 5 werden jedoch die Aufgaben und Kompetenzen aller beteiligten Organe und die Verantwortung des Parlamentes in einem Modellprozess schematisch dargestellt.

Tabelle 5: Funktionendiagramm Fachhochschule Zentralschweiz

	Kan- tonspar- la-mente	Kan- tonsre- gier- ungen	Konkor- datsrat	Ges- chäfts- leitung	Interparla- mentarische Geschäfts- prüfungs- kommission	Revisi- onsstelle
<i>Grundla- genbe- richt</i>	Informa- tion, Stellung- nahme	Geneh- migung, Einstim- migkeit, Vorar- beit, Er- stellung	Informa- tion zu einem späteren Zeitpunkt	Informa- tion zu einem späte- ren Zeit- punkt	Information zu einem späteren Zeitpunkt	Informa- tion zu einem späteren Zeitpunkt
<i>Mehr- jähriger Leistung- sauftrag</i>		Geneh- migung, Einstim- migkeit	Antrag	Vorar- beit, Erstel- lung	Information, zur Kenntnis	Informa- tion, zur Kenntnis
<i>Finanz- plan</i>		Manda- tierung	Geneh- migung, Einstim- migkeit	Vorar- beit, Erstel- lung	Information, zur Kenntnis	Informa- tion zur Kenntnis
<i>Jahres- plan mit Budget</i>		Manda- tierung	Geneh- migung, einfaches Mehr	Vorar- beit, Erstel- lung	Information, zur Kenntnis	Informa- tion zur Kenntnis
<i>Bericht interpar- lamen- tarische GPK</i>	Informa- tion, zur Kenntnis	Informa- tion, zur Kenntnis	Informa- tion, zur Kenntnis, Stellung- nahme, Rück- meldung	Informa- tion, zur Kennt- nis	Vorarbeit, Erstellung, Antrag	Informa- tion, zur Kenntnis
<i>Revisi- onsbe- richt</i>	Informa- tion zur Kenntnis	Informa- tion zur Kenntnis	Informa- tion, zur Kenntnis	Informa- tion zur Kennt- nis	Information, zur Kenntnis	Vorarbeit, Erstel- lung, An- trag

Quelle: Vernehmlassung zur Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung und zur Vereinbarung über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz 2008, 5

2.2.6 Zwischenfazit: Demokratiequalität interkantonaler Zusammenarbeit

Gesamtschweizerisch können folgende Beobachtungen bezüglich der demokratischen und parlamentarischen Mitwirkung der interkantonalen Zusammenarbeit gemacht werden (s. auch Tabelle 6):

- Die Arbeit der verschiedenen interkantonalen Konferenzen wurde erst in den vergangenen Jahren zunehmend formalisiert und auch rechtlich abgestützt. Bei den Direktorenkonferenzen fehlt diese teilweise noch heute. Insbesondere in Bereichen, welche in das Tätigkeitsgebiet der Kantone fallen, haben sich grosse finanzstarke sektorale Konferenzen etabliert. Die Entscheidungsprozesse (insbesondere Mandatierung der Regierungsmitglieder) innerhalb dieser Konferenzen sind selten transparent, auch wenn verschiedene Konferenzen umfassende und öffentlichkeitszugängliche Internetsites etabliert haben.
- Der Problematik der Mitwirkung der Parlamente wurde in den vergangenen Jahren vermehrt Bedeutung geschenkt und alle Kantone haben heute Abläufe eingeführt, um diese besser in die interkantonale Zusammenarbeit einzubeziehen. In allen Kantonen ist eine Informationspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament verankert. Die konkrete Ausgestaltung der Mitwirkungsprozesse unterscheidet sich von Kanton zu Kanton. Es scheint, als habe sich gesamtschweizerisch die Etablierung von ständigen aussenpolitischen Kommissionen durchgesetzt, auch wenn in einigen Kantonen das Modell der Bearbeitung interkantonaler Projekte durch die jeweiligen Sachkommissionen eingeführt wurde.
- Das Beispiel von HarmoS zeigt, dass insbesondere bei gesamtschweizerischen Konkordaten in Zukunft das Volk, resp. bestimmte Parteien vermehrt die Möglichkeit nutzen könnten, um mittels Referenden Parlamentsentschlüsse zu stoppen. Ansonsten ist das Volk in den Kantonen teilweise in

Grundsatzentscheide über Zusammenarbeitsprojekte involviert, dies ist aber eher selten der Fall.

Tabelle 6: Formen interkantonaler Zusammenarbeit und deren Demokratiequalität

Zusammenarbeitsformen	Gesetzliche Grundlage	Transparenter Entscheidungsmechanismus	Mitwirkung der kantonalen Parlamente	Öffentlichkeit/Volksabstimmung
<i>KdK</i>	Nein	Keine öffentlichen Sitzungen, Quorum von 18 Kantonen	Nein	Nein
<i>Regional-konferenzen</i>	Nein	Keine öffentlichen Sitzungen	Nein	Nein
<i>Direktoren-konferenzen</i>	Nein	Keine öffentlichen Sitzungen	Nein	Nein
<i>Fachbeamten-konferenzen</i>	Teils	Keine öffentlichen Sitzungen	Nein	Nein
<i>Interkantonale Verträge</i>	Werden durch die Verträge geschaffen	Je nach Tiefe der Vereinbarung, Kantonsverfassungen	Je nach Kantonsverfassung, interparlamentarische Kommissionen	Je nach Kantonsverfassung, Referendum-/Volksabstimmung möglich
<i>IRV</i>	Ja	-	Abs. 4, Kantone regeln Einzelheiten	Je nach Kantonsverfassung, Referendum-/Volksabstimmung Möglich
<i>Interkantonales Organ</i>	Teils	-	Oftmals interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission	Je nach Kantonsverfassung, Referendum-/Volksabstimmung möglich

2.3 Kriterien der Demokratiequalität und Fallauswahl

Es gibt sowohl in der repräsentativen als auch der direkten Demokratie verschiedene Kriterien, nach welchen die Mitsprache und Kontrolle von Volk und Parlament beurteilt werden können. Diese Kriterien sollen im Folgenden systematisch aufgelistet werden. Es werden dabei in einem ersten Unterkapitel generelle, übergeordnete Kriterien der Demokratiequalität unterschieden, und danach in einem weiteren Unterkapitel spezifische Kriterien, welche auf die einzelnen Prozesse innerhalb der interkantonalen Zusammenarbeit angewendet werden können. Zudem wird darauf hingewiesen, dass die tatsächliche Ausführung der demokratischen Kontrolle insbesondere von zwei Faktoren abhängt, den personellen und finanziellen Ressourcen, aber auch von der Bereitschaft, eine Kontrolle überhaupt auszuüben. Danach wird kurz auf die Fallauswahl und deren Kriterien eingegangen.

2.3.1 Einzelne Kriterien der Demokratiequalität

Ausgangspunkt der Diskussion zur Demokratiequalität interkantonaler Zusammenarbeit ist wie oben (s. Kapitel 2.2.4) ausgeführt die Exekutivlastigkeit der interkantonalen Zusammenarbeit und damit verbunden die fehlende Möglichkeit der Mitsprache, aber auch die Intransparenz von Entscheidungen. In den Kantonen sind die Exekutiven und die Parlamente voneinander unabhängig, da sie beide vom Volk gewählt werden. Die Volkswahl der Regierung ist bei der generellen Beurteilung der Demokratiequalität zentral. Kantonale Regierungen stützen sich auch auf diese, um ihre Legitimation in den Aussenbeziehungen zu bekräftigen. So hat sich Regierungsrätin Lyon (VD) an der diesjährigen Jahrestagung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (12.9.2009) dahingehend geäußert, dass man von einem Kontrolldefizit und nicht von einem Demokratiedefizit sprechen müsste.

Rechtsgrundlagen/Kompetenzordnung

Demokratiequalität bedeutet generell, dass jegliche Tätigkeit der Behörden unter der Herrschaft des Rechts steht (Benda 1994, 459). Für die interkantonalen Konferenzen bedeutet dies, dass sowohl für das Handeln von kantonalen Regierungen, aber auch für das Handeln von Direktorenkonferenzen ausreichende gesetzliche Grundlagen vorhanden sein müssen.

Von einem Demokratiedefizit im weiteren Sinne – und nicht nur einem Kontrolldefizit – kann dann gesprochen werden, wenn das Parlament seine Funktionen nicht mehr wahrnehmen kann, die es neben der Aufsicht über die Regierung innehaben sollte. Es stellt sich insbesondere die Frage, ob es durch interkantonale Verträge in seiner Rechtsetzungskompetenz beschnitten wird. Dies ist eine offene Frage. Je nach Kanton sind die Kompetenzordnungen unterschiedlich und was in einem Kanton als Kompetenz der Regierung betrachtet wird, über das entscheidet in einem anderen Kanton das Parlament. Eine Möglichkeit, diese Frage zu beantworten ist das Kriterium der ‚Organadäquanz‘. Dieses Kriterium besagt, dass „staatliche Entscheidungen von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen“ (Lorz 2001, 33).¹⁰ In der Realität wird heute die Mitsprache von Volk und Parlament oftmals fallweise bestimmt. Es wird von Fall zu Fall entschieden, wie in einem spezifischen Geschäft vorgegangen werden soll. So kann die Organadäquanz als exaktes Kriterium angezweifelt werden, da auch politische Opportunität oder die Parteizugehörigkeit des betroffenen Exekutivmitglieds bei der Kompetenzentscheidung eine Rolle spielen können.

¹⁰ Es hat sich gezeigt, dass bei weitreichenden Mitspracherechten der Kantone diese Organadäquanz nicht mehr eingehalten wurde bspw. bei der Convention des Conventions, welche nun revidiert wurde (Nuspliger 2006, 3).

Entscheidmechanismen/Repräsentation

Interkantonale Konferenzen können neben der Rechtsgrundlage insbesondere nach ihrer Zusammensetzung und Repräsentativität beurteilt werden. „Alle müssen ihre Sicht der Probleme einbringen können und Gewähr haben, dass diese in den Entscheidungsprozessen wirklich berücksichtigt werden“ (Müller 1993, 155). Dabei steht insbesondere im Vordergrund, wie interkantonale Gremien zusammengesetzt sind und welche Organe von Konferenzen an der Ausarbeitung von interkantonalen Vereinbarungen vor allem beteiligt waren. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die ‚Definitionsmacht‘ der jeweiligen Konferenzen oder ihrer Sekretariate bei der Ausarbeitung einer interkantonalen Vereinbarung zu nennen (Sager 2004, 241). Gleichzeitig muss hier auch beachtet werden, dass mit zunehmender Komplexität der Sachfragen ein erhöhtes Mass an spezialisiertem Wissen notwendig ist, um sachgerechte Lösungen zu etablieren.

Ein weiteres Kriterium ist die Frage der Entscheidmechanismen; hierbei ist zentral, dass Entscheidmechanismen im Voraus festgelegt und statutarisch definiert werden, damit keine Gruppe oder Einzelne ungehört bleiben. Es handelt sich also um die Fragen nach dem Mehrheitsprinzip und dem Minderheitenschutz in der interkantonalen Zusammenarbeit (Müller 1993, 149ff). Basierend auf einer normativen Theorie des Pluralismus kann gesagt werden, dass Mehrheitsentscheide Notbehelfe sind im „Spannungsfeld zwischen anzustrebenden Einverständnis aller und der Notwendigkeit, reale Diskurse an einem bestimmten Punkt abzubrechen und einem Entscheid zuzuführen“ (Müller 1993, 149). Sie sind jedoch nicht per se undemokratisch.

Parlamentarische Mitwirkung

Insbesondere, wenn das Demokratiedefizit als Kontrolldefizit (re)interpretiert wird, bedarf es vor allem einer Stärkung der parlamentarischen Oberaufsicht für die spezifische Situation der interkantonalen

Zusammenarbeit. Diese ist im weitesten Sinn definiert als jede Art von Einwirkung des Parlamentes auf die Exekutive, „welche diese zur Offenlegung der Gründe ihrer Handlungen oder Unterlassungen zwingt und damit die Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit ermöglicht“ (Zimmerli & Lienhard 1997, 180). Als Gremien der Oberaufsicht werden meistens Kommissionen eingesetzt. Diese haben verschiedene Instrumente, um an der interkantonalen Zusammenarbeit teilzunehmen, je nachdem in welcher Phase sich ein Projekt befindet. Kommissionen als auch interkantonale Exekutivorgane unterscheiden sich bezüglich ihren Kompetenzen und ihrer Mandatierung. Tabelle 7 gibt eine Übersicht über die bestehenden Möglichkeiten der Mitsprache.

Tabelle 7: Mitsprachemöglichkeit bei interkantonalen Verträgen

	Parlament	Volk	Regierung
(1) Idee/ Vorstoss und Verhandlungsmandat	<ul style="list-style-type: none"> - Vorstoss durch Parlament - Verhandlungsmandat durch Parlament 		<ul style="list-style-type: none"> - Informationspflicht gegenüber Parlament
(2) Vertragsverhandlungen und Vernehmlassungsverfahren	<ul style="list-style-type: none"> - Einfache Anfrage, Interpellation - Beratung und Begleitung, Änderungsvorschläge durch Kommissionen 		<ul style="list-style-type: none"> - Informationspflicht gegenüber Parlament - Information/Transparenz
(3) Vertragstext und (regierungsrätliches) Gutheissen des Verhandlungsergebnisses	<ul style="list-style-type: none"> - Motion, Postulat - Entscheid- oder Konsultationsrechte von Kommissionen 		<ul style="list-style-type: none"> - Informationspflicht gegenüber Parlament - Information/Transparenz
(4) Zustandekommen des Vertrags, Beitrittsverfahren, Ratifikation und Inkrafttreten	<ul style="list-style-type: none"> - Abstimmung 	<ul style="list-style-type: none"> - Obligatorisches oder fakultatives Referendum 	<ul style="list-style-type: none"> - Information/Transparenz

Information/Transparenz

Wie in Kapitel 2.2.4 beschrieben, hängt die Benutzung der Mitsprachemöglichkeit im Falle der interkantonalen Zusammenarbeit insbesondere von der zeitgerechten Information durch die Exekutive ab. Die Pflicht, Entscheide und Urteile gegenüber dem Parlament zu rechtfertigen, macht Motive der Regierung erst transparent und ermöglicht Widerspruch (Müller 1993, 179).

Gleichzeitig hat sich in den vergangenen Jahren eine theoretische Diskussion etabliert, welche das Kriterium der Transparenz von Politikgenerierung in Multi-Level-System, aber auch Netzwerken thematisiert (s. beispielsweise Papadopoulos 2003). Dabei steht demokratiethoretisch der Gedanke der öffentlichen Kontrolle durch Transparenz im Vordergrund. Das Verständnis der Bevölkerung und deren Unterstützung für interkantonale Organisationen sind wesentlich für deren Bestehen und Funktionieren. Flexible und intransparente Strukturen mögen für diejenigen Personen effizient und praktisch sein, welche innerhalb einer Organisation arbeiten, gleichzeitig erscheinen sie undurchsichtig für jene, welche nicht daran teilhaben¹¹. Das heisst, der Zugang zu diesen Institutionen für die Bürgerinnen und Bürger ist zentral. Eine transparente Information kann zum einen durch eine professionelle Zusammenarbeit mit den Medien, mit Medienmitteilungen über die Aktivitäten der jeweiligen interkantonalen Institutionen erfolgen oder auch durch umfassende Auftritte im Internet. Zudem bestehen weitere Möglichkeiten, über interkantonale Zusammenarbeit zu informieren, bspw. in spezifischen Verwaltungspublikationen. Dies scheint auch deshalb zentral, weil wie oben bereits formuliert interkantonale Verträge aufgrund der neusten Totalrevision des Publikationsgesetzes nicht mehr in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts veröffentlicht werden. Demokratie kann nur im öffentlichen, und das bedeutet heute im medialen Raum ausgeübt werden (Van de Steeg 2003, 187).

¹¹ Skaggs (2004, 656) hat dieses Problem für die WTO formuliert und Dahl (1994) und Bieber (1990) für die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene.

Tabelle 8: Zusammenfassung der Kriterien der Demokratiequalität

Kriterien der Demokratiequalität	
<i>Rechtliche Grundlage/ Kompetenzordnung</i>	Welche rechtliche Grundlage besteht? Ist die Regierung für das Geschäft verantwortlich?
<i>Entscheidemechanismen/ Repräsentation</i>	Wie werden interkantonale Gremien zusammengesetzt? Wie werden Entscheidungen getroffen? Sind diese Regeln statuarisch festgelegt? Können Mitglieder in diesen Gremien mandatiert werden?
<i>Parlamentarische Mitwirkung</i>	Wie wird die parlamentarische Mitwirkung organisiert? Welche Kompetenzen haben Kommissionen? Zu welchem Zeitpunkt kann die Mitsprache erfolgen?
<i>Information/Transparenz</i>	Wann werden die Parlamente informiert? Wie und wann wird die Öffentlichkeit informiert? Sind die Strukturen von Gremien transparent?

2.3.2 Vorbedingungen der demokratischen Mitsprache: Ressourcen und Bereitschaft

Neben dem Vorhandensein konkreter Instrumente und Möglichkeiten der demokratischen Kontrolle braucht es weitere Elemente, damit diese gut funktioniert. Zum einen die rechtlich festgelegten Befugnisse zur Mitsprache, wie sie oben für die einzelnen Organe und Phasen aufgeführt sind. Gleichzeitig spielen jedoch auch die personellen und finanziellen Ressourcen und die Bereitschaft des Parlamentes und des Volkes für die demokratische Mitsprache eine entscheidende Rolle (Born & Hänggi 2004, 15)¹². Mit den obigen Kriterien wird insbesondere auf die Frage der rechtlichen Grundlagen fokussiert, auch wenn die Mitsprache nicht abschliessend rechtlich, sondern fallweise geregelt wird. In der folgenden Analyse des Kantons Bern soll deshalb auch auf die personellen und finanziellen Ressourcen des Parlamentes sowie auf dessen Bereitschaft, im jeweiligen Fall seine Mitsprachemöglichkeiten wahrzunehmen, eingegangen werden. Dabei stehen bezüglich der Bereitschaft insbesondere folgende demokratietheoretischen Probleme im

¹² Die Autoren haben diesen Ansatz für die demokratische Kontrolle von Streitkräften entwickelt, doch er ist auch auf die grenzübergreifende Zusammenarbeit aller Art sinnvoll anzuwenden.

Vordergrund: Zum einen wird die Bereitschaft, die Exekutive zu kontrollieren teilweise durch die Parteizugehörigkeit oder die Mehrheit in einem Parlament bestimmt. Eine kritische Aufsicht der „eigenen Leute“ wird oftmals nicht angestrebt. Ein weiteres Problem ist, dass die interkantonale Zusammenarbeit nicht stark im Zentrum des Interesses der Bürgerinnen und Bürger steht, so dass kaum Lorbeeren für Parlamentarierinnen zu holen sind. Zudem befindet sich das Parlament selbst in einem Dilemma, da es eigentlich seine Regierung stärken möchte, gleichzeitig dies jedoch nicht tut, wenn es ein Konkordat nicht annimmt (Bolleyer 2009).

2.3.3 Fallauswahl

Die Fallauswahl basiert auf der etablierten Kategorisierung der interkantonalen Zusammenarbeit in die unterschiedlichen Formen (s. Kapitel 2.2). Pro Form der Zusammenarbeit wurde ein Beispiel durchgeführt. Weiter wurde darauf geachtet, dass die relevanten Direktionen einbezogen wurden, und dass so auch eine hinreichende Vielfalt bezüglich der Themen und Politikfelder bestand. Ein weiteres zentrales Element war, dass unterschiedliche Geschäfte im Bezug auf die kantonale Kompetenzordnung diskutiert werden. So werden sowohl im Bereich der Regierungskonferenzen, als auch im Bereich der interkantonalen Verträge je ein Beispiel untersucht, welches sich in der Kompetenz des Regierungsrates oder in der Kompetenz des Grossen Rates befindet. Im Folgenden wird die Fallauswahl für jede Detailstudie kurz beschrieben.

Entscheidungsverfahren Regionalkonferenz: Entwicklungskonzept Birs

Im Februar 2003 hat die Nordwestschweizer Regierungskonferenz beschlossen, ein Entwicklungskonzept für die Birs und ihr hydrologisches Einzugsgebiet zu erstellen und umzusetzen. Aus dem Birs-Einzugsgebiet beziehen etwa 220'000 Einwohner der Nordwestschweiz ihr Trinkwasser. Etwa 170'000 Einwohner nutzen die Birs und ihre Zu-

flüsse aber auch für die Abwasserentsorgung. Zudem ist das Birstal Nutzungsraum zum Wohnen, Wirtschaften oder als Verkehrs- und Versorgungsachse genutzt, wobei die Infrastrukturen und Einflüsse in den Gewässerraum hineinreichen. Die sich daraus ergebenden Konflikte wurden von der NWRK aufgenommen und in einem gemeinsamen Projekt angegangen.

Ziel der Detailstudie ist es zu untersuchen, inwiefern der Grosse Rat und das Volk in die Entscheidungen im Rahmen des Entwicklungskonzeptes Birs und dessen Folgeprojekte einbezogen worden sind und welche Entscheidungen die Exekutive sowie die NWRK getätigt haben. Das Projekt eignet sich deshalb für eine Detailstudie, weil der Kanton Bern zu einem Viertel an dessen Finanzierung beteiligt ist und es ein Zusammenarbeitsprojekt ist, welches verschiedenste Stellen mit einbezieht. Zudem ist es ein Projekt, welche sich in der Kompetenz des Regierungsrates befindet.

Entscheidungsverfahren Direktorenkonferenz: HarmoS Konkordat

Im oben erwähnten Beispiel zu HarmoS (s. Kasten S. 33) ging es um die Frage des demokratischen Einbezugs des Volkes bei der Ratifizierung und dem Beitritt zum HarmoS Konkordat. In dieser Detailstudie soll jedoch nur der Entstehungsprozess, das Entscheidungsverfahren innerhalb der EDK aufgearbeitet werden.

Ziel der Detailstudie ist es zu erheben, wie die Exekutive, der Grosse Rat und die Öffentlichkeit des Kantons Bern in die Ausarbeitung des Konkordats einbezogen wurden. Das Beispiel eignet sich deshalb besonders gut, weil das Konkordat aufzeigt, wie der Entscheidungsprozess innerhalb von Konferenzen durch einzelne Kantone oder Regierungsvertreter beeinflusst werden kann. Das Konkordat befindet sich im Kompetenzbereich des Grossen Rates.

Fachbeamtenkonferenz: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)

Die SKOS ist ein Fachverband, der sich für die Ausgestaltung und Entwicklung der Sozialhilfe in der Schweiz engagiert. Die Organisation setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Gemeinden, Kantonen, dem Bund sowie von privaten Organisationen des Sozialbereichs zusammen. Sie wurde bereits im Jahr 1905 gegründet und ist deshalb eine der wichtigen und etablierten Fachbeamtenkonferenzen. Eine der wichtigen Aufgaben der SKOS ist das Festsetzen von Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe.

Ziel der Detailstudie ist es, den Prozess des Zustandekommens sowie der Übernahme der revidierten SKOS-Richtlinien im Kanton Bern zu untersuchen. Die Richtlinien sind Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane des Kantons und werden durch die kantonale Gesetzgebung verbindlich. Die letzte Revision der Richtlinien hat 2004 stattgefunden und sie sind seit April 2005 in Kraft. Das Beispiel eignet sich deshalb besonders, weil es sich um einen zentralen Bereich der kantonalen Aufgaben handelt. Die Kompetenz für die Verabschiedung der Richtlinien liegt im Kanton Bern beim Regierungsrat.

Interkantonaler Vertrag: Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Im Jahr 2002 wurde der Schweiz und Österreich den Zuschlag für die Ausführung der Fussball-Europameisterschaft 2008 gegeben. Mit der Bewerbung verpflichteten sich die beiden Austragungsländer, die Sicherheit an diesem Grossanlass zu gewährleisten und zu bezahlen. Es wurden nach einer zeitlich beschränkten Bundeslösung verschiedene Massnahmen zur Verhinderung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen eingeführt, welche auf kantonaler Ebene geregelt wurden.

Ziel der Detailstudie ist es, zu untersuchen, inwiefern das Parlament einbezogen und die Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung des Konkordats informiert worden sind. Das Beispiel eignet sich deshalb besonders, weil es sich insofern um einen Spezialfall handelt, als dass der Bund aus Dringlichkeitsgründen vorerst zeitlich begrenzt eine Regelung eingeführt hat, die danach von den Kantonen übernommen wurden.

Interkantonaler Vertrag: Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)

Die IVSE ist ein Konkordat, das die Situation von Personen regelt, die ausserhalb ihres Kantons besondere Pflege oder institutionelle Betreuung in Anspruch nehmen müssen. Darin werden die Qualität des Angebotes sowie die Leistungsabgeltung und Kostenrechnung geregelt. Eine Datenbank IVSE fasst alle dem Konkordat unterstellten sozialen Einrichtungen zusammen. Die politischen Fragen werden von der Vereinbarungskonferenz (VK) und vom Vorstand VK - ihm gehören die kantonalen SozialdirektorInnen des Vorstandes der SODK an - behandelt. Die SODK führt das Sekretariat der IVSE und leitet verschiedene ad hoc Arbeitsgruppen.

Ziel der Detailstudie ist es, die Information des Regierungsrates über die Etablierung des Konkordats zu untersuchen und zu prüfen, wie der Grosse Rat in dieser Frage einbezogen wurde. Das Beispiel eignet sich deshalb, weil die IVSE eine der ersten Vereinbarungen ist, welche den Grundsätzen der IRV genügen muss.

Interkantonales Organ: Polizeischule Hitzkirch

Die Interkantonale Polizeischule Hitzkirch ist das Aus- und Weiterbildungszentrum der elf Konkordatskantone AG, BL, BS, BE, LU, NW, OW, SZ, SO, UR, ZG und der Stadt Luzern. An der Interkantonalen Polizeischule in Hitzkirch werden jährlich 300 bis 400 Absolventinnen und

Absolventen auf ihre künftigen Aufgaben als Polizistin und Polizist vorbereitet.

Ziel der Studie ist es nicht, den Entscheidungsprozess wie dieses Organ etabliert wurde, abzubilden, sondern es geht insbesondere darum, wie dieses beaufsichtigt wird und wie Parlament und Volk in die laufenden Geschäfte dieses Organs einbezogen werden. Das Beispiel eignet sich deshalb für eine Detailstudie, weil es eines der fünf interkantonalen Organe ist, an welchem der Kanton Bern beteiligt ist.

Alle Entscheidungsprozesse wurden anhand der oben ausgeführten Kriterien der (1) Rechtsgrundlage/Kompetenzordnung, (2) Entscheidungsmechanismen/Repräsentation, (3) Parlamentarischen Mitwirkung und (4) Information/Transparenz beurteilt. Vorerst soll nun aber die übergeordnete Rechtsordnung, sowie generelle Grundsätze zur Frage des Einbezuges von Parlament und Volk auf kantonaler Ebene betrachtet werden.

2.4 Empirische Analyse der interkantonalen Zusammenarbeit im Kanton Bern

Basierend auf obiger Literaturstudie wird in diesem Kapitel die Situation für den Kanton Bern empirisch untersucht. In einem ersten Schritt wird eine Übersicht über die bestehende interkantonale Zusammenarbeit erstellt. Ziel dabei ist, eine Bestandsaufnahme über die bestehende Zusammenarbeit zu machen und den Kanton Bern im schweizweiten Vergleich zu verorten. In einem zweiten Schritt wird auf einer übergeordneten Ebene die Demokratiequalität beurteilt, indem bestehende Gesetze und Mechanismen vorgestellt werden, welche zur Förderung der Mitsprache des Parlamentes oder des Volkes eingeführt wurden. In einem dritten Schritt werden pro Form der interkantonalen Zusammenarbeit Detailstudien zur Demokratiequalität durchgeführt. Die ersten

drei Detailstudien befassen sich deshalb vornehmlich mit dem Entscheidungsverfahren innerhalb von Konferenzen, einer Regional-, einer Direktoren- und einer Fachbeamtenkonferenz. Die Detailstudien zum interkantonalen Vertrag sowie zu den interkantonalen Organen thematisieren neben dem Entscheidungsprozess auch die Aufsicht über und Kontrolle der etablierten Zusammenarbeit.

2.4.1 Übersicht über die interkantonale Zusammenarbeit im Kanton Bern

Die Übersicht umfasst insbesondere die interkantonalen Verträge des Kantons Bern, die Mitgliedschaft in Fachkonferenzen, aber auch die finanzielle Beteiligung an der interkantonalen Zusammenarbeit. Für die Bestandsaufnahme der bestehenden Zusammenarbeit im Bereich der Verträge wird insbesondere auf eine Dokumentation des Dienstes für Aussenbeziehungen (DAB) zurück gegriffen. Dieser hat alle interkantonalen Verträge des Kantons Bern in einer Excel-Liste erfasst. Weiter gibt es eine bestehende Auswertung aller Schweizer Konkordate von Bochsler (2004), welche hilft, den Kanton Bern mit anderen Kantonen in der Schweiz zu verorten. Es wird insbesondere aufgezeigt, wie sich der Abschluss von Konkordaten im Laufe der Zeit entwickelt hat, wo der Kanton Bern innerhalb des Konkordatssystems Schweiz steht und welche Arten der Vereinbarungen und juristischen Formen überwiegen. Für die Mitgliedschaften in den verschiedenen Fachbeamtenkonferenzen wird mit den Generalsekretariaten der sieben Direktionen Kontakt aufgenommen, worauf die Staatskanzlei eine gemeinsame Liste für alle Direktionen erstellt hat. Die finanzielle Beteiligung basiert auf einer Antwort auf eine Interpellation im Grossen Rat des Kantons Bern.

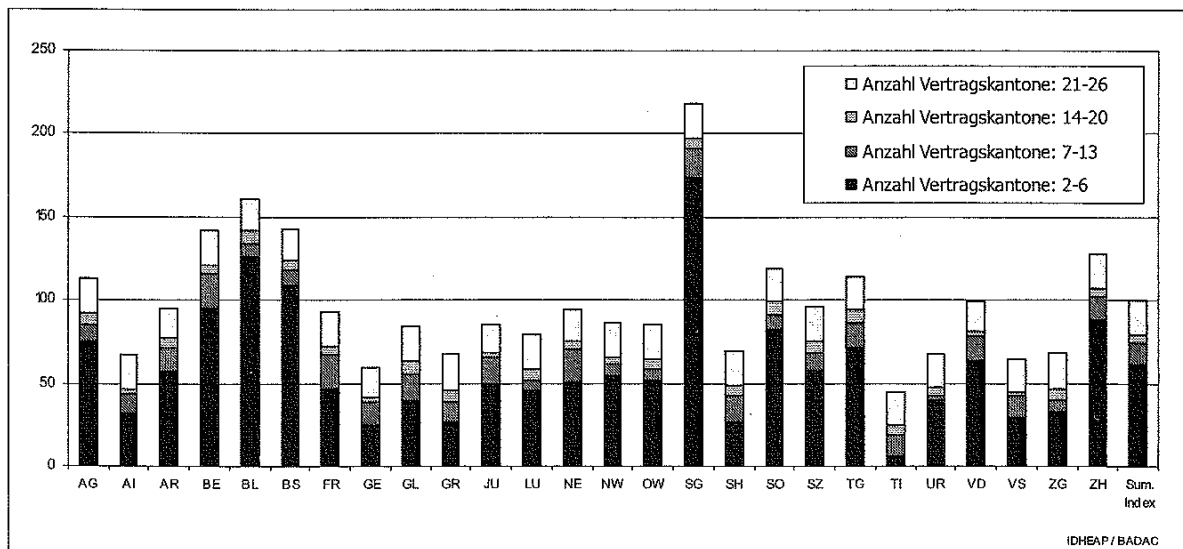
2.4.1.1 Interkantonale Vereinbarungen im Kanton Bern

Der Kanton Bern ist heute Mitglied in 131 Konkordaten und liegt damit über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt (s. Abbildung 1). Er ist nach den Kantonen St. Gallen und Basel-Landschaft zusammen mit

Basel-Stadt derjenige Kanton mit der dritthäufigsten Anzahl Konkordate. Die meisten Konkordate vereinen zwischen zwei bis sechs Vertragspartner, womit die bilaterale Zusammenarbeit überwiegt.

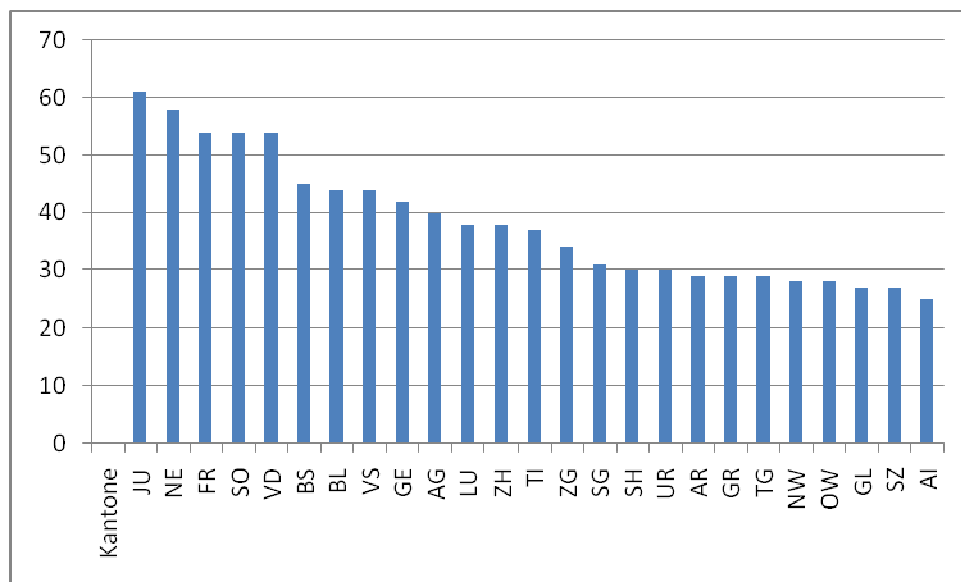
Dass die regionale Zusammenarbeit am intensivsten ist, zeigt auch eine eigene Aufstellung (s. Abbildung 2), welche aufzeigt, mit welchen Kantonen am meisten Vereinbarungen geschlossen wurden. Es wird auch ersichtlich, dass der Kanton Jura klar der wichtigste Vertragspartner des Kantons Bern ist.

Abbildung 1: Konkordate seit 1848 nach Kantonen und Konkordatsgrösse



Quelle: Bochsler et al. (2004, 99)

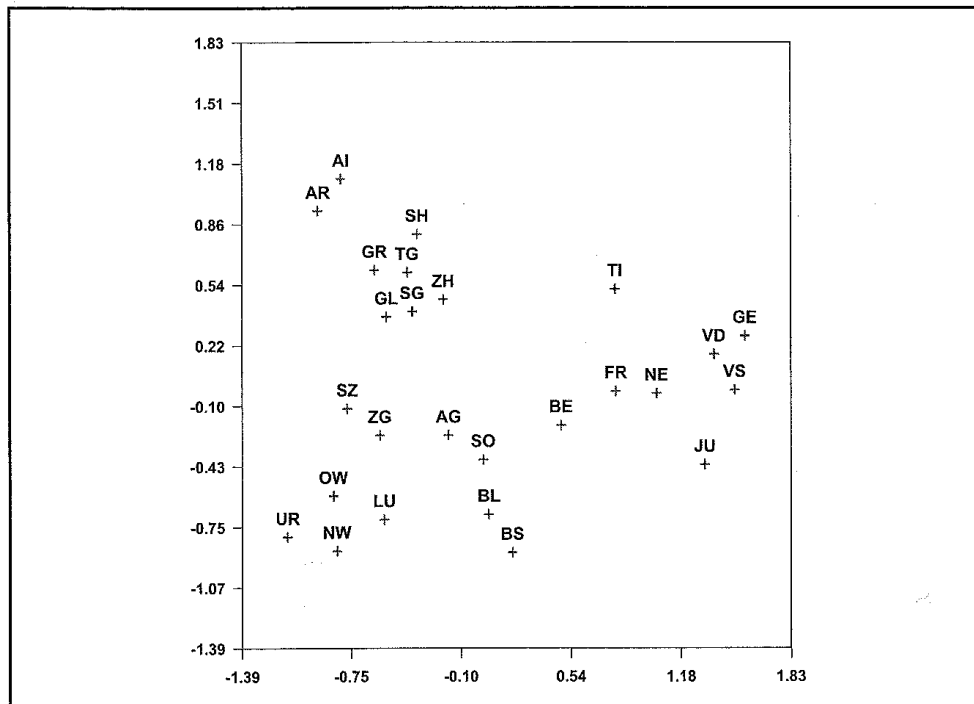
Abbildung 2: Anzahl der interkantonalen Vereinbarungen des Kantons Bern mit anderen Kantonen



Der Kanton Bern fällt im Konkordatssystem der Schweiz als besonders zentraler Kanton mit einer Brückenfunktion auf (Bochsler et al. 2004, 97). Abbildung 3 zeigt gut, dass der Kanton Bern eine ‚Brückenfunktion‘ zwischen der französisch- und der deutschsprachigen Schweiz einnimmt. Die Abbildung gibt zum einen Auskunft über die Zentralität innerhalb des Konkordatssystems und zeigt zum anderen Untergruppen in diesem System auf. So sind diejenigen Kantone, die nahe beieinander liegen diejenigen, welche oft in gemeinsamen Konkordaten verbunden sind¹³.

¹³ Technisch wurde die Grafik wie folgt erzeugt: „Nachdem eine Konkordatsliste erzeugt wurde, in der die Mitgliedskantone jedes Konkordats ersichtlich sind, wurde diese in eine Matrix (Kantone x Kantone) umgewandelt, die für jedes Kantonspaar i, j die Anzahl Konkordate angibt, an denen beide Kantone beteiligt sind. Die Anzahl „gemeinsamer Konkordate“ kann als Mass der Nähe/der Zusammenarbeit zwischen einem Kantonspaar betrachtet werden (je grösser die Zahl der Konkordate ist, an der beide Kantone beteiligt sind, desto enger arbeiten sie zusammen). Anschliessend wurde auf diese Matrix der Nähe/Zusammenarbeit eine Methode der multidimensionalen Darstellung mit Hilfe des Programmes UCINET erzeugt. Der Kruskal-Koeffizient gibt Auskunft über die Qualität der grafischen Darstellung des Konkordatssystems. Im Falle perfekter Anpassung nähme er den Wert 0 an.“ (Bochsler et al. 2004, 96). Der Kruskal-Koeffizient der Grafik beträgt 0,117.

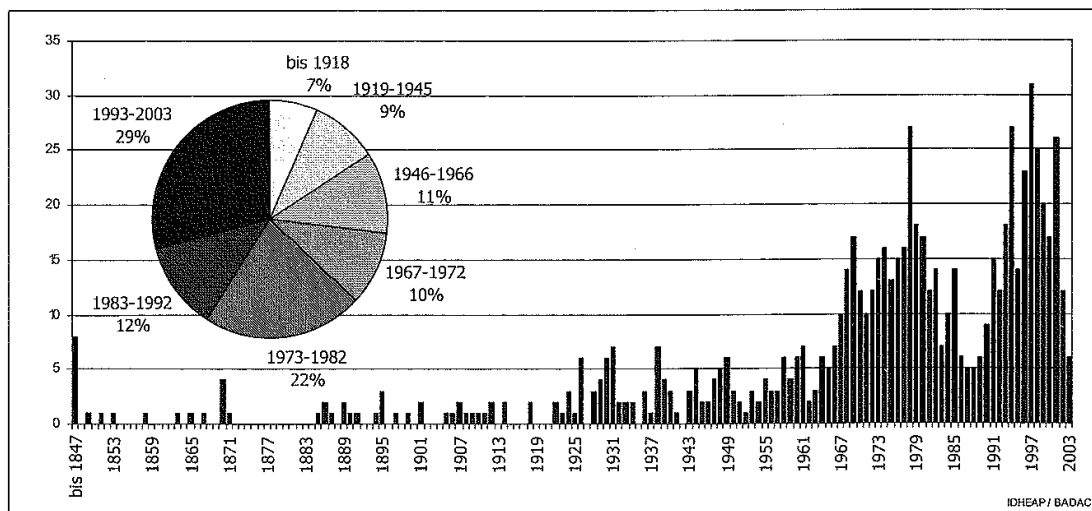
Abbildung 3: Struktur des Konkordatssystems (2003)



Quelle: Bochsler et al. (2004, 97)

Was sich anhand der gesamtschweizerischen (s. Abbildung 4) und auch der Bernischen Daten (s. Abbildung 5) sehr gut zeigen lässt, ist dass die interkantonale Zusammenarbeit (mit Verträgen) insbesondere in den vergangenen zwanzig Jahren stark zugenommen hat.

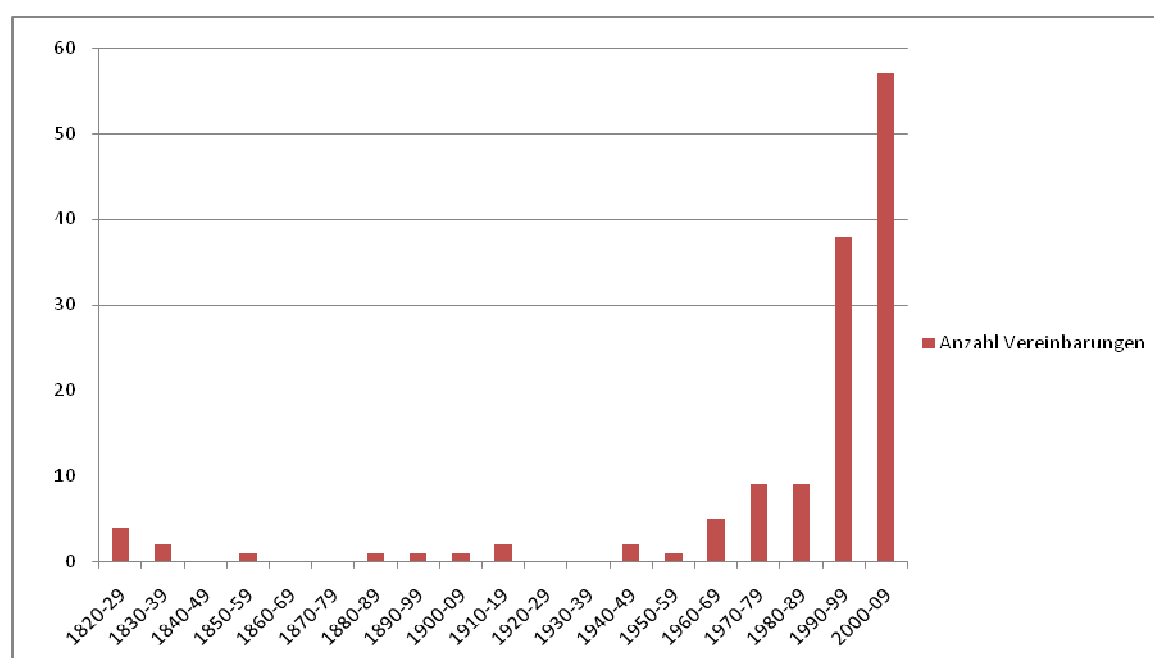
Abbildung 4: Inkrafttreten der heute noch geltenden Konkordate (2003)



Quelle: Bochsler et al. (2004, 94)

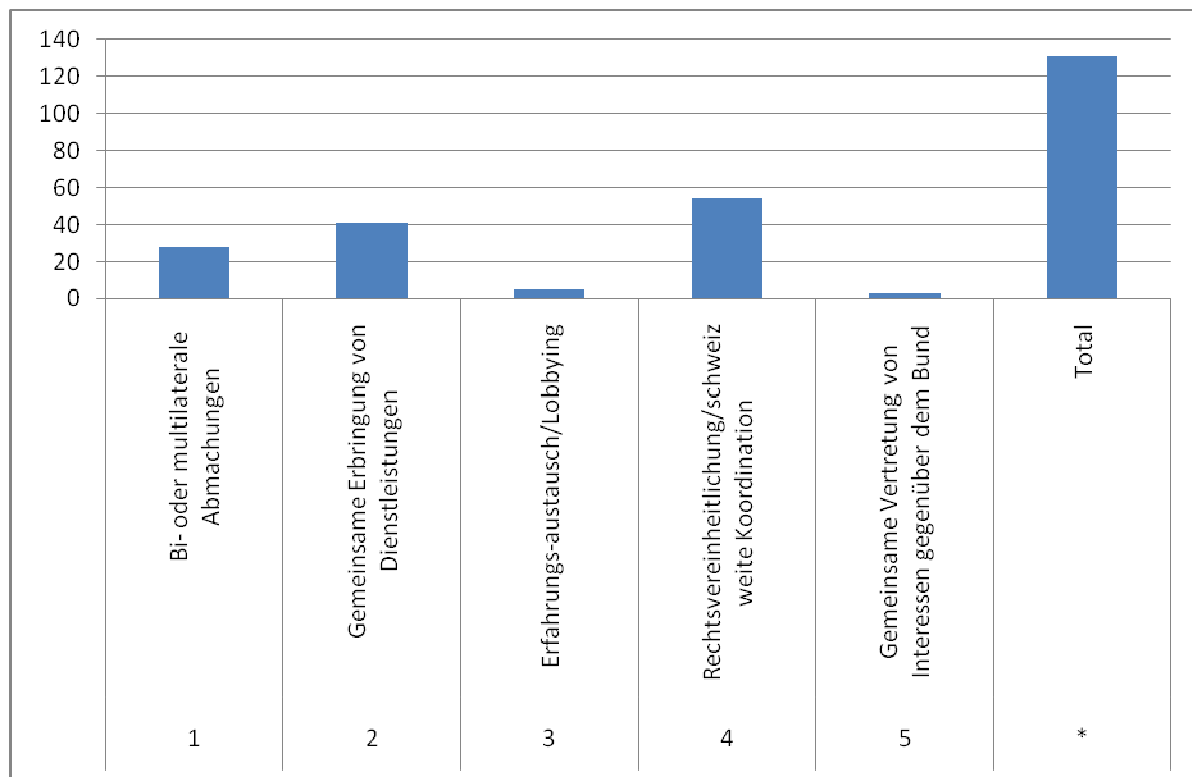
Der Kanton Bern hat noch vor der Entstehung der modernen Eidgenossenschaft verschiedene interkantonale Vereinbarungen verabschiedet. Danach kam es zu einer kleineren Intensivierung während der Jahrhundertwende und die Zusammenarbeit stieg dann seit 1940 kontinuierlich an; sie hat sich dann aber in den 1990er Jahren vervierfacht. Die untenstehende Grafik zeigt zusammengezählt (und nicht kumuliert) die Jahre an, in denen Verträge geschlossen wurden.

Abbildung 5: Zeitliche Entwicklung der Anzahl interkantonaler Vereinbarungen im Kanton Bern



Die oben erwähnte (s. Kapitel 2.2). Kategorisierung von Konkordaten durch Zehnder und Freiburghaus (2003, 11) - sowie die Erweiterung von Förster - erweisen sich bei einer Einteilung der Verträge als problematisch, weil es nicht ab- aber insbesondere auch nicht ausschliessende Kategorien sind. Dennoch wurde versucht, die bestehenden interkantonalen Verträge, an welchen der Kanton Bern beteiligt ist, entlang dieser Kriterien einzuteilen.

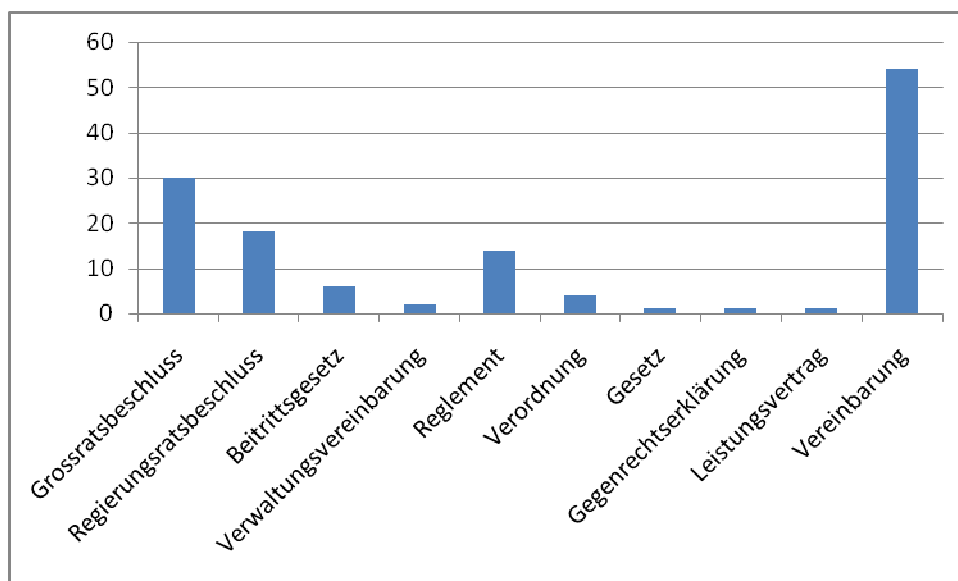
Abbildung 6: Kategorisierung interkantonaler Vereinbarungen im Kanton Bern



Kategorie Nr. 2 umfasst folgende Unterkategorien (Anzahl Verträge in Klammern): 2a Gemeinsame Aufgabenerfüllung in koordinierender Form (9); 2b Gemeinsame Aufgabenerfüllung durch interkantonale Einrichtungen (18); 2c Gemeinsames Auftreten beim Einkauf von Mitteln Dritter (4); 2d Entgeltliche Zurverfügungstellung von Kapazitäten (7); 2e Entgeltliche Übernahme zur Verfügung gestellter Kapazitäten (3).

Aus Abbildung 6 wird ersichtlich, dass die gesamtschweizerische Rechtsvereinheitlichung am meisten Konkordate im Kanton Bern betrifft, gefolgt von der gemeinsamen Erbringung oder dem Einkauf von Dienstleistungen, sowie bi- oder multilateralen Abmachungen unmittelbarer Natur. Dagegen sind Vereinbarungen, welche den Erfahrungsaustausch und das Lobbying betreffen oder die gemeinsame Interessensvertretung gegenüber dem Bund, eher selten.

Abbildung 7: Mitsprachemöglichkeit bei interkantonalen Verträgen

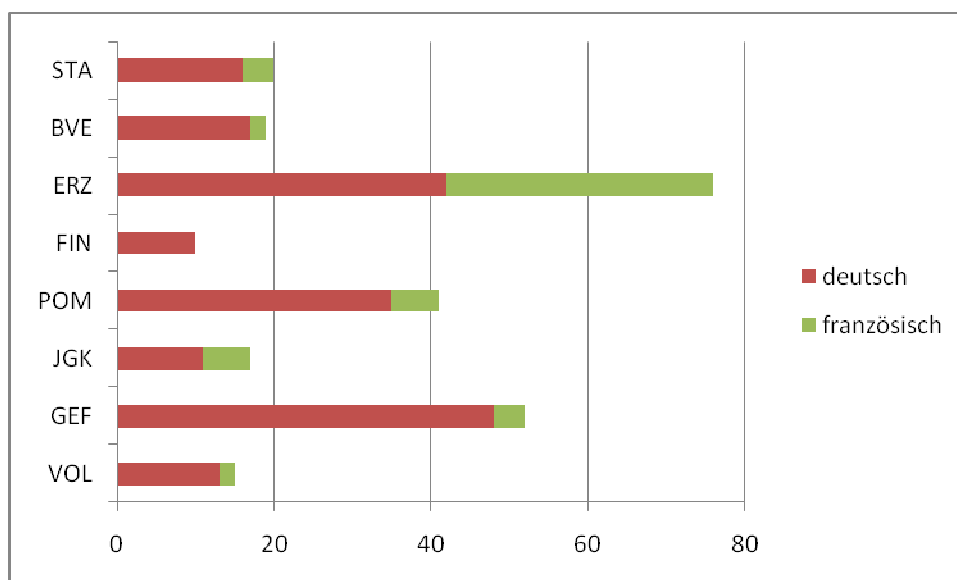


Eine weitere Möglichkeit, die Vereinbarungen zu kategorisieren ist nach der juristischen Bezeichnung, welche selbst im Wortlaut der Vereinbarung gewählt wurde (s. Abbildung 7). Dabei zeigt sich die Vielfalt der Arten interkantonalen Vereinbarungen. Dies kann Ausdruck davon sein, dass man sich in einem Gebiet befindet, welches sich seit Ende des 19. Jahrhunderts stark entwickelt und verändert hat und welches erst in den vergangenen Jahren auch Bestrebungen zur Harmonisierung erkennen lässt. Es zeigt sich, dass ein wichtiger Teil der Vereinbarungen auch vom Parlament mit verabschiedet wurde (Grossratsbeschlüsse), dass aber sehr wenige Vereinbarungen als Beitrittsgesetze gestaltet waren, die ins Bernische Recht übernommen wurden. Aus den Vereinbarungen geht nicht immer hervor, in wessen Kompetenzbereich sie liegen. Gemäss einer Information des DAB vom 1. April 2009 gibt es zurzeit 11 interkantonale Verträge oder Vertragsprojekte, die in die Kompetenz des Grossen Rates fallen, weitere 10 Geschäfte fallen in die Kompetenz des Regierungsrates. Zur Frage der Kompetenzordnung siehe weiter unten, Kapitel 3.2., Abbildung 8: Art der Vereinbarung.

2.4.1.2 Fachbeamtenkonferenzen im Kanton Bern

Die Staatskanzlei des Kantons Bern hat für diese Studie eine Liste aller Fachbeamtenkonferenzen zur Verfügung gestellt, welche keinen Anspruch auf Vollständigkeit hat. Abbildung 8 zeigt, dass insbesondere in jenen Direktionen häufig auf Verwaltungsebene zusammenarbeitet wird, welche generell bei den kantonalen Kompetenzen die Mehrheit ausmachen: Die Erziehungsdirektion mit über 90, die Gesundheitsdirektion mit über 50 und die Polizeidirektion mit knapp 40 Konferenzen. Weiter wird ersichtlich, dass es im Bereich der Erziehung ungefähr gleich viele Fachbeamtenkonferenzen der beiden Sprachräume gibt, bei den anderen Bereichen jedoch die Zusammenarbeit stark auf die Deutschschweiz fokussiert. Im Rahmen dieser Studie war es nicht möglich, eine Einteilung der verschiedenen Konferenzen aufgrund ihrer täglichen Relevanz in der interkantonalen Zusammenarbeit zu erstellen. Stellvertretend wurde die SKOS als Detailstudie untersucht (s. Kapitel 2.4.5).

Abbildung 8: Anzahl Fachbeamtenkonferenzen pro Direktion



2.4.1.3 Beteiligung des Kantons Bern an interkantonalen Konferenzen

Die finanzielle Beteiligung des Kantons Bern war Gegenstand einer Interpellation Iseli vom 6. April 2009 (I 149/2009). In seiner Antwort hat der Regierungsrat festgehalten, dass der Kanton Bern einen Anteil an den Gesamtkosten der jeweiligen Direktorenkonferenzen und der KdK von 13.13 Prozent trägt, was gemäss der Volkszählung 2000 seinem Bevölkerungsanteil schweizweit entspricht. Die Mitgliederbeiträge für die in der Tabelle 6 nicht erläuterten Konferenzen, in welchen der Kanton Bern Mitglied ist, wurden nicht im Detail aufgeführt (dabei handelt es sich um die EnDK, FoDK, KKJPD, LDK, MZDK, FKS, VBK, KAZ, sowie die *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit). Für das Controlling der Beiträge zeichnen sich für die Direktorenkonferenzen die jeweiligen Direktionen sowie für die Regierungskonferenzen die Staatskanzlei verantwortlich.

Tabelle 9: Finanzielle Beteiligung des Kantons Bern an interkantonalen Organisationen

Bezeichnung der Konferenz/ interkantonale Organisation	Betrag in CHF
Bau des Haus der Kantone (einmalig)	857'927
Mietkosten Haus der Kantone (jährlich/ändernd)	59'000
Kosten KdK (2009)	413'979
EDK (2008)	993'622
BPUK (2008)	77'336
FDK	115'557
KöV	29'097
GDK	332'031
VDK	7'000
NWRK	43'250
Staatsschreiberkonferenz (Mitgliederbeitrag pro Jahr)	150

Bezeichnung der Konferenz/ interkantonale Organisation	Betrag in CHF
SODK	203'000
SGSO/WRK	120'000

Die Vorteile einer Mitgliedschaft in einer interkantonalen Konferenz wurde in der Erwähnten Interpellationsantwort zudem vom Regierungsrat folgendermassen zusammengefasst: Die Konferenzen erbringen Dienstleistungen, die sonst durch die kantonalen Verwaltungen erbracht werden müssten; die Kantone werden entlastet aufgrund der gemeinsamen Interessenwahrnehmung gegenüber dem Bund und bei der Erarbeitung und Koordination von Konkordaten. Zudem führe die Etablierung des Hauses der Kantone zu einer Festigung der Stadt Bern als Politzentrum.

2.4.2 Allgemeine Beurteilung der Demokratiequalität

Bei der generellen Beurteilung der Demokratiequalität soll erstens auf schweizweite Grundlagen eingegangen werden, und danach spezifisch für den Kanton Bern das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament beleuchtet und generelle Gesetzestexte und Regelungen, welche die Demokratiequalität interkantonomer Vereinbarungen zum Gegenstand haben, betrachtet werden.

Bestimmte rechtliche Grundlagen betreffen nicht nur den Kanton Bern, sondern sind gesamtschweizerisch geregelt. Sie können hier auf übergeordneter Ebene abgehandelt werden, da sie als generelle Rechtsgrundlage für die interkantonale Zusammenarbeit und somit als Basis für jegliches Agieren der kantonalen Regierungen in diesem Bereich dienen. Aus diesem Grund werden sie auch in den Detailstudien jeweils nicht mehr spezifisch erwähnt. Auf Bundesebene gibt es seit der Totalrevision der Bundesverfassung den Artikel 48, welcher die interkantonale Zusammenarbeit klar legitimiert: „Die Kantone können miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaf-

fen. Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen.“

Zusätzlich zu dieser allgemeinen Regelung, welche als Rechtsgrundlage für das Handeln in Konferenzen oder interkantonalen Organen dienen kann, gab es in den letzten Jahren weitere legislative Entwicklungen, welche die Tendenz und den Druck zur interkantonalen Zusammenarbeit erhöht haben. So können die Kantone aufgrund der Neugliederung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs sogar zur interkantonalen Zusammenarbeit verpflichtet werden und sie wird als ein wichtiges Standbein des Föderalismus betrachtet. Weiter wurde die interkantonale Zusammenarbeit auch durch verschiedene weitere Gesetze im Bereich einzelner Polices gestärkt, bspw. den Bildungsartikel, in welchem die interkantonale Zusammenarbeit als Verpflichtung niedergeschrieben ist.

Auf der kantonalen Verfassungsebene gibt es zwei relevante Artikel. In Artikel 90 ist festgeschrieben, dass dem Regierungsrat „die Vertretung des Kantons nach innen und nach aussen“ obliegt. Somit liegt es in der Kompetenz des Regierungsrates, die Aussenpolitik des Kantons zu führen. Im Bezug auf interkantonale Verträge ist für den Kanton Bern in der Verfassung (Artikel 74 und 88) weiter festgehalten, dass der Grosse Rat diese genehmigt, solange sie nicht in die alleinige Zuständigkeit des Regierungsrates fallen. Diese alleinige Zuständigkeit betrifft interkantonale Verträge, welche kurzfristig kündbar sind, die im Bereich einer Verordnungskompetenz liegen oder von untergeordneter Bedeutung sind. Die Kompetenzverteilung wurde im Kanton Bern auch von der oben (s. Kapitel 2.3.1) bereits eingeführten Organadäquanz beeinflusst: Der Regierungsrat hat an diesem Prinzip im Bericht an den Grossen Rat über die Aussenbeziehungen vom 21. März 2007 festgehalten: „Als vom Volk gewählte oberste Behörde soll der Grosse Rat Grundsatzdebatten führen und Leitentscheide fällen. Er übernimmt die strategische Steuerung des staatlichen Handelns. Mit den im Parlamentsrecht festgelegten Informations- und Konsultationsrechten verfügt der Grosse Rat über die

nötigen Mitwirkungsrechte im Bereich der Aussenbeziehungen. Dem Regierungsrat obliegt im Tagesgeschäft die Führung der Aussenbeziehungen. Er hat dabei Lagebeurteilungen vorzunehmen, Konzepte zu erarbeiten und Initiativen zu ergreifen. Das relativ autonome Handeln der Exekutive ist im Rahmen einer effizienten Interessenwahrung notwendig“. Im Richtlinienbericht 2006 (Richtlinien der Regierungspolitik 2007-2010, 16) steht, dass die demokratischen Leitenscheide vom Grossen Rat getroffen würden. Der Regierungsrat informiere zudem das Parlament frühzeitig und umfassend über Fragen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit und konsultiere namentlich die OAK zu wichtigen Vorhaben und Verträgen.

Da der Bund sich spezifisch zur Kompetenzordnung nicht äussert, gibt es in der interkantonalen Zusammenarbeit einige Unterschiede bzgl. der entscheidenden Instanz. Wie oben ausgeführt, kommen die gleichen interkantonalen Vorlagen in einem Kanton vors Volk, in einem anderen aber entscheidet nur der Regierungsrat. Im Gegensatz zu anderen Kantonen hat der Kanton Bern mit Artikel 69 in der Verfassung wegweisend auf diese Problematik geachtet. Damit ist zum Teil sichergestellt, dass das Legislativorgan nicht seines Einflusses beraubt wird. Für die vorliegende Studie ist relevant, dass aus normativen demokratietheoretischen Gründen eine klare Aufgabentrennung auch in der interkantonalen Zusammenarbeit sinnvoll erscheint, welche es erlaubt, dass sich die Institutionen gegenseitig in ihrer Macht beschränken. Dies bedeutet auch, dass Prozesse so definiert sein müssen, dass Prinzipien im Voraus festgelegt werden, so dass effiziente und zielgerichtete Handlungen beider Institutionen möglich sind (Bieber 1990, 151). Mit der Etablierung der Delegationsordnung ist hierbei im Kanton Bern ein wichtiger Schritt in die diese Richtung getan worden.

Im Grossratsgesetz (GRG) sind verschiedene Bestimmungen über die Mitwirkung des Grossen Rates an den Aussenbeziehungen festgehalten. Es werden insbesondere die Rechte und Pflichten der OAK im Bereich

der interkantonalen Zusammenarbeit geregelt. Sie übernimmt im Grossen Rat die Koordination der Tätigkeiten des Parlaments im ausserpolitischen Entscheidungsfindungsprozess und die Beratung von Berichten zu Angelegenheiten der Aussenbeziehungen. Ihre Aufgaben sind die Koordination der Tätigkeiten im Bereich der Aussenbeziehungen (Artikel 22 GRG) sowie die Beratung von Berichten. Sie ist des Weiteren ermächtigt, den Regierungsrat anzuhören sowie Einsicht in die Unterlagen zu nehmen (Artikel 36 GRG).

Mit diesen Regelungen hat der Kanton Bern ähnliche Regelungen eingeführt wie die anderen Kantone auch. Gleichzeitig ist festzustellen, dass er bei verschiedenen Aspekten in der Ausgestaltung (bspw. Rechte und Pflichten von Kommissionen) weniger weit geht als andere Kantone. Diese Thematik wird im Kapitel 2.3.1. und 2.3.4 vertieft betrachtet.

Die OAK hat das Thema der parlamentarischen Mitwirkung bereits im Jahr 2006 zu einem Schwerpunkt ihrer Aktivitäten gemacht. Als Resultat wurde ein Verfahren entwickelt, das es der OAK ermöglichen soll, ihre oben aufgezählten Aufgaben auch tatsächlich wahrnehmen zu können. Das pragmatische Verfahren (Nuspliger 2006, 8) beinhaltet insbesondere eine umfassende Information über die Tätigkeiten im interkantonalen Bereich, ohne welche eine die Koordination, Beratung und Anhörung nicht möglich ist. Die Informationspflicht der Regierung ist auch in Artikel 36 GRG festgehalten. Die Direktionen und die Staatskanzlei melden die Aufnahme von Verhandlungen und die Änderung sowie Aufhebung bestehender interkantonaler Verträge, sowie weitere wichtige Geschäfte zweimal jährlich dem DAB. Darauf legt dieser dem Regierungsrat eine Liste dieser Verträge zur Genehmigung vor. In Zusammenarbeit mit dem DAB entscheidet darauf die OAK, welche gemeldeten Verträge und andere Geschäfte der OAK zur Kenntnis gebracht werden sollen. Dabei geht es insbesondere darum, eine Unterscheidung zwischen politisch relevanten Konkordaten und einer reinen Bestätigung des Ist-Zustandes machen zu können, und

diejenigen Konkordate herauszupflücken, welche einen Einfluss auf die Gesetzgebung im Kanton Bern haben (Interview Blaser 3.9.2009). Dabei stellt sich insbesondere die Frage nach dem Unterschied zwischen Beitrittsgesetz und Beitrittsbeschluss sowie den Kosten und der Materie, welche geregelt wird. Das Verfahren ist seit April 2008 in Kraft. Bis heute ist es einmal vorgekommen, dass eine Vereinbarung dem Grossen Rat vorgelegt wurde, welche gemäss Definition als Verwaltungsvereinbarung einzustufen gewesen wäre (Interview Trees, 5.5.09).

Wie verschiedene Studien und auch Erfahrungsberichte von Parlamentariern gezeigt haben, ist die Information des Parlamentes über laufende Geschäfte zentral für jegliche Mitwirkung. Das gemeinsam ausgearbeitete Verfahren scheint sicherzustellen, dass die OAK über die zentralen Geschäfte informiert ist. Es wird von den Mitgliedern der OAK als sinnvoll und zweckmässig begrüsst (Interview Blaser und Messerli, 3.9.2009). Das Vorgehen erlaubt es unter anderem auch, dass die OAK informell beim Regierungsrat vorstellig würde, falls sie mit einer interkantonalen Vereinbarung nicht einverstanden wäre. Auch wenn dieser Stellungnahme kein verbindlicher Charakter zukommen würde, so täte sich der Regierungsrat doch schwer, sich ganz gegen die Ansichten des Parlamentes zu stellen. So kann die Art und Weise der Information an das Parlament mit diesem Verfahren als sinn- und zweckmässig erachtet werden, welches es dem Parlament, respektive der OAK erlaubt, ihre Tätigkeiten wahrzunehmen. Von Seiten der Verwaltung wird das Instrument auch begrüsst, es habe dazu beigetragen, dass die gesamte interkantonale Zusammenarbeit besser strukturiert wurde (Interview Bernhard 1.9.2009). Vorher sei die interkantonale Zusammenarbeit ein Dschungel, ein Selbstläufer gewesen, wobei niemand den Überblick hatte.

Abschliessend kann gesagt werden, dass der Kanton Bern im Vergleich zu anderen Kantonen eine Regelung zur Delegation (Kompetenzordnung) in seine Verfassung aufgenommen hat, welche auch auf die interkantonale Zusammenarbeit angewendet werden kann. Damit unterscheidet er sich bereits zu anderen Kantonen, welche dies nicht haben.

Zudem scheint in der Wahrnehmung des Parlamentes und der Verwaltung mit dem Mechanismus des DAB ein Instrument geschaffen worden zu sein, welches insbesondere die problematische Informationspflicht in einer sinnvollen Art und Weise aufnimmt. So wird das Parlament, resp. die zuständige Kommission früh- und rechtzeitig über laufende Verfahren informiert.

Im Folgenden soll nun die Frage der Demokratiequalität spezifisch anhand der einzelnen Detailstudien beurteilt werden. Im Bezug auf die obigen generellen Regelungen ist dabei zu sagen, dass in keinem der Fälle bereits der Mechanismus des DAB zum Zuge gekommen ist, da dieser erst seit einem Jahr in Kraft ist.

2.4.3 Entscheidverfahren Regionalkonferenz: Entwicklungskonzept Birs

Die erste Detailstudie befasst sich mit einem Projekt, welches innerhalb der Nordwestschweizer Regierungskonferenz durchgeführt wurde. Der Kanton Bern ist neben der Mitgliedschaft in der NWRK auch Mitglied in der Conférence des Gouvernements de Suisse Occidentale. In einem ersten Schritt wird die Organisation der NWRK spezifisch beleuchtet, und danach spezifisch auf das Verfahren bei der Erarbeitung und Durchführung des Entwicklungskonzeptes Birs eingegangen.

Rechtliche Grundlage/Kompetenzverteilung

Die Zusammenarbeit innerhalb der NWRK basiert auf der Vereinbarung über die Nordwestschweizer Regierungskonferenz vom 11. Juni 2004. Die Nordwestschweizer Regierungskonferenz ist ein Zusammenschluss der Kantone Bern, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura die gemeinsam eine Bevölkerungszahl von rund 2.3 Mio. Einwohnern aufweisen. Der Kanton Zürich ist assoziiertes Mitglied. Schwerpunkte der Tätigkeit der NWRK sind die Stärkung des Wirtschaftsraumes

Nordwestschweiz, die Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs, die Erarbeitung von Grundlagen zur Harmonisierung im Bereich des Umweltschutzes. Zudem arbeitet die NWRK in spezifischen Projekten zusammen; eines davon betrifft den Fluss Birs. Die Birs ist ein typisches Beispiel dafür, dass gewisse Probleme nur noch grenzübergreifend gelöst werden können. So bedarf es eines Hochwasseralarmsystems, in welchem alle Kantone zusammenarbeiten. Oder, es bedarf eines Gewässerschutzkonzeptes, welches alle Einzugsgebiete mit einbezieht. Diese letztere Kooperation im Rahmen des Gewässerschutzes wird im Folgenden detaillierter betrachtet.

Artikel 4 der Gewässerschutzverordnung des Kantons Bern ist die gesetzliche Grundlage für das Projekt und für eine Aktion im Bereich des Entwicklungskonzeptes Birs auf der sachlichen Ebene. Somit richtet sich das Verfahren für den Erlass eines Entwässerungsplans nach den Vorschriften der Baugesetzgebung über die kommunalen Richtpläne. Ein Plan bedarf einer Genehmigung des Amtes für Wasser und Abfall (AWA), es kann aber bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion Beschwerde eingereicht werden. Somit befindet sich das Geschäft rein rechtlich im Kompetenzbereich der Verwaltung, respektive der Regierung. Im Kanton Bern war der Regionale Entwässerungsplan (REP) Birs zudem seit seiner Verabschiedung in der NWRK Gegenstand des kantonalen Richtplans, respektive dessen Controlling oder Fortschreibungen und somit ein Regierungsratsbeschluss. Man hat ihn in den Richtplan integriert, damit eine Verbindlichkeit besteht (Interview Ochsenbein, 19.9.2009).

Entscheidmechanismen/Repräsentation NWRK

Die Frage der Entscheidmechanismen/Repräsentation innerhalb von Regierungskonferenzen, sei es regionaler oder sektorieller Natur kann für alle Konferenzen gleich beantwortet werden. Dem Föderalismusprinzip folgend haben alle Kantone in jeder regionalen oder Direktorenkonferenz gleich viel Stimmengewicht. Gleichzeitig zahlen die Kantone jedoch

nicht paritätisch an die Kosten der jeweiligen Konferenzen, sondern als Bemessungsgrundlage der Beiträge gilt die Anzahl Einwohner in einem Kanton. Beschlüsse kommen zudem formell nach dem Mehrheitsprinzip zustande, in der Praxis jedoch oftmals im Konsensverfahren.

Zur Frage der Repräsentativität der NWRK kann deshalb gesagt werden, dass alle Kantone das gleiche Stimmrecht haben, und der Kanton Bern somit im Vergleich zu den kleineren Partnerkantonen rein numerisch unterrepräsentiert ist. Gleichzeitig folgt die NWRK hier dem üblichen Föderalismusprinzip, so wie es alle bestehenden interkantonalen Konferenzen tun. Auch die unterstellten Arbeits- und Fachgruppen sind paritätisch zusammengesetzt. Es scheint hier müssig, das Föderalismusprinzip anzuzweifeln; es ist Teil der Kultur und des politischen Prozesses in der Schweiz. Gleichzeitig muss insbesondere für die grossen und bevölkerungsreichen Kantone betont werden, dass der Effekt des Föderalismusprinzips oftmals dadurch gebrochen wird, dass die Vorstände der interkantonalen Konferenzen, welche oftmals einige Definitionsmacht auf sich vereinen, in der Regel aus Vertretern der drei grossen Kantone Bern, Zürich und Waadt und wenigen anderen zusammengesetzt sind.

Die interne Organisation der NWRK ist in der Vereinbarung über die NWRK vom 11. Juni 2004 geregelt. Die NWRK hat folgende Organe: eine Plenarversammlung, einen Arbeitsausschuss, eine ständige Arbeitsgruppe auf technisch-administrativer Ebene, ein Sekretariat, und je nach Bedarf spezialisierte Arbeitsgruppen oder Projektorganisationen (zurzeit eine Umweltschutzkommission Nordwestschweiz und eine Arbeitsgruppe Wirtschaftspolitik). Die Plenarversammlung wählt das Präsidium alle zwei Jahre in einem bestimmten Turnus unter den beteiligten Kantonen. Die Aufgabe des Präsidiums ist es, die Leitlinien und die Schwerpunkte der Konferenzarbeit für die Dauer der Präsidentschaft zu definieren und dazu ein Arbeitsprogramm auszuarbeiten. Die Plenarversammlung der NWRK tritt jährlich einmal zusammen und behandelt Geschäfte von grundsätzlicher Bedeutung. Zudem dient das jährliche Treffen der Be-

richterstattung aus den Fachdirektorenkonferenzen und dem Austausch über Zusammenarbeitsvorhaben sowie neuen Projekten. Teilnehmende sind alle Regierungsräte, die Staatsschreiberinnen sowie eine Delegation von assoziierten Mitgliedkantonen.

Der Arbeitsausschuss ist das operative Organ der NWRK. Er setzt sich durch je einen Vertreter pro Kanton zusammen. Er definiert mögliche Zusammenarbeitsprojekte und bearbeitet die laufenden Geschäfte. Zu seinen Aufgaben gehören zudem die Vorbereitung und Antragstellung an das Plenum, der Informationsaustausch zu wichtigen Vorhaben in den Kantonen, die Beziehungspflege mit den Bundesvertretern der Region und die Nomination von Vertretern der Nordwestschweiz in die KdK. Der Arbeitsausschuss wird unterstützt und beraten durch die ständige Arbeitsgruppe. Sie setzt sich aus je einer Vertreterin der kantonalen Verwaltungen und dem Sekretariat zusammen und ist Schnittstellen zu den kantonalen Verwaltungen. Das Sekretariat ist traditionell der Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft angegliedert. Alle Kantone sind mit einem Betrag von 7'000 CHF pro Jahr an der NWRK beteiligt, was im Vergleich zu anderen regionalen Konferenzen relativ wenig ist.

Interkantonales Projekt: Regionaler Entwässerungsplan (REP) Birs

Die Regierungsräte der fünf Kantone Bern, Jura, Solothurn, Basel-Landschaft und Basel-Stadt haben an der Sitzung der NWRK vom 9. Juni 2000 die gemeinsame Erarbeitung des REP Birs beschlossen und in Auftrag gegeben. Bis ins Jahr 2003 wurde ein Entwicklungskonzept entworfen, welches wiederum per Beschluss der NWRK im Februar desselben Jahres zur Umsetzung freigegeben wurde. Seit April 2006 liegt ein Katalog von konkreten Massnahmen für den Gewässerschutz vor. Die NWRK betrat damit insofern Neuland, als dass sie „mit dem REP Birs die erste interkantonale ganzheitliche Gewässerplanung der Schweiz erstellt hat“, die zudem den Leitlinien des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft entspricht (Massnahmenkatalog REP Birs 2006, 1). Heute

geht es darum, den REP Birs in ein Integrales Einzugsgebietsmanagement (IEM) zu überführen.

Das Projekt ist geradezu symptomatisch für die Notwendigkeit einer interkantonalen Zusammenarbeit. „Die Birs gehört heute zu den am stärksten genutzten und beeinträchtigten Flüssen der Schweiz“ (NWRK 2004, 1). Aus dem Birs-Einzugsgebiet beziehen etwa 220'000 Einwohner der Nordwestschweiz ihr Trinkwasser. Etwa 170'000 Einwohner nutzen die Birs und ihre Zuflüsse aber auch für die Abwasserentsorgung. Zudem ist das Birstal Nutzungsraum zum Wohnen, Wirtschaften oder als Verkehrs- und Versorgungsachse, wobei die Infrastruktur und deren Einflüsse in den Gewässerraum hineinreichen. Daraus ergeben sich Konflikte, welche nicht von einem Kanton alleine gelöst werden können, weil das Gewässer nicht an den Kantonsgrenzen halt macht. So hat die NWRK das Problem aufgenommen und in einem gemeinsamen Projekt angegangen.

Interkantonale Projektorganisation

Unter der Leitung des Amtes für Umweltschutz und Energie des Kantons Basel-Landschaft wurde eine Projektorganisation etabliert. Die NWRK war sozusagen der Auftraggeber für das Projekt, welche sich an die kantonalen zuständigen Ämter für Gewässerschutz gewandt hat. Diese haben einen Lenkungsausschuss etabliert, in welchen von jedem Kanton eine Person delegiert wurde, ausser vom Kanton Basel-Landschaft, welcher neben der Projektleitungsfunktion und dem Vorsitz auch noch einen weiteren Delegierten entsandte. Dieser Lenkungsausschuss war jeweils aus höheren Fachbeamten zusammengesetzt, aus Amtsdirektoren der Gewässerschutzämter oder den Leitern von Fachstellen, je nach kantonaler Organisation. Die Aufgabe des Lenkungsausschusses war es, die Strategie für das gemeinsame Projekt festzulegen.

Für die operative Umsetzung der Projektschritte wurde eine Projektleitung etabliert. Diese Projektleitung setzte sich zusammen aus einem Vertreter des Amtes für Umwelt und Energie des Kantons Basel-Landschaft, sowie aus zwei Vertretern von externen Beratungsbüros, welche die operative Umsetzung des Projektes verantworteten (BG Ingenieure & Berater, Bern und Hintermann & Weber, Reinach). Zudem wurde eine verwaltungsinterne interdisziplinäre Arbeitsgruppe etabliert, in welcher die Kantone Bern und Basel-Landschaft mit vier Vertretern, im Gegensatz zu den Kantonen Solothurn, Jura und Baselstadt, mit je einem Vertreter, repräsentiert waren. Zudem wurden Themenkreisverantwortliche bestimmt, mindestens einen oder mehrere pro Kanton.

Eine gewisse Übervertretung (gemessen am Föderalismusprinzip) des Kantons Basel-Landschaft in der Projektorganisation ist insofern gerechtfertigt, als der grösste Abschnitt der Birs in diesem Kanton verläuft (Interview Ochsenbein, 19.9.2009). Die Übervertretung des Kantons Bern in den technischen Gremien ist so zu erklären, dass er durch seine Grösse ein relativ grosses Know-how mit vielen eigenen Fachleuten mitbringt. Am gesamten interdisziplinären Projekt waren insgesamt 70 Fachpersonen aus allen fünf Kantonen beteiligt.

Für die anstehende Umsetzung der ausgearbeiteten Massnahmen wird die Projektorganisation nun verändert werden: neu gibt es eine Interkantonale Birskommission. Darin sind ein bis zwei Personen pro Kanton vertreten, jeweils aus dem Wasserbau und dem Gewässerschutz. Ein externes Sekretariat wird mit der Projektorganisation beauftragt (Protokoll, Einladungen). Das Präsidium der Kommission soll zudem jährlich von Kanton zu Kanton wechseln. Es zeichnet sich ab, dass die gemeinsame Umsetzung nicht so ablaufen wird wie die Planung, welche viel stärker gemeinsam verlaufen ist. Die Umsetzung muss die Randbedingungen in den Kantonen berücksichtigen (Interview Ochsenbein 19.9.2009) und wird auch durch die einzelnen Regierungen und nicht die NWRK gutgeheissen. So wird auch ein kantonaler Ge-

wässerrichtplan (GRP) Birs ausgearbeitet, welcher die REP Birs Inhalte einbezieht, welcher aber für das Gebiet des Kantons Bern behördenverbindlich ist.

Das Projekt wurde in verschiedenen (meistens jährlichen) Phasen durchgeführt (s. NWRK 2004, 1). Der Lenkungsausschuss hat nach jeder Phase der NWRK einen Bericht erstattet und Vorschläge für das weitere Vorgehen gemacht. Der Arbeitsausschuss der NWRK nahm jeweils zustimmend Kenntnis von den jeweiligen Projektschritten (Interview Ochsenbein, 19.9.2009). Es ist nicht klar, wie und ob hier eine Rückkoppelung an die Plenarversammlung oder an die Bernische Regierung vorgenommen wurde.

Die Projektkosten wurden zu je einem Drittel auf folgende Faktoren aufgeteilt: die Fläche des Einzugsgebietes, die Uferlänge der Birs und ihrer vier Hauptzuflüsse, und die Bevölkerungszahl. Für die fünf Anrainerkantone ergab sich dadurch ein finanzieller Verteilschlüssel von 2 Prozent Basel-Stadt, 14 Prozent Solothurn, 19 Prozent Bern, 30 Prozent Jura und 35 Prozent Basel-Landschaft (GSA 2004, 4). Der Kostenteiler hat sich so bewährt (Interview Ochsenbein 19.9.2009).

Parlamentarische Mitwirkung

Da wie oben ausgeführt das Projekt ein Verwaltungsprojekt ist, wurde der Grosse Rat nicht informiert, auch wenn neu im Rahmen des Verfahrens zur Eruierung von interkantonalen Verträgen die OAK über das Vorhaben informiert ist. Gleichzeitig war wie oben ausgeführt das Projekt Teil des Richtplanes und somit dem Parlament bekannt. Eine Interpellation Anfang 2008 lässt zudem darauf schliessen, dass informierte Kreise im Parlament über das Projekt Bescheid wussten. Am 29. Januar 2008 wurde eine Interpellation Leuzinger im Grossen Rat eingegeben (I 041/2008), welche zum Ziel hatte, dem gemeinsamen

Projekt mehr Gewicht beizumessen, es auch in der Umsetzungsphase als gemeinsames Projekt zu organisieren und eine gemeinsame Finanzierung zu finden. Der Regierungsrat hat die Fragen alle abschlägig beantwortet und insbesondere betont, dass die anderen Kantone nicht gezwungen werden könnten, bestimmte Massnahmen zu übernehmen und einzuführen. Der Interpellant hat sich mit den Angaben der Regierung zufrieden gegeben (Tagblatt 3.9.08, 781).

Der Grosse Rat des Kantons Bern gehört zudem der Interparlamentarischen Konferenz der Nordwestschweiz (IPK) an. Die IPK setzt sich aus den Ratspräsidien und –vizepräsidien, den auf Ende des vergangenen Amtsjahres abgetretenen Präsidien sowie je drei ständigen Mitgliedern der fünf Kantonsparlamente von Bern, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Aargau zusammen. Die IPK existiert seit 1978 und tagt in der Regel einmal jährlich. Das Sekretariat wird von der Landeskanzlei Basel-Landschaft geführt. Es ist nicht bekannt, ob diese Kommission Kenntnis vom Projekt REP Birs hatte.

Information/Transparenz

Die Bevölkerung, insbesondere die betroffene Bevölkerung, wurde über das Projekt REP Birs gut informiert. Nach jeder Phase wurden gemeinsame Medienmitteilungen verschickt oder Medienkonferenzen abgehalten und es wurden verschiedene ansprechende Informationsbroschüren erstellt. Zudem wurden von Beginn an die betroffenen Gemeinden, Verbände und Ortsparteien informiert und einbezogen. Es wurde auch eine Wanderausstellung etabliert, sowie eine eigene Homepage, welche über das Projekt informiert, erstellt (www.labirse.ch).

Für den Kanton Bern lässt sich sagen, dass diese Informationen insbesondere im Berner Jura aufgenommen wurden und nicht so sehr in der Region Bern, oder den Berner Medien. Der Kanton Bern hat zum

Massnahmenkatalog keine eigentliche Vernehmlassung durchgeführt, sondern am 28. Oktober 2008 eine Information in Tramelan mit Regierungsrätin Egger organisiert, wobei der Gewässerrichtplan vorgestellt und die Anwesenden zu ihrer Meinung befragt wurden. Diese Vernehmlassung ist je nach Kanton unterschiedlich ausgestaltet worden. Der Kanton Basel-Landschaft hat bspw. die betroffenen Gemeinden direkt angeschrieben.

Beurteilung der Demokratiequalität

Wie im Kapitel zu den Kriterien beschrieben, kann eine Beurteilung interkantonalen Gremien insbesondere aufgrund ihrer Repräsentativität und Zusammensetzung erfolgen und danach, wie der Kanton Bern seine Interessen einbringen kann. Die interkantonale Projektorganisation des REP Birs zeichnet sich durch die Bemühung aus, dem Föderalismusprinzip zu folgen. Dieses wird in diesem Projekt insofern durchbrochen, als dass der Kanton Basel-Landschaft als leitender Kanton verschiedentlich übervertreten ist (bspw. 3 Vertreter im Lenkungsausschuss). Interessant ist zudem, dass die operative Führung des Projektes an zwei private Büros ausgelagert wurde. Nicht dem Föderalismusprinzip entspricht weiter die Verteilung der Projektkosten, dies im Gegensatz zur Verteilung der Kosten der NWRK, welche paritätisch erfolgt. Es kann abschliessend beurteilt werden, dass der Kanton Bern in der bestehenden Projektorganisation seine Interessen gut einbringen konnte.

Eine Beurteilung der direktdemokratischen und parlamentarischen Mitwirkung im traditionellen Sinne macht hier wenig Sinn, da es sich um ein Verwaltungs- und Regierungsprojekt handelt. Diese Kompetenzordnung ist insofern gerechtfertigt, da auch in innerkantonalen Geschäften ein Entwässerungsplan ein Verwaltungsprojekt ist und es sich um eine technische, operative Angelegenheit handelt. Gleichzeitig muss erwähnt werden, dass der ‚aufmerksame‘ Parlamentarier über das Projekt informiert war, sei es durch die Erwähnung des Projektes

im kantonalen Richtplan, oder sei es durch die offensive Informationskampagne, welche durch die Projektorganisation betrieben wurde. Hierbei muss angemerkt werden, dass insbesondere die Bevölkerung sehr gut über das Projekt informiert wurde und in diesem Zusammenhang sicher nicht von einem Informationsdefizit gesprochen werden kann. Es kann also abschliessend gesagt werden, dass trotz der geringen formalen Mitsprache in diesem interkantonalen Projekt eine sehr grosse Transparenz vorhanden war.

2.4.4 Entscheidverfahren Direktorenkonferenz: HarmoS-Konkordat

Als ein Fallbeispiel zu den Entscheidungsmechanismen in den Direktorenkonferenzen steht nachfolgend die EDK und innerhalb der EDK das Beispiel HarmoS im Zentrum. Dabei soll zuerst auf die EDK und deren Organisation und Funktionieren eingegangen werden, und danach konkret auf die Entstehung des Konkordats innerhalb der EDK, die Vernehmlassung und danach die Ratifikation im Kanton Bern¹⁴. Das Referendum und die just gewonnene Abstimmung sind jedoch nicht Teil dieses Berichtes.

Rechtliche Grundlage/Kompetenzverteilung

Die Kantone koordinieren ihre Arbeit zu Bildung und Kultur auf nationaler Ebene innerhalb der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK). Die EDK handelt als Behörde des Schulkonkordates von 1970 (Artikel 5) und wird darin beauftragt, die Durchführung der im Konkordat festgelegten Aufgaben zu übernehmen. Das heisst, die EDK selbst stützt sich in ihrer Existenz auf ein Konkordat ab, resp. auf immer weitere Konkordate. So haben die Erziehungsdirektoren am 18. Februar 1993 ein neues Konkordat, die 'Interkantonale

¹⁴ Obwohl gemäss dem Forschungsdesign der Entstehungsprozess innerhalb der Direktorenkonferenz im Vordergrund steht, wird auch auf die weitere Entwicklung innerhalb des Kantons Bern eingegangen, da sich die Thematik für die vorliegende Fragestellung als sehr ergiebig und interessant erwiesen hat.

Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen' verabschiedet. Auch darin ist die EDK diejenige Behörde, welche Ausbildungen von Lehrenden und Abschlüsse mitbestimmen kann. In Artikel 48 BV sind die Kantone ausdrücklich dazu ermächtigt, solche Behörden zu etablieren.

Die Diskussion zur Frage der rechtlichen Grundlage der EDK war in den vergangenen Jahren immer wieder ein Thema. Ein Interview von 1996 mit dem damaligen Erziehungsdirektor des Kantons Bern, Peter Schmid, Vorsteher der EDK zeigt dies.¹⁵ Er rechtfertigt die Stellung der EDK damit, dass die Mitglieder vom Volk gewählt sind und dass die Kompetenzen auf „saubere demokratische Art übertragen worden sind, indem sich die EDK selbst auf ein Konkordat abstützt, über das in jedem Kanton abgestimmt wurde.“ Gleichzeitig betont er, dass sich alle Kritiker vor Augen halten müssen, dass die Alternative zur EDK eine Bundeslösung wäre: „Dort würde sich wahrscheinlich niemand daran stören, dass derart gewichtige Entscheide nicht durch gewählte Regierungsmitglieder getroffen würden, sondern durch Beamte eines Departementes, denen diese Legitimation wirklich abgehen würde.“

Entscheidungsmechanismen/Organisation

Die Organisation der EDK ist in ihrem Statut vom 3. März 2005 geregelt. Die EDK setzt sich aus den Vorsteherinnen der kantonalen Erziehungsdepartemente zusammen. Die Organe der EDK sind die Plenarversammlung, der Vorstand, das Generalsekretariat und verschiedene Fachagenturen, Fach- und Koordinationsgremien und ein Dokumentations- und Informationszentrum. Das oberste Organ der EDK ist die Plenarversammlung, ihr obliegen alle wichtigen Konferenzgeschäfte mit Entscheid- oder Richtliniencharakter. Sie trifft sich dreimal im Jahr. Beschlüsse werden im einfachen Mehr gefasst, wenn mindestens 17 Per-

¹⁵ „Neue Zürcher Zeitung“ vom 12. Juni 1996.

sonen anwesend sind (Artikel 9 Statut EDK). Die Präsidentin hat den Stichentscheid.

Der Vorstand besteht aus der Präsidentin, den Präsidenten der Regionalkonferenzen und je einem weiteren Mitglied, der Erziehungsdirektorin des Kantons Tessin, der Präsidentin des Fachhochschulrats und dem Präsidium der Schweizerischen Universitätskonferenz. Der Vorstand bereitet die Geschäfte der Plenarversammlung vor, plant die Arbeit der Konferenz und überwacht die Durchführung der Beschlüsse. Vorstandssitzungen finden jeweils spätestens drei Wochen vor den Plenarversammlungen statt. Beschlüsse werden im einfachen Mehr gefasst, und falls diese nicht nur geschäftsleitenden Charakter haben, bedarf es der Mehrheit aller Mitglieder (Artikel 13 Statut EDK).

Das Generalsekretariat besorgt die laufenden Aufgaben der Konferenz und informiert die Kantone und die Öffentlichkeit über die Arbeit der Konferenz sowie über wichtige Entwicklungen im schweizerischen Bildungswesen (Artikel 18 Statut EDK). Die EDK kann mit der Bearbeitung von Koordinationsaufgaben oder administrativen Fragen ständige Kommissionen oder nicht-ständige Arbeitsgruppen beauftragen (Artikel 21). Die Kosten der Konkordattätigkeit werden je nach Einwohnerzahl unter den Kantonen verteilt.

Die parteipolitische Zusammensetzung der EDK ist nicht relevant (Interview Ambühl 17.9.2009). Recherchen, welche die letzten Jahre mit einbeziehen zeigen, dass die GDK und die SODK weniger bürgerlich zusammengesetzt sind als die EDK. In der EDK sind CVP und FDP stark vertreten, wobei sich in den vergangenen Jahren eine Stärkung der SVP abgezeichnet hat. Zudem gab es noch nie ein Präsidium aus der SP und das Präsidium ist für interne Entscheidmechanismen zentral (Interview Ambühl 17.9.2009).

Gestützt auf das Schulkonkordat von 1970 kann die Plenarversammlung der EDK Empfehlungen zur Harmonisierung des kantonalen Rechts abgeben. Diese Empfehlungen werden mittels Zweidrittels-Mehrheit der Plenarversammlung, de facto im Konsens (Interview Ambühl 17.9.2009), verabschiedet. Sie sind nicht rechtlich verpflichtend, haben aber als Produkte einer mehrjährigen Konsensarbeit einen nachweislich hohen Harmonisierungseffekt. Mit der Verabschiedung der Empfehlungen in der EDK sind diese deshalb in den Kantonen oftmals schon bekannt. Der Präsident der OAK erwähnt in diesem Zusammenhang, dass diese Empfehlungen teilweise auch in der kantonsinternen Machtpolitik missbraucht werden. Beispielsweise werden diese als „in Stein gemeisselt“ betrachtet, obwohl die rechtliche Stellung nicht geklärt ist.

Das Konkordat HarmoS

Die Harmonisierung der Grundschule ist ein Anliegen, welches sowohl auf Bundes¹⁶- als auch auf kantonaler Ebene seit einigen Jahren im Vordergrund steht. Wie aus einem Faktenblatt der EDK hervorgeht, ist die Harmonisierung der obligatorischen Schule seit 2001 ein strategischer Schwerpunkt der EDK (EDK 2008, 1). Ziel ist es dabei, den obligatorischen Schulunterricht der einzelnen Kantone landesweit in den verschiedensten Bereichen auf das gleiche Niveau zu bringen. Im Folgenden soll der Prozess nachgezeichnet werden, wie das Konkordat innerhalb der EDK ausgearbeitet wurde bis es zur Vernehmlassung bei den Kantonen kam und welche Einflussmöglichkeiten der Kanton Bern zu diesem Zeitpunkt hatte.

¹⁶ Der im Mai 2006 in einer Volksabstimmung verabschiedete Bildungsartikel wird mit einem hohen Ja-Stimmen-Anteil von 86 Prozent angenommen. Dieser hängt nicht direkt mit den Harmonisierungsbestrebungen zusammen, bekräftigt diese jedoch klar. Zudem wird in Artikel 62 Absatz 4 festgehalten, dass der Bund eine Vereinheitlichung vornehmen kann, falls auf dem Koordinationsweg keine zustande kommt: „Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen zustande, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften“.

Die Ausarbeitung des Konkordats HarmoS (2001-2006)

Innerhalb der EDK werden unterschiedliche Strukturen für die Ausarbeitung von Konkordaten gewählt. Manchmal werden Expertengruppen eingesetzt, manchmal erfolgt die Ausarbeitung innerhalb des Generalsekretariates der EDK. Im Fall von HarmoS wurde der Text im Generalsekretariat entwickelt. Dazu hat 2000/2001 eine Umfrage bei den Bildungsdirektoren stattgefunden, wobei die Prioritäten für die Harmonisierung erfragt wurden. Die daraus entstandenen Entwürfe wurden in verschiedenen Gremien gespiegelt, bspw. der Departementssekretärenkonferenz oder mehrfach auch im Vorstand, in welchem wie oben erwähnt zwölf Kantone vertreten sind (Interview Ambühl 17.9.2009). Die Bestrebungen im Bereich der Harmonisierung waren zudem Teil einer umfassenden nationalen sowie europäischen Entwicklung im Bildungsbereich.

Die Verwaltung war insofern an der Ausarbeitung beteiligt, als es einen Beirat HarmoS gab, welcher zusammengesetzt war aus Vertretern der Regionalkonferenzen der EDK. Die Aufgabe dieses Beirats war insbesondere die Entwicklung von Bildungsstandards.¹⁷

Während der Ausarbeitungsphase des Konkordatsentwurfs haben im Kanton Bern keine Parlamentarier Einfluss genommen. Das heisst, es wurde weder durch ein einfache Anfrage oder eine Interpellation nachgefragt, worum es sich bei diesem Geschäft handelt. Gleichzeitig wurde das Parlament auch nicht spezifisch über das Geschäft informiert, es wurde jedoch im Zusammenhang mit verschiedenen Geschäften erwähnt und aufgenommen. So wurde das Parlament in einer Antwort auf eine Interpellation bereits im Jahr 2004 auf das Projekt HarmoS aufmerksam gemacht (I 284/2003 Wälchli-Lehmann). Im selben Jahr wurde

¹⁷ Die EDK hat einen Umsetzungsbeschluss erlassen, welcher die Umsetzung des Konkordats regelt. Darin wird die Fortsetzung des Beirates HarmoS als Koordinationsstab Kosta HarmoS festgelegt. Dieser ist paritätischer zusammengesetzt als der Beirat. Es gibt Vertretungen der verschiedenen Regionen, aber auch der Grosskantone. Der Kanton Bern ist mit zwei Personen sehr gut vertreten. Ziel ist es, das Wissen der Kantone einzubinden.

das Parlament in zwei Motionen (M 070/2004 Stadler-Landolf, M 005/2004 Guggisberg) indirekt über die Teilnahme des Kantons Bern am Projekt HarmoS informiert, wobei in letzterem:

„Die EDK hat deshalb im Juni 2002 dem Projekt „Harmonisierung der obligatorischen Schule“ (HarmoS) zugestimmt. Das Projekt ist angelegt auf die Jahre 2003-2006. Projektstart war 2003. HarmoS umfasst die Entwicklung von verbindlichen Kompetenzvorgaben in zentralen Bildungsbereichen: Sprachen (Erstsprache und Fremdsprachen), Mathematik und Naturwissenschaften. Auf nationaler Ebene ist vorerst eine Beschränkung auf diese vier Bereiche definiert worden. Ähnliche Entwicklungen in anderen Fachbereichen (Geschichte und Politik, Musik, Sport, ...) sind aber ebenfalls vorgesehen.“

Auch in Parlamentsdebatten in den kommenden Jahren bis zur Behandlung des Konkordats in der Septembersession 2008 wurde von Parlamentarierinnen selbst oder als Antwort der Regierung immer wieder auf das Projekt HarmoS verwiesen (s. Tabelle 10).

Tabelle 10: Erwähnung des Konkordats HarmoS während seiner Ausarbeitungsphase

Zeitpunkt/Session	Zusammenhang/Vorstoss	Anzahl Nennungen	Tagblatt (S.)
Februarsession 2005	Interpellation Leseförderung	1	46
Aprilsession 2005	Bildungsstrategie	6	308-334
Novembersession 2005	2 Interpellationen	3	1034-1035
Märzsession 2006	Dringliche Motion zum Übertrittsverfahren	12	351-358
Junisession 2006	div. Vorstösse zum Thema Bildung	8	688-697

Zeitpunkt/Session	Zusammenhang/Vorstoss	Anzahl Nennungen	Tagblatt (S.)
Junisession 2006	Interpellation Kompatibilität BI-VOS-HarmoS	18	705-706
Januarsession 2007	Überbauung von-Roll-Areal	1	129
Januarsession 2007	Mittelschulgesetz	4	218-221
Märzsession 2007	Interkantonale Vereinbarungen Fremdsprachenunterricht	3	475-476
Märzsession 2007	Motion Pädagogische Hochschulen	1	508
Junisession 2007	Motion Lehrstellen	7	761-763
Junisession 2007	Motion Realklassen	1	773
Junisession 2007	div. Vorstösse zum Thema Bildung	7	781-817
Septembersession 2007	div. Vorstösse zum Thema Bildung	11	1079-1090
Januarsession 2008	div. Vorstösse zum Thema Bildung	15	165-186
Junisession 2008	div. Vorstösse zum Thema Bildung	11	619-631

Weiter wurde in der Bildungsstrategie 2005 über HarmoS informiert (s. Bildungsstrategie 2005, 8), welche durch das Parlament zur Kenntnis genommen wurde. Die Strategie kann vom Parlament zwar nur zur Kenntnis genommen werden, aber es kann Planungserklärungen dazu abgeben, über welche im gesamten Grossen Rat abgestimmt wird. Dabei ist interessant, dass im Rahmen der Chancengleichheit eine Planungserklärung der FDP von gesamten Grossen Rat angenommen worden ist, welche die frühere Einschulung zum Thema hatte.

Vernehmlassung des Konkordatsentwurfs HarmoS (2006-2007)

Im Folgenden steht der Prozess von der Vernehmlassung des Konkordats HarmoS bis zur Verabschiedung im Grossen Rat im Vordergrund. Zwischen Februar und November 2006 wurde der Entwurf des Konkordats der EDK in die Kantone in die Vernehmlassung gegeben. Die Vernehmlassungsfrist wurde bewusst lange ausgestaltet (9 Monate), damit auch die kantonalen Parlamente in geeigneter Weise einbezogen werden konnten (Ambühl i.E., 3). Neben den kantonalen Vernehmlassungen¹⁸, welche durch die jeweiligen Regierungen koordiniert wurden, hat die EDK selbst auf nationaler Ebene eine Vernehmlassung mit den relevanten Dachverbänden der Lehrer- und Elternschaft durchgeführt, wie bspw. dem Lehrerverband Schweiz (LCH), Schweizerischer Elternrat (SER), dem Verband des Personals Öffentlicher Dienste (VPOD), dem Verein Schule und Elternhaus Schweiz (S&E), oder der Fédération des Associations de Parents d'Elèves de la Suisse Romande et du Tessin (FAPERT) durchgeführt. Die nationalen Parteien wurden nicht in die Vernehmlassung mit einbezogen; dies erwies sich im Nachhinein als Fehler. Der Vorstand der EDK hat sich zum gegebenen Zeitpunkt dagegen entschieden. Bei gesamtschweizerischen Konkordaten, in Ausführung eines Verfassungsauftrages sollte dies jedoch nach Auffassung des Generalsekretärs der EDK gemacht werden (Interview Ambühl 17.9.2009).

Im Kanton Bern hat das Generalsekretariat der Erziehungsdirektion die Koordination der Vernehmlassung übernommen. Das Vernehmlassungsverfahren der Regierung hat ein grosses Echo ausgelöst: Es haben sich 97 Institutionen oder Organisationen aus dem Kanton Bern daran beteiligt. Von Seiten des Grossen Rates wurde damals die OAK für eine Vernehmlassungsantwort eingeladen. Die OAK hat sich jedoch als Kommission dagegen entschieden, eine Antwort zu formulieren, da der

¹⁸ Die Vernehmlassung hat so weitgehend nicht auf nationaler Ebene stattgefunden, sondern insbesondere in den Kantonen. Es scheint, als habe es sich dies nun im Nachhinein als problematisch erwiesen, da bspw. die nationalen Parteien nicht in die Vernehmlassung mit einbezogen wurden.

Vernehmlassungsprozess insbesondere in den einzelnen Parteien stattgefunden hat (Blaser 3.9.2009). Das bedeutet, dass auch die Mitglieder der OAK via parteipolitische Kanäle Einfluss genommen haben. Es sei nicht Aufgabe der OAK, parteipolitisch Einfluss zu nehmen. Aus der Erfahrung der EDK ist es zentral, die kantonalen Parlamente in die Vernehmlassung mit einzubeziehen, da der politische Gehalt der Vorlage sehr gross war. In keinem der Parlamente ist die Ratifizierung der Vorlage abgelehnt worden (Interview Ambühl 17.9.2009).

Die EDK hat in einer Medienmitteilung vom 25. Januar 2007 über den Verlauf der Vernehmlassung informiert: „Der Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren nimmt erfreut Kenntnis vom sehr positiven Ergebnis der Vernehmlassung zum HarmoS-Konkordat. Sämtliche Inhalte dieses Entwurfs für einen neuen Staatsvertrag zwischen den Kantonen zur Harmonisierung der Ziele und Strukturen der obligatorischen Schule finden eine grossmehrheitliche Zustimmung.“ Laut der Mitteilung haben alle Vernehmlassungsadressanten geantwortet: die 26 Kantonsregierungen, die eingeladenen Schweizerischen Dachverbände der Lehrer- und Elternschaft sowie weitere 21 Organisationen. Die EDK schreibt in ihrer Medienmitteilung weiter, dass in der Regel in den kantonalen Vernehmlassungsprozessen auch weitere Kreise angehört wurden, „so die für Bildung zuständigen parlamentarischen Kommissionen“ (EDK 2008, 2f). Wie oben erwähnt, trifft dies für den Kanton Bern nicht zu, es wurde jedoch die OAK für eine Stellungnahme angeschrieben.

Während dem Zeitraum der Vernehmlassung wurde der Kanton Bern zudem durch das Kantonsparlament Waadt eingeladen, Delegierte in eine interparlamentarische Kommission zu den Konkordaten HarmoS und Schulkonkordat Westschweiz zu schicken (Einladungsschreiben vom 4. Juli 2006). Auch der Regierungsrat in der Folge am 30. August den Grossen Rat, Delegierte in diese Kommission zu bestellen (RRB 1628), was Mitte September erfolgte. Es wurden 7 Mitglieder in die Kommission

entsandt. Es scheint, als hätte es keine Rückkopplung dieser Interparlamentarischen Kommission mit der Spezialkommission HarmoS, welche das Geschäft für den Grossen Rat Bern behandelt hat, oder sogar dem Grossen Rat gegeben (Interview Blaser 3.9.2009). Die fehlende Rückkopplung der Kommissionen an die OAK wird von verschiedenen Personen als Problem angesehen. Die Schnittstelle ist schlecht organisiert und deshalb wurde auch die personelle Änderung der Zusammensetzung der Kommissionen im neuen GRG vorgesehen, welche am 1. Juni 2010 in Kraft treten wird.

In der Frage der Ernennung und Delegation der Mitglieder ist festgehalten, dass die Mitglieder in den Kontrollkommissionen die Interessen der Trägerschaft und auch des Kantons wahren müssen (nGRG Artikel 30a lit2). Dies ist nicht eigentlich eine neue Klausel, nur wurde sie zum ersten Mal schriftlich festgehalten. Zudem bestimmt das Ratsbüro die Leiterinnen und Leiter der Kommissionen, sowie deren Mitglieder (nGRG Artikel 30b lit1). Zudem wird die Verbindung zur OAK generell gestärkt. In jeder Delegation sitzt mindestens ein Mitglied der OAK (nGRG Artikel 30b lit2) und die Delegationen informieren die OAK bei besonderen Beschlüssen und stehen dieser zur Beratung der Geschäfte zur Verfügung (Artikel 30c). Inwiefern diese Regelung praxistauglich ist, wird sich zeigen. Sie muss vorerst noch den Test der Miliztauglichkeit bestehen, da diese Regelung dazu führen könnte, dass es zu einer grossen Belastung der Mitglieder der OAK kommt.

Die Vernehmlassungsantworten zu HarmoS aus dem Kanton Bern wurden gebündelt und in einer Synopse zusammengefasst. In der Folge wurde mit dem zuständigen Regierungsrat über die Aufnahme oder das Weglassen von entsprechenden Vernehmlassungsvorschlägen diskutiert und ein erster Entwurf einer Vernehmlassungsantwort erstellt. Dieser Entwurf wurde in der Geschäftsleitungssitzung der Erziehungsdirektion erneut diskutiert und darauf wiederum überarbeitet. In einer dritten Überarbeitungsrunde wurde die Vernehmlassungsantwort

im Mitberichtsverfahren zudem an die weiteren kantonalen Direktionen geschickt. Darauf wurde in Absprache mit dem zuständigen Regierungsrat die definitive Vernehmlassungsantwort des Kantons Bern formuliert, welche darauf problemlos durch die Gesamtregierung am 20. Dezember 2006 verabschiedet wurde. Der Regierungsrat nahm darin befürwortend Stellung: „Der Entwurf für ein neues Konkordat über die Harmonisierung der obligatorischen Schule schafft eine gute Basis, die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Kantonen weiterzuführen und zu intensivieren“.

Der Konkordatstext hat sich aufgrund der Vernehmlassung nicht stark verändert und es gab keine wesentlichen Änderungen (Interview Ambühl 17.9.2009). Damals gab es noch nicht so viel Opposition und insbesondere die Einschulung wurde nicht kritisiert. Diskussionen gab es hingegen in vier anderen Bereichen: So bei der Frage, ob die Tagesstrukturen ins Konkordat aufgenommen werden sollen. Die Formulierung zu diesem Thema wurde in der Folge subsidiärer gestaltet und es wurde daraus ein eigener Abschnitt gemacht, da Tagesschulen nicht zur Schulstrukturharmonisierung im engeren Sinne gehören. Weiter wurde bei den Bildungsstandards neben der Informatik auch die Technik aufgenommen, weil es sich gezeigt hat, dass die Schweiz hier im Rückstand ist. Drittens wurde auch aufgenommen, dass die verschiedenen Instrumente (Lehrpläne und Standards) aufeinander abgestimmt sein müssen. Weiter wurde, jedoch nicht unbedingt als Folge der Vernehmlassung, die organisatorische Unterstützung des Fremdsprachenunterrichts für Migrationskinder aufgenommen. Dies zeigt, dass Fragen zur Diskussion standen, die das „wie“ der Harmonisierung betrafen und nicht das „ob“ – die grundsätzliche Opposition, welche sich während der Ratifikation gezeigt hat, war damals also noch nicht abzusehen. Die Gewichtung der Vernehmlassungsantworten ist eine qualitative. Die Antworten der kantonalen Regierungen und somit implizit der kantonalen Parlamente werden höher gewichtet als bspw. diejenigen von Verbänden, da die ersteren Vertragspartner sind. Fraglich ist, inwieweit dies bei einer Bundeslösung auch der Fall wäre (Interview Ambühl 17.9.2009).

Am 16. Februar 2007 wurde der Konkordats-Entwurf in erster Lesung von der EDK einstimmig angenommen. Darauf wurde das Konkordat überarbeitet und am 14. Juni 2007 von der EDK verabschiedet und den Kantonen zur Ratifizierung unterbreitet. Es finden immer zwei Lesungen statt. Das Konkordat wurde nicht einfach „durchgewunken“, sondern Artikel für Artikel durchdiskutiert (Interview Ambühl 17.9.2009).

Parlamentarische Mitwirkung am Konkordat HarmoS (2008)

Am 1. Juli 2008 wurden in der vorberatenden Spezialkommission die Konkordate HarmoS sowie die Westschweizer Schulvereinbarung beraten. Dabei wurden von der Kommission verschiedene Vertreterinnen der Erziehungsdirektion, sowie der stellvertretende Generalsekretär der EDK eingeladen und angehört. Den jeweiligen Informationen folgten Fragestunden. Die vorberatende Spezialkommission hat darauf das Konkordat mit 12:2 Stimmen gutgeheissen, wobei 2 Enthaltungen zu verzeichnen waren. Das heisst, dass das Konkordat in der Kommission weniger gut angenommen wurde als danach im Plenum. Es hat nur eine Kommissionssitzung stattgefunden im Wissen, dass man am Konkordat nichts mehr ändern könnte (Interview Blaser 3.9.2009). Über die Zusammenarbeit zwischen der interparlamentarischen Kommission, die während der Vernehmlassung zu HarmoS gearbeitet hat und der vorberatenden Kommission ist nichts bekannt. Vermutlich gab es keine Rückkoppelung bzw. bloss eine informelle, indem 3 der 6 Mitglieder der interparlamentarischen Kommission auch Mitglieder der Spezialkommission HarmoS waren.

Während der ausgedehnten Grossratsdebatte am 23. April 2008 war die Diskussion geprägt von der Präsidentin der Spezialkommission als auch vom Regierungsrat, welche das Konkordat stark unterstützten. Während der Parlamentsdebatte wurde unter anderem kritisiert, dass das Konkordat nurmehr angenommen oder abgelehnt werden könne, was für die vorliegende Studie relevant ist. Darauf wurde jedoch durch die Präsidentin der Spezialkommission HarmoS erwidert, dass „HarmoS in einer sehr

breiten Vernehmlassung war. Sehr sehr viele Leute nahmen dazu Stellung, die Parteien äusserten sich, die Erziehungsdirektion bzw. der Kanton Bern nahmen Einfluss. (...) Inhaltlich können wir jetzt nicht mehr Stellung nehmen, das ist vorher geschehen.“ (Votum Hänsenberger-Zweifel, Tagblatt 8. September 2008, Nachmittag).

Das Konkordat wurde nach einer langen Debatte vom Grossen Rat in einem Grossratsbeschluss angenommen. Das Konkordat wurde nicht als Beitrittsgesetz verabschiedet, weil die Kantone sechs Jahre Zeit haben, ihre Gesetzgebung anzupassen. Da im Kanton Bern eine Totalrevision des Volksschulgesetzes im Jahr 2012 erfolgt, werden die Änderungen zu diesem Zeitpunkt eingeführt.

Öffentlichkeit/Transparenz

Wie oben ausgeführt, ist das Generalsekretariat statuarisch damit beauftragt, die Kantone und die Öffentlichkeit über die Arbeit der Konferenz sowie über wichtige Entwicklungen im schweizerischen Bildungswesen zu informieren. Keine andere interkantonale Konferenz hat sich dies so zum Ziel gesetzt. Damit hebt sich die ED hinsichtlich Öffentlichkeit und Transparenz stark von anderen Konferenzen ab.

Bei einigen interkantonalen Vereinbarungen besteht ein Referendumsrecht, so dass auch das Volk in die Entscheidungen mit einbezogen wird. Wie oben ausgeführt, ist die Phase von der Ergreifung des Referendums bis zur Abstimmung nicht Teil dieses Berichtes. Im Folgenden soll aber beleuchtet werden, wie die Bevölkerung im Kanton Bern in der untersuchten Zeit über dieses Konkordat informiert wurde, über welches sie nun später abstimmen konnten.

Die EDK selbst hat im Oktober 2004 zum ersten Mal in einer Erklärung über den Stand und die Perspektiven der schweizerischen Schulkoordination informiert, also zwei Jahre vor der Vernehmlassung. Ab Februar 2006 wurde danach regelmässig über die Vernehmlassung, die Entscheide in der EDK, sowie den Stand der Ratifikation informiert. Seit der grossen öffentlichen Debatte um HarmoS in den verschiedenen Kantonen wurde zudem sehr viel Presse- und Informationsmaterial aufbereitet und auch die Demokratiequalität der EDK wurde thematisiert. Für den Kanton Bern organisiert die Erziehungsdirektion eine jährliche Medienkonferenz zur Bildungsstrategie, an welcher das Projekt HarmoS auch erwähnt wurde. Zudem wird ein Newsletter veröffentlicht, in welchem Berichte und Hintergründe über die laufenden Entwicklungen aufgenommen werden. Dieser geht an Schulen, Institutionen, Gemeinden und Parlamentarierinnen.

Beurteilung der Demokratiequalität

Generell kann beobachtet werden, dass das interkantonale Vertragsrecht in den vergangenen Jahren eine kontinuierliche verfassungsmässige Stärkung erfahren hat (Ambühl i.E., 1). Für Ambühl (Ambühl i.E., 1) ist deshalb klar, dass insbesondere im Bildungsbereich der Konkordatsweg nach heutiger schweizerischer Verfassungsrechtslage in höchst expliziter Weise staatsrechtlich einwandfrei und demokratisch legitimiert ist. Dabei scheint zentral, dass es sich bei der Ausarbeitung von Konkordaten um ein Verfahren sui generis handelt, welches nicht anhand der Demokratiequalität von rein kantonalen Verfahren verglichen werden kann, aber auch nicht mit den Verfahren auf Bundesebene.

Die demokratische Qualität der Entscheidverfahren und der Organisation der EDK kann insbesondere anhand der Frage der Repräsentativität der Mitglieder sowie der Art und Weise der Mitsprache der einzelnen Kantone beurteilt werden. Die Mitglieder der EDK sind vom Volk gewählte Regierungsvertreter, welche alle mit einer Stimme im Gremium vertreten sind. Somit wird auch hier wie generell in der interkantonalen Zusam-

menarbeit das Föderalismusprinzip angewendet. Gleichzeitig beteiligen sich die Kantone je nach Einwohnerzahl an den Kosten der EDK. Für den Kanton Bern war dies 2008 fast eine Million Franken. Während den Verhandlungen zu HarmoS zeigte sich jedoch, dass es nicht einfach ist, einen so grossen Kanton wie den Kanton Bern zu übergehen. Zudem ist Bern auch als ständiges von zwölf Mitgliedern im Vorstand vertreten. Deshalb kann argumentiert werden, dass die Einflussmöglichkeit des Kantons Bern relativ gross ist, insbesondere im Vergleich mit anderen Kantonen, welche nicht ständig im Präsidium vertreten sind auch nicht so viele fachliche Ressourcen und Know-how mitbringen.

Ein vermehrter Einbezug in die koordinativen Tätigkeiten der Konferenz EDK ausserhalb der Verträge scheint schwierig zu bewerkstelligen. So gehen die Direktoren grundsätzlich ohne Instruktionen von Parlament oder von ihren Amtskollegen an die Sitzungen. Der eigentliche Willensbildungsprozess findet innerhalb der Konferenzen und ausserhalb des Einflussbereichs des Parlamentes, aber auch der übrigen Exekutivmitglieder statt. Gleichzeitig werden als beratende Stimmen in erster Linie Verwaltungsorgane beigezogen (Beurret-Flück 1983, 32). Während der Ausarbeitung des Konkordats konnte der Kanton Bern durch seinen Regierungsrat Einfluss nehmen. Der Kanton Bern hat einen ständigen Sitz im Vorstand und ist deshalb bereits besser vertreten als andere Kantone, welche nur im Plenum vertreten sind. Die Beurteilung der Demokratiequalität kann in dieser Phase insbesondere auch dadurch erfolgen, ob eine Rückkoppelung der Regierungen über die Geschäfte in der EDK an die übrige Gesamtregierung besteht. Gemäss den Erfahrungen des Generalsekretärs der EDK wird diese Rückkopplung sehr unterschiedlich gehandhabt und hängt vermutlich von der Zusammensetzung der Regierung und der Stellung des Mitglieds innerhalb der Gesamtregierung ab (Interview Ambühl 17.9.2009). Umso zentraler scheint deshalb die Vernehmlassung, welche bewusst nicht nur an die Bildungsdirektionen sondern die Gesamtregierungen gerichtet ist.

Wie auch der Präsident der OAK während des Interviews betonte (Interview Blaser 3.9.2009) kann die Demokratiequalität während der Phase der Ausarbeitung eines Konkordats vor allem danach beurteilt werden, ob das Parlament über die Ausarbeitung des Konkordats informiert wurde: „Man kann nur Einfluss nehmen, wenn man das Dossier kennt“. Nur so könnte das Parlament allenfalls schon zu diesem Zeitpunkt Einfluss nehmen. Wie die Daten oben zeigen, war das Parlament über das Vorhaben indirekt seit 2004 informiert, da die Harmonisierungsbestrebungen immer wieder Gegenstand der Diskussionen waren – wenn auch im Zusammenhang mit anderen Themen¹⁹. Das Parlament hat jedoch in dieser Ausarbeitungsphase nicht mittels einer Richtlinienmotion an den Regierungsrat Einfluss auf die Ausarbeitung innerhalb der EDK genommen.

Einem Regierungsrat ein Verhandlungsmandat für eine Verhandlung in einer Direktorenkonferenz mittels einer Richtlinienmotion zu übertragen, sei theoretisch möglich (Interview Blaser 3.9.2009). Ob es praktisch und stufengerecht Sinn mache, sei aber eine andere Frage. In der EDK ist es schon vorgekommen, dass Mitglieder durch Motionen an die Vertretung einer bestimmten Position im Plenum gebunden waren (Diplomanerkennung Kanton Zug 1990er Jahre). Dies ist allerdings kaum im Sinne der Regierungsräte, da ihnen dadurch in den Verhandlungen die Hände gebunden sind. Auch wenn ein Regierungsrat Anliegen seines Kantons einbringt, bedeutet dies jedoch noch nicht, dass diese dann im 26-köpfigen Plenum eine Chance haben. Im Falle von HarmoS war es beispielweise so, dass sich der zuständige Berner Regierungsrat bei der Frage der Einschulung im Alter von vier Jahren während den Verhandlungen in der EDK dafür ausgesprochen hat, die Klausel „grundsätzlich“ aufzunehmen. Er ist mit diesem Vorschlag jedoch nicht durchgekommen. Hier zeigt sich einmal mehr das Dilemma der Mitsprache und der Verhandlungsproblematik in Mehrebenen-Systemen.

¹⁹ Zu diesem Zeitpunkt war das Verfahren in Zusammenarbeit mit dem DAB noch nicht in Kraft.

Im Normalfall hat die Regierung das Verhandlungsmandat und das Mandat für die Vorbereitung von Konkordaten. Bereits in diesem Schritt Parlamentarierinnen einzubeziehen ist schwierig, wird aber, von einigen Kantonen bereits so gehandhabt (s. Empfehlung S. 106). Der Kanton Bern hat sich in seinen bisherigen institutionellen Möglichkeiten nicht für eine vermehrte Mitsprache bei der Ausarbeitung ausgesprochen. Inwiefern man hier von einem Demokratiedefizit sprechen kann, muss offen bleiben. Es zeigt sich nämlich auch, dass die traditionellen Instrumente, welche dem Parlament zur Verfügung stehen, vom Parlament – obwohl es über das Konkordat informiert war – nicht genutzt wurden. Von einem Parlamentarier wird als Grund dafür genannt, dass das Parlament sich insbesondere mit dem Tagesgeschäft auseinandersetzen muss und keine Zeit hat, sich vorausschauend mit weiteren Geschäften zu befassen (Interview Messerli 3.9.2009).

Im Falle von HarmoS kann konstatiert werden, dass eine sehr breite Vernehmlassung stattgefunden hat und es wurde den rechtsstaatlichen Erfordernissen und den demokratischen Spielregeln voll und ganz Rechnung getragen. Die Qualität dieser hängt nicht in erster Linie von der EDK ab, sondern von den kantonalen Koordinationsstellen. Gleichzeitig kann festgestellt werden, dass – wie in jedem Vernehmlassungsverfahren – ein Verdichtungsprozess stattfindet, welcher dazu führen kann, dass nicht alle Anmerkungen aufgenommen werden. Im Falle der interkantonalen Zusammenarbeit ist dies ein doppelter Verdichtungsprozess, da zum einen auf der kantonalen Ebene eine Auswahl der Antworten vorgenommen wird, und danach noch einmal auf der interkantonalen Ebene. Hierbei kann es wie dargestellt vorkommen, dass die Wünsche des eigenen Kantons keine Beachtung finden. Deshalb von einem Demokratiedefizit zu sprechen wäre nicht sinnvoll. Im Gegenteil, die umfassende Vernehmlassung deutet darauf hin, dass hier eine breite Abstützung des Projektes angestrebt wurde. Weiter wurde die überarbeitete Fassung des Konkordates im Exekutivgremium noch einmal detailliert besprochen und um Artikel gerungen.

Erwähnt werden müssen zudem verschiedene Rollenkonflikte, welche innerhalb von Kommissionen generell und spezifisch interkantonalen Kommissionen bestehen. Wie oben ausgeführt hat sich die OAK dagegen entschieden, als Kommission Stellung zum Konkordat zu nehmen, weil sie keine parteipolitische Funktion habe. So stellt sich die Frage, welche Rolle eines Parlamentariers jeweils bei der interkantonalen Zusammenarbeit im Vordergrund stehen soll. Seine Parteizugehörigkeit oder die Rolle als Aufsichtsperson gegenüber der Regierung. Ein weiterer Rollenkonflikt besteht auch bei interkantonalen Kommissionen: so stellt sich die Frage, ob auch hier die Rolle als Vertreter eines Kantons oder wiederum als Aufsichtsmitglied in einer interkantonalen Kommission im Vordergrund steht.

Es hat sich gezeigt, dass Intransparenz von Abläufen innerhalb von Organisationen oftmals von Protestbewegungen oder Oppositionspartien ausgenutzt wird, was oftmals wegen fehlender Information überhaupt möglich ist (Seifert 2003). Dieser Kritik insbesondere im Bezug auf die EDK kann jedoch nicht gefolgt werden. Die Öffentlichkeitsarbeit der EDK ist gerade in den vergangenen fünf Jahren und im Vergleich mit anderen Direktorenkonferenzen als umfassend zu bezeichnen. Es werden die relevanten Dokumente zur Verfügung gestellt, es wird über Daten und Personen informiert und es finden verschiedene Medienkonferenzen statt. Die Information im Kanton Bern scheint insbesondere das Fachpublikum erreicht zu haben und wurde zumindest zu diesem Zeitpunkt nicht breit gestreut. Dabei ist zu beachten, dass ein Medienecho auch immer von den jeweiligen Prioritäten der Medien abhängt.

Abschliessend kann für die Detailstudie HarmoS gesagt werden, dass das Parlament verschiedene Möglichkeiten zur Mitsprache hatte, dazu bereits sehr früh über das Projekt informiert gewesen wäre, und auch die Vernehmlassung sowie Information von Seiten der EDK grosszügig gestaltet war. Es kann als nicht von einem Demokratiedefizit ausgegangen werden.

2.4.5 Fachbeamtenkonferenz: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)

Wie oben ausgeführt, beteiligt sich der Kanton Bern auch an der verwaltungsinternen kantonsübergreifenden Zusammenarbeit. Dies äussert sich unter anderem in der Mitgliedschaft der Bernischen Verwaltung in den verschiedenen Fachbeamtenkonferenzen. Diese Kontakte sind für eine relativ ähnliche Handhabung und Reaktion der Verwaltung in der ganzen Schweiz zentral (Interview Jöhr 3.9.2009). Die SKOS ist ein solcher Fachverband, der sich für die Ausgestaltung und Entwicklung der Sozialhilfe in der Schweiz engagiert. Im Folgenden sollen insbesondere die Organisation und die Entscheidungsverfahren dieser interkantonalen Institution, sowie deren Verabschiedung der Sozialhilfe-Richtlinien beleuchtet werden.

Die SKOS ist eine der wichtigen und etablierten Fachbeamtenkonferenzen. Die Aufgaben der SKOS sind unter anderem: Entwicklung von Arbeitsinstrumenten für die Praxis, Stellungnahme bei Vernehmlassungen, Lobbyarbeit, Betreuung von Forschungsarbeiten zu sozialpolitischen Fragen und auch die Herausgabe von Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Die Richtlinien sind heute ein Eckpfeiler der Verbandstätigkeit und aufgrund dieser letztgenannten Aufgabe hat die SKOS relativ viel Macht, weil die Richtlinien die kantonalen Ausgaben in der Sozialhilfe stark beeinflussen.

Gesetzliche Grundlage/Kompetenzverteilung

Die SKOS ist bereits im Jahre 1905 als "Armenpflegekonferenz" entstanden, entwickelte sich zum Forum der "Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge" (SKöF) und danach zur SKOS weiter, da auch die private Sozialhilfe in das Gremium aufgenommen wurde.

Die Konferenz ist als nationaler Fachverband im Sinne des Vereinsrechts konstituiert, wobei diese Konstruktion als privatrechtlicher Verein zwar ungewöhnlich, aber äusserst hilfreich und notwendig ist (Interview Unteregger 9.9.2009). Der Verein hat eine sehr breite Trägerschaft (Kantone, Gemeinden, Hilfswerke, NGOs) und ist von grosser Wichtigkeit: Im Bereich der Sozialhilfe gibt es keine Rahmengesetzgebung, sondern es besteht ein Flickenteppich aus 26 verschiedenen Sozialgesetzgebungen und somit 26 völlig autonomen Unterstützungssystemen. Da in der SKOS zahlreiche Kantonsvertreter Einsitz haben, fliesst auch die politische Machbarkeit von Lösungen stark ein.

Die Zusammenarbeit innerhalb der SKOS basiert nicht auf einem interkantonalen Vertrag und ihre Tätigkeit als festsetzende Instanz der Richtlinien wird ihr auch nicht durch die SODK in Auftrag gegeben. Die SKOS hat sich als Institution historisch in ihrer Funktion entwickelt und stützt sich so insbesondere auf Gewohnheitsrecht. Grundsätzlich kann auch hier auf Artikel 48 BV als rechtliche Grundlage der Zusammenarbeit verwiesen werden. Weiter stellt sich die Frage, ob es für die technische Aufgabe eine eigene gesetzliche Grundlage braucht, insbesondere weil die Richtlinien nicht von alleine rechtswirksam werden können. Aus diesem Grund kann hier nicht von einem Demokratiedefizit im Sinne einer fehlenden Bindung an das Recht gesprochen werden.

Entscheidmechanismen/Repräsentation SKOS

Die rund 1000 Mitglieder der SKOS sind Kantone, Gemeinden und Städte, Organisationen der privaten Sozialhilfe und Bundesämter. Die Organe des Vereins sind der Vorstand, die Geschäftsleitung, die Geschäftsstelle, und je nach Bedarf Arbeitsgruppen und Kommissionen. Der Vorstand setzt sich aus Delegierten aller Kantone sowie Beauftragten von Gemeinden, Regionen und privaten Organisationen zusammen. Die Vorstandsmitglieder werden von der Mitgliederversammlung für vier Jahre gewählt. Sie definieren die Verbandsstrategie und entscheiden insbesondere über Änderungen der Richtlinien. Die Ge-

schäftsleitung setzt sich aus zehn Personen zusammen, welche diese Strategie umsetzen. In der Geschäftsleitung sind kantonale Amtsvorsteherinnen anzahlmässig stark vertreten, sechs der zehn Geschäftsleitungsmitglieder sind Kantonsvertretungen. Die SKOS führt zudem in Bern eine Geschäftsstelle und ein Sekretariat. Die Finanzierung des Verbandes erfolgt durch Mitgliederbeiträge, welche für Gemeinden und Kantone gemäss Einwohnerzahlen bemessen sind, und teilweise aus dem Ertrag von Dienstleistungen.

Die SKOS ist zudem mit der SODK gut vernetzt, wobei ein reger Austausch besteht. Interessant ist, dass der Einfluss der SKOS von der Konsensfähigkeit innerhalb der SODK abhängig ist. Je mehr sich die Sozialdirektoren einig sind und neben sozialpolitischen Zielsetzungen auch Fachthemen aufgreifen, desto mehr stellt sich die Frage der Rollenteilung zwischen SODK und SKOS. Wenn in der SODK jedoch keine Einigkeit herrscht, bekommt die SKOS „automatisch“ auch sozialpolitisch eine wichtige (Vermittler-)Rolle (Interview Unteregger 9.9.2009).

Sowohl in der SODK als auch in der SKOS werden die Entscheide nach dem Mehrheitsprinzip gefällt (Interview Unteregger 9.9.2009). Dieser Entscheidmechanismus kann zu Schwierigkeiten führen. So hat die Teilnahme von Vertretern aus der Romandie in der SKOS abgenommen, obwohl sie theoretisch in der gesamtschweizerischen Organisation auch vertreten sind. Aufgrund dieses Mehrheitsprinzips fühlen sich die Romands jedoch als Minderheit. Dies hat dazu geführt, dass die Vertreter der Romandie jeweils eine eigene Stellungnahme zu einem Sachverhalt abgegeben haben.

Richtlinien der SKOS zur Sozialhilfebemessung

In den 60er Jahren wurden erstmals "Richtlinien zur Unterstützung in der Fürsorge" herausgegeben, welche rasch zu einer maßgeblichen Grösse

für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe wurden. Heute sind diese als „Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe“ betitelt. Sie definieren, wie die Sozialhilfe berechnet wird und befinden sich somit in einem relativ technischen Bereich. Es handelt sich um Empfehlungen zuhanden des Bundes, der Kantone, der Gemeinden sowie der privaten Organisationen. Die Richtlinien haben sich zu einem wichtigen Arbeitsinstrument der Sozialdienste und Sozialbehörden entwickelt und sie fördern de facto die gesamtschweizerische Rechtsgleichheit und –sicherheit.

Parlamentarische Mitwirkung

Wie oben ausgeführt treten die Empfehlungen der SKOS nicht ohne gesetzliche respektive „ver-ordnerische“ Grundlage in Kraft, so dass immer eine Rückkopplung an den Regierungsrat besteht. Im Kanton Bern hat die Regierung laut Sozialhilfegesetz die Kompetenz, die SKOS-Richtlinien per Verordnung integral oder teilweise zu übernehmen. Es braucht also keinen Einbezug des Parlamentes. Eine Ausarbeitung der Richtlinien unter Einbezug des Parlamentes wäre insbesondere deshalb problematisch, weil es sich vor allem um eine fachliche und nicht in erster Linie um eine politische Materie handelt. Die unbedingt notwendige Betrachtung vom fachlichen Gesichtspunkt her wäre nicht mehr gewährleistet (Interview Unteregger 9.9.2009).

Der Kanton Bern hat die neusten Richtlinien der SKOS auf Verordnungsebene als Regierungsratsbeschluss am 21. September 2005 übernommen. So steht unter Artikel 8 der Sozialhilfeverordnung des Kantons Bern, Ausrichtung und Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe: „Die von der SKOS erlassenen Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe in der Fassung der vierten überarbeiteten Ausgabe vom April 2005 sind verbindlich, soweit das Sozialhilfegesetz und diese Verordnung keine andere Regelung vorsehen.“ Dieser Beschluss wurde in einer Medienmitteilung vom 23. September 2005 kommuniziert. Die Richtlinien müssen bei jeder Änderung von der Regierung

gutgeheissen werden, auch kleinere Änderungen können nicht stillschweigend übernommen werden.

Auch wenn die SKOS eigentlich ausserhalb des Einflussbereichs des Grossen Rats die Richtlinien der Sozialhilfe festlegt, so ist der Grosse Rat informiert über diese. So wurde beispielsweise in einer Motion im Juni 2003 gefordert, dass die laufenden Anpassungen in der Sozialhilfe zusammen mit den neuen SKOS-Richtlinien in einer einzigen Verordnung umzusetzen seien (M198/2008 Pauli) und eine andere Motion schlägt sogar vor, dass der Regierungsrat bezüglich der Anpassung der Richtlinien bei der SKOS vorstellig wird (M 060/2003 Schär-Egger).

Generell darf hier konstatiert werden, dass sich dieser interkantonale Prozess nicht von einem kantonalen Vorgehen unterscheidet. Auch innerhalb der bernischen Verwaltung werden technische Entscheidungen getroffen, welche aber die parlamentarische und demokratische Mitsprache nicht betreffen. Vielmehr darf hier von einer generellen Machtverschiebung zwischen Verwaltung und Politik gesprochen werden, welche aber eine allgemeine Tendenz ist, die sich nicht spezifisch im interkantonalen Bereich abspielt.

Öffentlichkeit/Transparenz

Die SKOS macht Öffentlichkeitsarbeit, verschickt Pressecommuniqués, veranstaltet eigene Pressekonferenzen – auch bei der Verabschiedung der Richtlinien – aber auch Tagungen. Die SKOS ist aber insbesondere auch ein Gefäss zur Information unter Kollegen, gewissermassen ein Frühwarnsystem, indem die Mitglieder einander über das Aufkommen von neuen Fragestellungen und Lösungen in ihren Kantonen gegenseitig informieren (bspw. bei Missbrauchsfällen) (Interview Unteregger 9.9.2009).

Die breite Bevölkerung wird insbesondere durch Medienberichte auf die SKOS und deren Richtlinien aufmerksam. Für die Medien sind jedoch Missbrauchs-Fälle interessanter, als die neuen Richtlinien über die Sozialhilfe. So ist die interkantonale Zusammenarbeit auch hier nicht im Rampenlicht.

Beurteilung der Demokratiequalität

Die Entscheidmechanismen innerhalb der Fachbeamtenkonferenz SKOS sind teilweise föderalistisch organisiert. Zwar können aus praktischen Gründen in der Geschäftsleitung nicht alle Kantone oder Regionen in der Geschäftsleitung vertreten sein. Usus ist hier, dass die grossen Kantone Bern, Waadt und Zürich, sowie die beiden Stadtkantone Basel-Stadt und Genf in der Geschäftsleitung vertreten sind. Im SKOS-Vorstand sind jedoch neben Gemeinden, NGOs und Bundesämtern auch alle Kantone vertreten. Da nicht die Geschäftsleitung, sondern der Vorstand die abschliessenden Entscheide fällt, wird dem Föderalismusgedanken daher durchaus Rechnung getragen.

Eine offene Frage ist jene der Kompetenzverteilung. Es bestünde auch die Möglichkeit, die Richtlinien auf der Parlamentsebene zu verabschieden und nicht nur auf der Regierungsebene. Da auch im Falle einer Verabschiedung von Seiten des Grossen Rates die Möglichkeiten der Mitsprache nicht zunehmen würden, stellt sich hier die Frage, wie sinnvoll dies wäre. Zudem wird aufgrund der genutzten parlamentarischen Instrumente ersichtlich, dass Parlamentarierinnen in diesem Bereich ihre Möglichkeiten der Mitsprache bereits nutzen, auch wenn sie dies nicht als interkantonale sondern als innerkantonale Angelegenheit verstehen.

Abschliessend kann gesagt werden, dass die Demokratiequalität nicht beeinträchtigt ist, dass die Transparenz gegenüber dem Parlament ge-

geben ist und dass Fachbeamtenkonferenzen für das gemeinsame Funktionieren interkantonaler Lösungen auf technischer Ebene zentral sind, da hier insbesondere die Fachkompetenz und nicht die politische Repräsentation im Vordergrund stehen.

2.4.6 Interkantonaler Vertrag: Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Im Folgenden steht der Prozess der Ausarbeitung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen im Fokus. Dabei wird in einem ersten Schritt zuerst auf die KKJPD als interkantonales Gremium eingegangen und in einem weiteren Schritt wird der Prozess der Etablierung des Konkordats von der ersten Idee bis zur Ratifizierung im Kanton Bern nachgezeichnet. Das Konkordat ist insofern ein Spezialfall, als dass seine zentralen Massnahmen zuerst aufgrund der Dringlichkeit während der Euro 08 auf Bundesebene eingeführt wurden.

Rechtliche Grundlage/Kompetenzverteilung

Die KKJPD ist eine der wenigen Konferenzen, welche sich explizit als Verein konstituiert (Statuten vom 9. November 1995). „Allerdings handelt es sich auch bei der KKJPD nicht um einen Verein des privaten Rechts. Die über 100jährige Konferenz ist vielmehr eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, welche ihre Tätigkeit regelmässig, lange und ununterbrochen ausübt. Sie ist getragen von der ihr zugrunde liegenden Rechtsüberzeugung sowohl als rechtsanwendende Behörde wie auch seitens der von der Anwendung Betroffenen“ (Meyer 2006, 110). In diesem Sinne ist sie eine öffentlich-rechtliche Körperschaft sui generis. Der öffentlich-rechtliche Charakter der KKJPD manifestiert sich insbesondere darin, dass die KKJPD sowohl Konkordate ausarbeitet als auch Verwaltungsvereinbarungen (mit Bundesstellen) schliesst. Ihr Zweck ist die Zusammenarbeit der Kantone unter sich, mit dem Bund

und mit anderen wichtigen Organisationen auf dem Gebiete des Justiz- und Polizeiwesens.

Interessant bezüglich der Kompetenzordnung und gerade im Vergleich mit dem Bildungsbereich ist, dass es in der Polizei- und Militärdirektion (POM) sehr selten Beitrittsgesetze gibt. Der Grund dafür ist, dass wenn sich der Grosse Rat nicht einigen kann, „auch das Konkordat stirbt“ (Interview Jöhr, 3.9.2009). Deshalb werden im Normalfall Entscheidungen per Beitrittsbeschluss getroffen. Es gibt im Bereich der POM nur zwei Konkordate, welche mittels eines Beitrittsgesetzes eingeführt wurden, und eines davon ist das Konkordat zum Waffenhandel, welches nun auf Bundesebene gelöst wurde.

Entscheidungsmechanismen/Repräsentation KKJPD

Die Organe der Konferenz sind die Plenarversammlung, der Vorstand, die ständigen Kommissionen und die Kontrollstelle. Ständige Kommissionen sind die Kommission für Strafvollzug und Anstaltswesen, die Kommission für Gesamtschweizerische Verbrechensprävention, die Kommission für organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität und die Interkantonale Kommission für den Strassenverkehr. Jeder Kanton hat in der Plenarversammlung zwei Stimmen. Die Abstimmungen erfolgen, wenn die Plenarversammlung nichts anderes beschliesst, mit einfachem Mehr, ausser für die Änderung der Statuten, bei welchen eine Zwei-Drittels-Mehrheit erforderlich ist.

Der Vorstand besteht aus sieben Mitgliedern. Alle Geschäfte, welche von der Plenarversammlung (Frühjahrsversammlung und Herbstversammlung) behandeln werden sollen, müssen zuerst vom Vorstand verabschiedet werden. Der Vorstand besteht aus sieben Regierungsmitgliedern aus den Kantonen ZH, SG, BE, TG, NW, VD und TI. An den Sitzungen des Vorstandes nimmt mit beratender Stimme auch der

Präsident der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz KKPKS) teil. Es gibt jährlich 5 Vorstandssitzungen (Januar, März, Juni, August, Oktober). Der Vorstand hat relativ weitgehende Kompetenzen, so genehmigt er Tätigkeitsprogramme der Kommissionen und verfasst Stellungnahmen im Namen der Konferenz oder erlässt Musterstellungnahmen für die Kantone. Die ständigen Kommissionen informieren den Vorstand über ihre Tätigkeit; sie haben zudem eine eigene Rechnungsführung und können Mitarbeiter anstellen. Der Vorstand wird von der Mitgliederversammlung so gewählt, dass die verschiedenen Landessprachen und -regionen angemessen berücksichtigt sind. Die Finanzierung erfolgt durch Beiträge der Kantone, welche wie üblich an der Zahl der Kantoneinwohner bemessen sind. Das Generalsekretariat besteht aus dem Generalsekretär (100 Prozent), einem wissenschaftlichen Mitarbeiter (90 Prozent) und einer Sekretärin (90 Prozent).

Die Beurteilung der Demokratiequalität der KKJPD unterscheidet sich nicht von derjenigen der EDK, oder der NWRK und kann somit mit diesen gleichgestellt werden.

Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen auf Bundesebene

Bis vor der Euro 08 bestand in der Schweiz kein einheitliches Gesetz zur Bekämpfung von Gewalt im Rahmen von Sportveranstaltungen. Die lokale und kantonale Polizei hat kriminelle Handlungen in diesem Bereich im Einzelfall geregelt. Für die Euro 08 war es jedoch zwingend, dass die Schweiz ihren Verpflichtungen gemäss dem „Europäischen Übereinkommen über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen von Zuschauern bei Sportanlässen, insbesondere bei Fussballspielen“ das im Jahr 1990 in Kraft getreten ist, nachgekommen ist (Vögeli & Netzle 2007, 221).

Schon vor der Euro 08 wurde insbesondere von verschiedenen Städten und deren Kantonen gefordert, dass eine Regelung zu Massnahmen von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen erarbeitet werden sollte. Erst mit dem Zuspruch für die Organisation der Euro 08 war jedoch der nötige Druck zur Handlung vorhanden. Dieser Druck war damals aber bereits so gross, dass sich die Kantone und der Bund darauf geeinigt haben, nicht den ‚unsicheren‘ Konkordats-Weg zu wählen, sondern eine Bundeslösung auszuarbeiten. Wie in der Botschaft zu den Änderungen des Bundesgesetz zur Wahrung der Inneren Sicherheit (BWIS) festgehalten, drängte sich dieses Vorgehen „nicht zuletzt in Anbetracht des knappen Zeitbudgets auf“ (Botschaft, S. 6467). So wurde das BWIS mit den sogenannten Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen ergänzt (Artikel 24). Es wurden insbesondere vier Instrumente gesetzlich geregelt: ein Rayonverbot, eine Ausreisebeschränkung, eine Meldeauflage und der Polizeigewahrsam. Ebenso wurde eine Hooligan-Datenbank (HOOGAN) eingeführt, in welcher getroffene Massnahmen registriert werden und gewaltbereite Personen aus der Hooligan-Szene möglichst rasch erkannt und konsequent von Sportanlässen ferngehalten werden können (Vögeli & Netzle 2007, 222). Im Kanton Bern wurden die relevanten Stellen innerhalb der Verwaltung (Spezialfahndung 2 der Kantonspolizei Bern) in die Ausarbeitung mit einbezogen (Interview Lanzrein 11.9.2009).

Diese Massnahmen wurden jedoch vom eidgenössischen Parlament während der Behandlung in der Sommersession 2008 bis zum 31. Dezember 2009 befristet (nur die Ausreisebeschränkung sowie die Hooligan-Datenbank verblieben im BWIS). Die Begründung für die Befristung lag in der Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen. Der Bund hatte keine ausreichende verfassungsmässige Grundlage, da der Bund zwar für die innere Sicherheit, aber nicht für die Polizei zuständig ist. Dieses Problem war den politischen Behörden bewusst, da jedoch für die Euro 08 ein funktionierendes Gesetz vorhanden sein musste,

wurde wie bereits ausgeführt für die gesamtschweizerische Lösung vorerst der Bundesgesetzesweg beschritten.

Der Bund hat nach der Verabschiedung der Ergänzungen des BWIS den Druck auf die Kantone aufrecht erhalten; er kommunizierte, dass er die Verfassungsänderung auf Bundesebene erst ad acta legen würde, wenn ein kantonales Konkordat vorliege.²⁰ Dabei kamen bei den Verhandlungen im Parlament die unterschiedlichen Präferenzen der beiden Kammern zum Tragen. Während in einer Motion im Ständerat gefordert wurde, „dass die beschlossenen Massnahmen auch nach Ablauf der Befristung gestützt auf *eine genügende Rechtsgrundlage* [Hervorhebung A.I.] weitergeführt werden können“, forderten zwei parlamentarische Vorstösse aus dem Nationalrat die dauerhafte Regelung auf Bundes- und nicht auf kantonaler Ebene. Der Kommissionsprecher im Ständerat betonte denn auch, dass rund fünfzehn Kantone bereits zum Zeitpunkt der Parlamentsdebatte der Konkordatslösung, für die sich die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren ausgesprochen habe, zugestimmt haben. Auch der Bernische Polizei- und Militärdirektor sagte während der Grossratsdebatte, man habe sich auf Ebene der KKJPD bereits im Sommer 2006 in engem Kontakt mit dem Vorsteher des EJPD dafür ausgesprochen, auf Ebene der KKJPD eine Konkordats- und nicht eine Bundeslösung zu finden (Tagblatt vom 4. Juni 2008, S. 553-554).

Ausarbeitung der Konkordatslösung und Vernehmlassung auf kantona- ler Ebene (2006-2007)

Die folgenden Ausführungen basieren fast ausschliesslich auf einer schriftlichen Information des wissenschaftlichen Mitarbeiters des Generalsekretariats der KKJPD, Herrn Stefan Leutert vom 20. Oktober 2009. Im Juni 2006 befasste sich der Vorstand der KKJPD (7 Regierungsräte

²⁰ „Der Bund“ vom 12. April 2006.

aus allen Landesteilen) erstmals mit der Grundsatzfrage, ob die im BWIS bis Ende 2010 befristeten Massnahmen (welche in die Kompetenz der Kantone fallen) nach Ablauf dieser Frist in ein Konkordat überführt werden sollen oder ob sie mittels Verfassungsänderung auf Bundesebene geregelt werden sollen. In der ersten Auslegeordnung haben die Vorstandsmitglieder geteilte Haltungen zu den beiden Varianten. Darauf diskutiert im September 2006 eine Delegation des Vorstandes die beiden Varianten und das weitere Vorgehen im Rahmen einer Sitzung des Kontaktorgans EJPD/KKJPD mit Bundesrat Christoph Blocher.

Im November 2006 stimmt die KKJPD dem geplanten Vorgehen zu und beauftragte den Vorstand, einen Entwurf für die Frühjahrsversammlung 2007 auszuarbeiten. Dieser Entwurf wurde darauf vom Generalsekretariat KKJPD ausgearbeitet und im Januar 2007 dem Vorstand vorgelegt. Es gab für die Ausarbeitung keinen Beirat aus Fachbeamten aus den Kantonen. Das Generalsekretariat hat sich auf fachlicher Ebene ausgetauscht, indem es telefonischen und schriftlichen Kontakt mit dem Bundesamt für Justiz hatte und am 2. August 2007 ein Treffen mit dem Bundesamt für Polizei stattfand. Ein eigentlicher Beirat aus Fachbeamten war nicht nötig, weil die Aufgabe einzig darin bestand, bestehendes Bundesrecht in kantonales Recht überzuführen. Nur an zwei Orten (Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 10) wurden schlussendlich inhaltliche Neuerungen eingeführt, ansonsten ging es um eine reine „copy-paste“-Angelegenheit (schriftliche Information Leutert 20.10.2009).

Der Entwurf setzte sich zusammen aus den befristeten Artikeln des BWIS und der Verordnung zur Wahrung Innerer Sicherheit (VWIS) und zusätzlich dazu aus einigen Schlussbestimmungen. Inhaltlich entsprach dieser Entwurf 100-prozentig den befristeten Massnahmen des Bundes. Der Vorstand vertrat in dieser Sitzung einstimmig die Auffassung, dass die Konkordatslösung die bessere Variante sei als die Verfassungslösung. Deshalb wurde bei der Plenarversammlung beantragt,

die Konkordatslösung zu verfolgen und die offenen Fragen für mögliche Anpassungen des Konkordatstextes mit dem Bund zu klären. Es wurde zudem beschlossen, dass auch die Kantone in einer Vernehmlassung Stellung zum Konkordat nehmen können.

Im August 2008 trafen sich Mitarbeiter des Bundesamtes für Polizei mit dem Generalsekretariat KKJPD zur Besprechung von gesetzestechnischen Fragen. In den Konkordatsentwurf wurde neu eine Regelung betreffend die Empfehlung für Stadionverbote bei Verfehlungen ausserhalb der Sportstätten aufgenommen (Artikel 10 Konkordat). Darauf folgte eine kurze Vernehmlassungsfrist vom 22.8.2007 bis zum 18.9.2007. An der Vernehmlassung nahmen alle Kantone, das Bundesamt für Polizei (fedpol), das Bundesamt für Justiz (BJ), die Schweizerische Zentralstelle Hooliganismus (SZH), die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) sowie die Konferenz Städtischer Polizeidirektorinnen und -direktoren (KSPD) teil. Die Befragten stimmten den Konkordatsregeln im Allgemeinen zu. Es wurden zahlreiche Ergänzungs- und Abänderungsvorschläge geäussert, meist jedoch lediglich als Einzelanträge eines bestimmten Vernehmlassungsadressaten. Die Vernehmlassung ergab eine grosse Zustimmung zum Konzept, die befristeten BWIS-Bestimmungen unverändert ins kantonale Recht zu überführen und lediglich einen einzigen zusätzlichen Artikel (Artikel 10) einzufügen, der es ermöglichen sollte, auch dann ein Stadionverbot auszusprechen, wenn die Gewaltausübung ausserhalb des Stadions erfolgte.

Der Vorstand der KKJPD nahm im Oktober 2007 Kenntnis von den Vernehmlassungsantworten und verabschiedete den Konkordatsentwurf zuhanden der Herbstversammlung 2007. Dabei berücksichtigte der Vorstand, dass das Konzept des Konkordats darauf beruht, die befristeten Bestimmungen des BWIS möglichst unverändert in eine neue Form überzuführen und nur dort neue Regeln zu erlassen, wo dies unbedingt nötig erschien. Deshalb wurde einzig Artikel 10 des Konkordats

in der Vernehmlassung als inhaltlich neuer Bestandteil unterbreitet. Nebst redaktionellen Anpassungen beschloss der Vorstand zudem, eine weitere Lücke des BWIS zu schliessen: Als gewalttätiges Verhalten gemäss Artikel 2 Absatz 2 des Konkordatsentwurfs gilt nicht nur das Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen an Sportstätten, sondern *auch in deren Umgebung und auf dem An- und Rückreiseweg*. Daraufhin genehmigte die Plenarversammlung das Konkordat mit 39 Stimmen und einer Enthaltung.

Parlamentarische Mitwirkung

Über die Ausarbeitung dieses Konkordats wurde die OAK nicht informiert. Es ist denkbar, dass das Parlament aufgrund der jährlichen Planung (Richtlinien) über das Projekt informiert gewesen war (Interview Jöhr, 3.9.2009). Es hat zu diesem Konkordat von Seiten des Generalsekretariats POM auch keine Vernehmlassung stattgefunden. Die Direktionen und die STA konnten sich mitberichtweise äussern. Darauf folgend hat der Regierungsrat am 13. März 2009 dem Parlament empfohlen, dem Konkordat beizutreten und dazu auch eine Medienmitteilung veröffentlicht.

Es wurde zur Verabschiedung des Konkordats keine spezielle vorbereitende Kommission eingesetzt, wie bei HarmoS. Die OAK erklärte sich bereit, das Geschäft in ihrem Ausschuss POM am 29. April 2008 vorzubereiten. Seitens der POM waren der Direktor sowie der Kommandant-Stellvertreter der KAPO zugegen. Die Entscheidung in der Kommission und das Verfahren waren dabei unproblematisch (Interview Messerli 3.9.2009).

Der Grosse Rat hat darauf am 4. Juni 2008 beschlossen, dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

gen beizutreten. Dieses wurde mit einem Stimmenverhältnis von 103 zu 0 Stimmen gutgeheissen, wobei 6 Enthaltungen und 50 abwesende Ratsmitglieder zu zählen waren. Das Konkordat war deshalb nicht problematisch, weil während der Euro 08 bereits Erfahrungen mit den Massnahmen gesammelt werden konnten und die Folgen auch in der Umsetzung bekannt waren; so kam es bspw. nicht zu Massenverhaftungen (Interview Jöhr 3.9.2009). Die klare Entscheidung im grossen Rat deutet einmal mehr auf das Dilemma der Parlamente hin, dass oftmals bereits vor der Vernehmlassung klar ist, dass gewisse Kantone einem Konkordat bereits zugestimmt haben. Dies macht ein Ausscherehen aus interkantonalen Arrangements umso schwieriger (Interview Messerli 3.9.2009). Die Entscheidung wurde zudem mittels eines Grossratsbeschlusses gefasst.

Öffentlichkeit/Transparenz

Bereits auf Bundesebene unterstanden die Ergänzungen des BWIS dem fakultativen Referendum. Das Referendumskomitee wurde von einer Gruppe aus dem Dachverband der Muttenzerkurve des FC Basel angeführt. Nicht nur von Fussballfans, auch von anderer Seite (SP und Grüne) wurden die Massnahmen als völlig übertrieben dargestellt.²¹ Das Referendum kam jedoch nicht zustande. Dabei spielten die Ereignisse vom 13. Mai 2006 vermutlich eine entscheidende Rolle: Es kam anlässlich des Entscheidungsspiels zwischen dem FCZ und FCB zu aussergewöhnlich gewalttätigen Ausschreitungen.

Für die Konkordatslösung wurde die Öffentlichkeit nurmehr spärlich informiert. Die KKJPD hat am 16. November 2007 in den gesammelten Medienmitteilungen über das Konkordat informiert und auch das Dokument auf Verlangen zur Verfügung gestellt. Bereits damals wurde die Zentralstelle für Hooliganismus, die bis zu diesem Zeitpunkt als Arbeits-

²¹ „Der Bund vom 18. August 2005.

gruppe der KKJPD geführt wurde, institutionalisiert, da sie innerhalb des Konkordats klare Aufgaben zugewiesen erhalten hat. Die Bernische Bevölkerung wurde insofern informiert, als dass es am 13. März 2008 die übliche Kurzmitteilung gab, der Regierungsrat empfehle dem Parlament das Konkordat zur Annahme.

Beurteilung der Demokratiequalität

Die Detailstudie ist insofern ein Spezialfall, als dass es sich beim Konkordat sozusagen um eine Übernahme von Bundesrecht handelte. Aufgrund der Dringlichkeit wurde zuerst ein Bundesbeschluss eingeführt, welcher jedoch später wieder in ein Konkordat überführt wurde. Die vorgängige Lösung auf Bundesebene hat dazu geführt, dass für die Kantone nur die Möglichkeit bestand „zu fressen oder zu sterben“ (Interview Jöhr 3.9.2009). Dies ist auch daran zu sehen, dass der Bund ‚seine‘ Lösung nach wie vor weiterverfolgt hat. Das gesamte folgende Verfahren auf kantonaler Ebene war stark geprägt von dieser Druckmöglichkeit des Bundes und deshalb hat auch die Demokratiequalität stark gelitten.

So wird von allen Exponenten betont, dass der grössere Teil der Gesetzgebungsarbeiten für das Konkordat bereits auf Bundesebene stattfand, nämlich als die befristeten Regeln ins BWIS aufgenommen wurden. Somit war es eigentlich keine kantonale Vorlage mehr. Es zeigt sich aber auch während des folgenden Verfahrens, dass die verschiedenen Akteure in den Kantonen kaum Möglichkeiten zur Mitsprache erhielten. Insbesondere im Vergleich zum HarmoS Konkordat fällt auf, dass die Vernehmlassungsfrist sehr kurz war. Sie betrug kaum 16 Arbeitstage. Damit war bereits vorgegeben, dass eine Vernehmlassung bei weiteren Stellen, geschweige denn beim Parlament nicht möglich war. Das Konkordat hat sich möglicherweise auch deshalb in der Vernehmlassung kaum verändert. Dieses Vorgehen war zudem gekoppelt an politische Zielsetzungen: Für die KKJPD war klar, dass das geltende Recht (auf Bundesebene) weiter gelten sollte (auf kantonaler Ebene). Da die Regelungen bei gewaltgeneigten Sportfans auf Ablehnung stossen, wollte

man das Paket inhaltlich nicht überladen, weil sonst die Gefahr bestanden hätte, dass das Projekt Schiffbruch erlitten hätte.

Bei der Beurteilung der Demokratiequalität muss im Falle dieses Konkordats zwar die spezielle Situation bezüglich der Möglichkeit einer Bundeslösung berücksichtigt werden. Gleichzeitig kann aber festgestellt werden, dass zwei Elemente problematisch erscheinen: Zum einen ist das die klare Übernahme von Bundesrecht in kantonales Recht, ohne dass eine längere Vernehmlassung vorgenommen wurde. Weder die OAK als Kommission noch die Parteien konnten sich zum Vorschlag äussern. Zum anderen wurde auch die Bevölkerung insbesondere auf kantonaler Ebene nicht mehr informiert; was hingegen Medienecho auslöste, war die Frage der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen und die Frage, auf welcher föderalen Ebene die Regelung eingeführt werden sollte. Insbesondere auch im Vergleich zur EDK zeigt sich im Bezug auf die Öffentlichkeit und Transparenz, dass die KKJPD viel weniger Öffentlichkeitsarbeit betreibt und auch viel weniger Informationen zu sich und ihren Entscheiden zur Verfügung stellt. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass die EDK auch über reichlich mehr personelle und finanzielle Ressourcen verfügt als die KKJPD. Gleichwohl scheint das gesamte Verfahren von der politischen Zielsetzung geprägt zu sein, das kantonale Projekt ja nicht durch zu grosse Partizipation oder Information zu gefährden, weil es sonst eine Bundeslösung gegeben hätte.

Abschliessend kann gesagt werden, dass sich hier die Problematik der fehlenden parlamentarischen und demokratischen Mitsprache stellt. Gleichzeitig ist die Detailstudie insofern ein Spezialfall, als dass es einen grossen Zeitdruck gab und dass bereits eine Bundesregelung bestand, welche sich bewährt hatte und somit als ‚legitim‘ angesehen wurde.

2.4.7 Interkantonale Rahmenvereinbarung: Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)

Die IVSE ist ein Konkordat, das die Situation von Personen regelt, die ausserhalb ihres Kantons besondere Pflege oder institutionelle Betreuung in Anspruch nehmen müssen. Es werden in der Vereinbarung die Qualität des Angebotes sowie die Leistungsabgeltung und Kostenrechnung geregelt. Eine Datenbank fasst alle dem Konkordat unterstellten sozialen Einrichtungen zusammen. Zudem werden darin Empfehlungen zur Unterstellung von Einrichtungen erlassen.

Ziel der Detailstudie ist es, den interkantonalen Prozess bei der Etablierung der IVSE nachzuzeichnen. Im Gegensatz zu HarmoS und zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen handelt es sich bei der IVSE jedoch ‚nur‘ um eine Verwaltungsvereinbarung, welche durch den Regierungsrat unterzeichnet wurde.

Rechtliche Grundlage/Kompetenzverteilung

Die rechtlichen Grundlagen der SODK wurden bereits oben im Kapitel zur Fachbeamtenkonferenz SKOS etabliert. Bezüglich der Kompetenzverteilung im Kanton Bern ist zu sagen, dass keine einzige Regelung aus der IVSE die festgelegte Kompetenzordnung im Kanton Bern aushebelt. Die Regelungen der IVSE befinden sich alle in der Kompetenz des Regierungsrates. Der entsprechende Amtsleiter würde reagieren, falls IVSE-Beschlüsse Bereiche tangieren würden, welche durch das Bernische Recht bereits geregelt sind (Interview Loosli 16.9.2009).

Entscheidmechanismen/Repräsentation

Da nicht alle Kantone gleichzeitig der IVSE beigetreten sind, musste eine Parallelstruktur zur SODK etabliert werden, welche sich mit der IVSE be-

fasste. So wurden die politischen Fragen von der Vereinbarungskonferenz (VK) und vom Vorstand VK behandelt. Die Versammlung all jener Mitglieder der SODK deren Kanton der IVSE beigetreten war, bildete die VK. Der Vorstand VK entsprach den Vorstandsmitgliedern SODK, soweit deren Kanton der IVSE beigetreten war. Der Vorstand VK konnte und kann mit Hilfe von Empfehlungen den Prozess gesamtschweizerisch koordinieren. Mittels dieser Richtlinien sollen die Harmonisierung und die Vergleichbarkeit der Kosten für die einzelnen Leistungen ermöglicht werden. Seitdem alle Kantone der IVSE beigetreten sind, können diese Parallel-Strukturen wieder aufgehoben werden.

Die SODK führt das Sekretariat der IVSE und leitet verschiedene ad hoc Arbeitsgruppen. Die SODK fördert den Dialog zwischen den Gremien der IVSE, den spezialisierten Verbänden auf nationaler Ebene (u.a. Insos, Curaviva, Integras, Integration Handicap), den anderen kantonalen Konferenzen (EDK, GDK, KKJPD), wie auch mit den Bundesstellen. Mit dem Ziel, den Informationsaustausch zu fördern, organisiert sie regelmässig Treffen zwischen den verschiedenen Partnerorganisationen. Zurzeit liegt der Schwerpunkt der Arbeiten in der Umsetzung der NFA.

Ansprechpartner der kantonalen sozialen Einrichtungen sind die kantonalen Verbindungsstellen. Die Schweizerische Konferenz der Verbindungsstellen (SKV) war für den Erfolg des Konkordats massgebend, insbesondere deren ehemaliger Präsident. Innerhalb der SKV IVSE gibt es Arbeitsgruppen, die sich mit konkreten technischen Problemen befassen. In der SKV IVSE sind die Regionalkonferenzen durch Kantonsvertreter mit unterschiedlichem Fachwissen und ganz unterschiedlicher Entscheidungskompetenz vertreten, wobei die grossen Kantone Zürich, Bern und Waadt in der SKV IVSE stets mit beratender Stimme vertreten sind. Dem SODK-Vorstand ist eine beratende Kommission zur Seite gestellt, welche die Geschäfte vorbereitet. In der Regel werden Geschäfte zur IVSE in den Regionalkonferenzen respektive im Generalsekretariat SODK vorab geklärt und durch die SKV IVSE anschliessend verabschiedet.

Ausarbeitung des Konkordats

Eine Arbeitsgruppe der SODK hat einen Entwurf der IVSE formuliert, welcher in der Folge in die Vernehmlassung ging. Dieser Gruppe gehörten Fachpersonen der Kantone aus der ganzen Schweiz an. Zusätzlich zur Vernehmlassung in den Kantonen wurde ein Gutachten bei Prof. Dr. Kurt Nuspliger unter den Gesichtspunkten der Demokratieproblematik in Auftrag gegeben, das zum Ergebnis kam, dass es den Kantonen möglich wäre, die Parlamente stärker einzubeziehen respektive sie stärker am Zustandekommen der IVSE zu beteiligen (Zürcher 2006, 9). Die IVSE wurde am 20. September 2002 von der Plenarversammlung der SODK verabschiedet.

Parlamentarische Mitwirkung

Der Regierungsrat hat am 10. Dezember 2003 beschlossen, der IVSE beizutreten. Da es sich bei der Vereinbarung um die Zusammenarbeit im Bereich von Heimplätzen handelt, muss die IVSE im kantonalen Recht abgestützt sein, weil eine interkantonale Vereinbarung keine Institutionen verpflichten kann (Zürcher 2006, 7). Im Gegensatz zur Vorgängerin der Vereinbarung hat die neue Vereinbarung den Charakter eines Recht setzenden Konkordats, da die Möglichkeit besteht, verbindliche Bestimmungen und bindende Richtlinien zu erlassen.

Im Kanton Bern befassen sich mehrere Personen mit unterschiedlicher Ausrichtung neben ihrer Hauptaufgabe mit den Prozessen der IVSE. Die Regelungen innerhalb der IVSE sind meist technische Fragen, die das entsprechende (finanz-)technische Wissen erfordern. Es geht um Fragen, wie welcher Kanton bei einem Wohnungswechsel zahlungspflichtig ist oder welche Kostenstelle abzubuchen ist. Diese technischen Entscheidungen haben jedoch grosse finanzielle Auswirkungen. Da die kantonsübergreifende Zusammenarbeit rasche Handlungen verlangt, ist die Kompetenzordnung innerhalb der kantonalen Verbindungsstelle sinnvoll und notwendig.

Ein Einbezug des Parlaments in der IVSE ist bei einer Neuregelung der Vereinbarung möglich, oder aber das Parlament könnte den Auftrag geben, das Konkordat zu kündigen. Daneben stehen dem Parlament selbstverständlich die üblichen Instrumente und Informationskanäle zur Verfügung.

Öffentlichkeit/Transparenz

Generell wird von Seiten der Behörden, welche die IVSE implementieren, der Kontakt mit den relevanten öffentlichen Gremien gesucht. Von Seiten der Direktion wird versucht, immer „mit der gleichen Stimme“ zu sprechen, so wurde eine einzige Person mit der Kommunikation nach aussen, sei es mit dem Parlament oder mit der Öffentlichkeit betraut. Die Einheitlichkeit der Kommunikation fördert auch das Verständnis für die Materie.

Beurteilung der Demokratiequalität

Das Beispiel der IVSE zeigt, dass die Verwaltung und nicht mehr die politischen Behörden bei sehr technischen Vereinbarungen das Wissen auf sich vereint. Die Direktorenkonferenz muss Wissen durch Vertrauen ersetzen und kann viele der sehr technischen Entscheide nicht wirklich nachvollziehen und prüfen. Das Gutachten des Bernischen Staatschreibers scheint diese Einschätzung zu unterstützen; er war insbesondere bei der Ausarbeitung der Vereinbarung der Meinung, dass ein vermehrter Einbezug der Parlamente möglich gewesen wäre. Es fehlt also eine Kontrolle über die Weiterentwicklung der IVSE und auch über das zentrale verwaltungsinterne Gremium der SKV IVSE. Eine Möglichkeit wäre die politische Wahl der SKV-Mitglieder durch die SODK, welche neben der Stufengerechtigkeit auch die Legitimation der Mitglieder innerhalb dieser Konferenz erhöhen würde.

2.4.8 Interkantonales Organ: Interkantonale Geschäftsprüfungskommission Polizeischule Hitzkirch

Der Grosse Rat des Kantons Bern ist heute in fünf verschiedenen interkantonalen Gremien vertreten, wie sie oben bei den Formen der interkantonalen Zusammenarbeit diskutiert werden (s. Kapitel 3.2): der interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission der Interkantonalen Polizeischule Hitzkirch (IGPK IPH), der interparlamentarische Kommission Fachhochschule Westschweiz (FH-WCH) und Westschweizer Fachhochschule für Gesundheit und Soziale Arbeit (FHGS) (IPK FH WCH), der interparlamentarischen Kommission Hochschule ARC Bern-Jura-Neuenburg (HS-ARC) (IPK HS-ARC), der interparlamentarische Kommission der Westschweizer Schulvereinbarung und der interparlamentarische Konferenz der Nordwestschweiz.

Basierend auf einer Interpellation von GR Gagnebin (I 157/2008 STA) hat die OAK einen ausführlichen Bericht zur Frage dieser interparlamentarischen Kommissionen vorgelegt (s. Bericht OAK 2009). Dabei werden drei verschiedene Arten von interkantonalen Gremien unterteilt: Kontrollkommissionen, Legislativkommissionen und Koordinationskommissionen. Die ersten vier der oben genannten Gremien gehören in die erste Kategorie, die Kommission zur Westschweizer Schulvereinbarung gehörte bei der Ausarbeitung auch zur zweiten und diejenige die die NWRK begleitet gehört zur dritten Kategorie. Die Kommissionen konstituieren sich durch interkantonale Rechtserlasse. Die Interpellations-Antwort diskutiert ausführlich die Frage der Kompetenzen und die Frage der Delegation innerhalb dieser Kommissionen. Es soll deshalb im Rahmen dieses Berichts nicht noch einmal ausführlich darauf eingegangen werden.

Rechtliche Grundlage/Kompetenzverteilung

Die rechtliche Grundlage der IGPK ist das ‚Konkordat über Einrichtung und Betrieb einer interkantonalen Polizeischule Hitzkirch‘ vom 25. Juni

2003, welches von den teilnehmenden Kantonen und Städten ausgearbeitet wurde. Die IGPK wird dort in Abschnitt E, Artikel 14-16 etabliert.

Entscheidmechanismen/Repräsentation

In den interkantonalen Gremien des Kantons Bern vertreten Delegationen für Aussenbeziehungen den Grossen Rat und informieren die Oberaufsichtskommission über ihre Tätigkeit; die Oberaufsichtskommission wiederum klärt in geeigneter Weise das Plenum auf. Sie sind damit beauftragt, zu Verhandlungen Stellung zu nehmen (Artikel 30a GRG). Es ist das Büro des Grossen Rates, das die Mitglieder der Delegationen festlegt. Diese Mitglieder erstatten der OAK regelmässig Bericht und können ihr Anträge stellen. Um die Rückkopplung zwischen diesen Gremien und der OAK besser sicherzustellen, wurden zudem einige Änderungen im GRG vorgenommen, welche am 1. Juni 2010 in Kraft treten werden (s. oben S. 90 HarmoS).

Die Aufgaben der Legislativkommissionen umfassen die Prüfung der Richt- und Leitlinien für das Verhandlungsmandat des Kantons und des ausgearbeiteten Entwurfs eines Konkordats. Der Kanton Bern ist de facto an keiner Legislativkommission ausser der Westschweizer Schulvereinbarung beteiligt gewesen und war auch nicht der Convention des conventions beigetreten. Im Kanton Bern hat man bis heute keine Legislativkommissionen eingesetzt. Die Aufgaben der Koordinationskommission umfassen die gegenseitige Information der Parlamente und die rechtzeitige Vorbereitung der parlamentarischen Beratungen. Die Aufgaben der Kontrollkommissionen umfassen idealtypisch u.a. die Prüfung der Zielsetzungen und Finanzen, die Kenntnisnahme von Evaluationen, die Durchführung von Sonderabklärungen. Bezüglich der Kompetenzen haben die Kontrollkommissionen die ausführlichsten Kompetenzen. Sie können Empfehlungen und Stellungnahmen zuhanden der Parlamente abgeben, sie haben Akteneinsichtsrecht, Anhörungsrecht und auch das Recht, Anträge an die OAK zu stellen. Im

Folgendes wird als ein Beispiel einer Kontrollkommission die IGPK der Interkantonalen Polizeischule Hitzkirch vertieft untersucht.

Konkordat zur Interkantonalen Polizeischule Hitzkirch

Die Interkantonale Polizeischule Hitzkirch ist das Aus- und Weiterbildungszentrum der elf Konkordatskantone AG, BL, BS, BE, LU, NW, OW, SZ, SO, UR, ZG und der Stadt Luzern²². Sie ist eine interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt, an welcher jährlich 300 bis 400 Absolventinnen und Absolventen auf ihre künftigen Aufgaben als Polizistin und Polizist vorbereitet werden. Die ersten Bestrebungen für die Etablierung dieser Schule wurden Ende 2002 getätigt. Die KKJPD hat damals eine Arbeitsgruppe damit beauftragt, die Polizistenausbildung im Rahmen des Nordwestschweizer Konkordats zu reorganisieren, zu zentralisieren und zu harmonisieren. Diese Arbeitsgruppe prüfte insbesondere die Möglichkeit, in Hitzkirch eine gemeinsame Polizeischule zu eröffnen.

Ausarbeitung des Konkordats IPH

Während der Ausarbeitung dieses Konkordats hat der Kanton Bern durch seine Vertretung innerhalb der KKJPD Einfluss genommen. Für den Kanton Bern stand damals insbesondere auch im Vordergrund, ob er als Standortkanton für diese interkantonale Schule in Frage käme. In diesem Zusammenhang kam es im Jahr 2003 zu einer Interpellation (I 225/2003), die die Zukunft der Polizeischule Ittigen zum Thema hatte. Dabei wurden insbesondere Antworten auf Fragen verlangt, welche darauf zielten, dass es keinen Sinn macht, die Ausbildung zu zentralisieren, obwohl die Schule in Ittigen gerade erst umgebaut wurde. Weiter wurden andere Fragen im Bezug auf die Rekrutierung oder die

²² Der Kanton und die Stadt Luzern haben beschlossen, ihre Polizeicorps auf das Jahr 2010 zusammenzuführen.

französischsprachigen Aspirantinnen²³ und die Zweckmässigkeit einer Zentralisierung gestellt. Weiter wurde informell diskutiert, ob eine Motion eingereicht werden sollte, welche sich mit dem Standort befasste. Da diese jedoch das Zustandekommen des gesamten Konkordats möglicherweise in Frage gestellt hätte, hat man sich in Absprache mit dem Regierungsrat dagegen entschieden.

Parlamentarische Mitwirkung

Der Kanton Bern ist dem Konkordat am 19. Februar 2004 durch einen Grossratsbeschluss beigetreten. Interessanterweise kam es zu keiner Detailberatung, Eintreten wurde stillschweigend beschlossen und die Annahme erfolgte mit 0 Gegenstimmen und nur 5 Enthaltungen. Eine Detailberatung wäre laut dem Präsidenten der IGPK auch nicht sinnvoll gewesen. Man hätte höchstens sagen können, dass der Regierungsrat gut oder schlecht verhandelt habe, aber sonst konnte man am Konkordat nichts ändern. Wie oben bereits festgehalten, haben jedoch auf informeller Ebene verschiedene Besprechungen stattgefunden. Im Grossratsbeschluss ist weiter festgelegt, dass Änderungen, welche geringfügig sind, nämlich Organisation und Verfahren betreffen, durch den Regierungsrat getätigt werden können. Der Beschluss unterlag zudem dem fakultativen Referendum und wurde in die Bernische Amtliche Gesetzessammlung aufgenommen. Dem Grossen Rat obliegt auch die Möglichkeit, das Konkordat zu kündigen.

Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission IPH

Die Organe der Schule sind die Konkordatsbehörde, der Schulrat, die Direktion, die Rekurskommission, sowie die IPGK. Die strategische Ausrichtung der Schule wird von der Konkordatsbehörde beschlossen. Diese besteht aus je einem Mitglied der Exekutiven der Konkordatsmit-

²³ Hierbei suchte der Kanton Bern eine Lösung zusammen mit dem Kanton Freiburg, wobei im Austausch Aspirierende in dessen französischsprachiger Schule der Westschweiz und wiederum Deutscher in der Hitzkircher Schule ausgebildet werden.

glieder. Die Konkordatsmitglieder wählen zudem die externe Buchprüfungsstelle und die Mitglieder der Rekurskommission. Die Konkordatsbehörde, vorbereitet durch den Leitenden Ausschuss, hält in der Regel zwei Sitzungen ab, in welchen der Geschäftsbericht, der Jahresabschluss, der Leistungsauftrag und das Budget diskutiert werden, sowie Kenntnis von den Planungen genommen wird. Der Schulrat bereitet die statuarischen Geschäfte der Konkordatsbehörde vor und konzentriert sich auf strategische Fragen wie beispielsweise die Planung der Weiterbildung, das Ausbildungskonzept, das Expertenwesen. Die operativen Geschäfte werden von der Direktion der Schule geführt.

Die IGPK IPH wird wie oben bereits kurz eingeführt, im Konkordat in den Artikeln 14-16, Abschnitt E etabliert. Die Aufgabe der IGPK ist es, die Ziele und deren Verwirklichung, die mehrjährige Finanzplanung, die Kosten- und Leistungsrechnung und den Bericht der externen Buchprüfungsstelle zu prüfen. Sie besitzt Akteneinsichtsrecht und kann Organe, Mitarbeitende, Auszubildende und Auszubildende der IPH anhören. Sie kann zudem der Konkordatsbehörde Empfehlungen abgeben und erstellt zuhanden der Parlamente einen Bericht. Sie setzt sich aus je zwei Parlamentsmitgliedern der Mitgliedskantone zusammen. Die Parlamente entscheiden selbst, wie diese bestellt werden. Im Folgenden werden insbesondere Fragen zur Organisation der IGPK IPH, der Kompetenzen und Mitsprache, der Delegation und Rückkopplung ans Parlament sowie der Zusammensetzung und Kontinuität behandelt.

Organisation/Information

Zu Beginn war die Organisation der IGPK IPH wenig professionalisiert (Interview Meyer 1.9.2009). So bestand bspw. kein professionelles Sekretariat, sondern dem Präsidenten der IGPK wurde eine kaufmännische Fachkraft zur Seite gestellt, welche für die Protokolle sowie für die Einladungen zu den Sitzungen verantwortlich war. Für die anstehende Arbeit genügte dies jedoch nicht, so dass beispielsweise das Geschäftsreglement durch den Präsident der IGPK selbst erstellt wer-

den musste. Als Konsequenz wurde deshalb ein professionelles Sekretariat eingeführt.

Die Kommission ist laut dem Geschäftsreglement aus folgenden Organen zusammengesetzt: Dem Plenum, dem Präsidenten, der Vizepräsidentin, zwei ständigen (und möglichen nicht-ständigen) Ausschüssen, sowie dem Sekretariat. Es bestehen ein Unternehmens- und ein Ausbildungsausschuss, welche aus je 7 Personen zusammengesetzt sind. Die Ausschüsse arbeiten im Auftrag des Kommissionsplenums, und erstatten bei Bedarf Bericht. Als das Geschäftsreglement erstellt wurde, hat man sich eine Frist von 2 Jahren gegeben, um die Organisation der Kommission zu überprüfen. Dieser Zeitpunkt ist Ende 2009 erreicht. Die Organisation hat sich bewährt und ist zufriedenstellend, insbesondere die Arbeit in den zwei Ausschüssen.

Die Kommission besitzt zur Erfüllung ihrer Aufsichtsfunktion ein Aktieneinsichtsrecht, sie kann zudem Organe, Mitarbeitende, Auszubildende und Auszubildende anhören (Interview Moser 1.9.2009). Sie besitzt zudem das Recht auf Einsicht in Protokolle, Vereinbarungen, Leistungsberichte, Finanzpläne und Rechnungen. Zudem kann sie ergänzende Berichte und Unterlagen anfordern, Sachbearbeiter zum Geschäft befragen und Besichtigungen vornehmen. Es hat sich in diesen ersten zwei Jahren gezeigt, dass Informationen für die Ausübung der Aufsichtsfunktion zentral sind (Interview Moser 1.9.2009).

Rückkopplung ans Parlament und Delegation

Bis anhin war keine zwingende Rückkopplung ans Parlament oder an die OAK, welche mit den Aussenbeziehungen betraut ist, vorhanden. Ein Austausch hat mehr auf Zufälligkeiten beruht, als auf klar definierten Abläufen. Mit der neuen Legislaturperiode wird wie oben ausgeführt diese Rückkopplung neu sichergestellt. So muss die Leiterin der Dele-

gation zwingend in der OAK vertreten sein. Dadurch wird auch die Kommunikation zwischen den Delegationen und der OAK resp. dem Grossen Rat besser gewährleistet (Interview Moser 1.9.2009).

Generell liegt die konkrete Art und Weise der Wahrnehmung der Interessen des Kantons im Ermessen der Delegationen. Es scheint kein Bedarf für eine besondere Mandatierung vorhanden zu sein und es gäbe dafür bis anhin auch keine rechtliche Grundlage. Im Bericht der OAK wird zudem ausgeführt, dass die Kommissionen „einen gewissen, aufgrund ihrer besonderen fachlichen Kenntnisse selber zu definierenden Handlungsspielraum beanspruchen dürfen“ (s. Antwort Interpellation 157/2008 Gagnebin). Gleichzeitig wird festgehalten, dass der Interpretationsspielraum der Rolle der Kommissionen durch die Beschaffenheit der Kontrollgegenstände beschränkt ist. Dies insbesondere bei der IGPK IPH, deren Aufgabenbereich klar abgegrenzt werden kann.

Kompetenzen/Mitsprache

Wie oben bereits angetönt, hat die IGPK IPH nicht die Möglichkeit, Vorstösse direkt an die Konkordatsbehörde zu richten. Falls etwas bewirkt werden soll, bedarf es dazu dem traditionellen Weg via Motion im Heimatparlament. Wenn der Grosse Rat konkreten Einfluss auf die Arbeiten in der IGPK IPH nehmen will, dann kann er via Motion den Regierungsrat beauftragen, in ihrem Sinne in der Konkordatsbehörde vorstellig zu werden oder die OAK oder die Delegation des Grossen Rates beauftragen, Abklärungen vorzunehmen oder eine gewisse Haltung einzunehmen. Dieser traditionelle Weg wurde bis anhin nicht genutzt, es wurde jedoch eine Interpellation im Grossen Rat eingegeben, welche die Qualität der Ausbildung an der IPH zum Thema hatte (I 205/2008 POM). Dabei standen unter anderem Fragen zur Qualität der Ausbildung, der Ausbildungsziele, und der längerfristigen Evaluation im Zentrum. Der Regierungsrat vertrat in seiner Antwort die Ansicht, dass obschon die IPH sich im Aufbau befinde und mit erwarteten Anfangsschwierigkeiten im ersten Ausbildungsjahr zu kämpfen gehabt habe,

die Qualität gewährleistet sei. Die Interpellantin gab sich mit der Antwort des Regierungsrates zufrieden und die Sache wurde bilateral erledigt (Tagblatt 20.1.2009, 28).

Zusammensetzung/Kontinuität

Die Bestellung der Mitglieder der IGPK IPH obliegt den Kantonen. Im Kanton Bern wird diese nach dem Nationalratsproporz festgelegt, so dass bei zwei Sitzen die zwei stärksten Fraktionen je ein Mitglied entsenden können.

Wie oben ausgeführt, gibt es einen Unternehmens- und einen Ausbildungsausschuss mit je sieben Mitgliedern. Es ist im Vergleich zu anderen Kommissionen ungewöhnlich, dass nicht alle 24 Mitglieder in gleichem Masse einbezogen sind, und so 10 Personen verbleiben, welche nur im Plenum mitwirken. Bei der Bestellung dieser Ausschüsse wurden weder die parteiliche noch die kantonale Repräsentativität beachtet, sondern vielmehr, wer Interesse zeigte und das nötige Wissen mitbrachte. Eine andere Möglichkeit wäre, dass man mit Delegierten für eine bestimmte Aufgabe arbeitet. Dies hat jedoch für diese Kommission keinen Sinn gemacht (Interview Meyer 1.9.2009).

Die Kontinuität innerhalb der interkantonalen Gremien wird als Problem gesehen. Die Zusammensetzung der Kommissionen wechselt bis zu drei Mal während den vier Jahren einer Legislaturperiode, so dass viel Know-how verloren geht. Um trotzdem Kontinuität sicherzustellen, gibt es verschiedene Möglichkeiten, wobei jene des professionellen Sekretariats im Vordergrund steht. Die Sekretäre sind insbesondere zentral, um eine „Erinnerung“ sicherzustellen. In diesem Zusammenhang ist das Sekretariat der IGPK IPH auch dabei, eine elektronische Plattform zu erstellen, auf welcher alle erstellten Dokumente und relevanten Informationen zusammengetragen werden.

Beurteilung der Demokratiequalität

Bei der Ausarbeitung des Konkordats zeigte sich, dass eine Kritik bezüglich des Standorts der neuen Polizeischule ein Zustandekommen des Vertrags verunmöglicht hätte. Hier zeigt sich das oben genannte Dilemma in der interkantonalen Zusammenarbeit generell und insbesondere auch bezüglich der parlamentarischen Mitsprache. Ein Parlament muss sich immer überlegen, ob eine gewisse Intervention das gesamte Konkordat zu Fall bringen könnte, und ob dies gewünscht wäre. Oder ob man einer Einigung zuliebe auf die eigenen demokratischen Rechte verzichtet. Dieses Problem zeigt sich auch bei der Behandlung des Geschäfts im Grossen Rat, wo es zu keiner einzigen Wortmeldung kam. Es war bereits informell klar und auch im Parlament kommuniziert, dass eine Veränderung nicht möglich war; dies hat sich bereits während der Ausarbeitung abgezeichnet. Weiter zeigt sich, insbesondere bezüglich der Ausarbeitung des Konkordats, dass je nach Kontakt des Regierungsrates oder der Regierungsrätin mit dem Parlament, dieses bereits zu einem frühen Zeitpunkt informell in die interkantonale Zusammenarbeit einbezogen und informiert werden kann.

Generell ist zu den interkantonalen Gremien im Kanton Bern zu sagen, dass sie so, wie sie bis anhin konzipiert wurden, keine abschliessenden Beschlusskompetenzen weder in Bezug auf Rechtsetzung noch in Bezug auf Ressourcenallokation haben. Der Handlungsspielraum der Delegation ist also eng und führt für sich genommen auch nicht zu verstärkten parlamentarischen Partizipationsrechten (Behrend 2007, 15). Die fehlenden Kompetenzen stellten für die IGPK IPH eine besondere Herausforderung dar; sie hat eine retrospektive Aufsichtsfunktion und kann nicht direkt mitgestalten oder mitentscheiden.

Im Grossen Rat wird durch die IGPK IPH über ein Geschäftsjahr der IPH Bericht erstattet. Bis anhin hat diese keine grossen Wellen geschlagen – dies jedoch auch nach dem Grundsatz, dass Dinge, welche gut laufen, oftmals nicht zum Thema gemacht werden. Gleichzeitig

spielen auch hier informelle Kontakte: So wurde der Präsident der IGPK IPH mehrfach auch von Kollegen angefragt, ob denn alles im Jahresbericht stehe, oder ob es Dinge zwischen den Zeilen gäbe, welche nicht ausformuliert wurden. Es besteht also über die Fachgruppen oder deren Sprecher eine gewisse Überprüfung und informelle Kenntnisnahme der Arbeiten der IGPK IPH (Interview Meyer 1.9.2009).

Man musste zuerst herausfinden, welches Organ von wem zu welcher Zeit welche Informationen in welcher Qualität braucht (Interview Moser 1.9.2009). Information bedeutet in diesem Falle der Aufsicht eine Hol- und eine Bringschuld. Gerade auch deshalb war die Etablierung eines professionellen Sekretariats wichtig. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob gewisse Informationspflichten von Seiten der Direktion oder einem anderen Organ besser definiert werden müssten.

2.4.9 Fazit: Beurteilung der Demokratiequalität interkantonaler Zusammenarbeit im Kanton Bern

Wie einleitend ausgeführt wird in der wissenschaftlichen Literatur zur Demokratiequalität zwischen Input- und Output-Legitimation (Scharpf 1999) unterschieden. Die Input-Legitimation beruht auf dem traditionellen Prinzip der Politikgenerierung durch die Zustimmung des Volkes, repräsentiert durch ein gewähltes Parlament (*government by the people*). Die Output-Legitimation beruht auf dem funktionalen Prinzip der Nützlichkeit (*government for the people*), wobei die Akteure nicht unbedingt demokratisch gewählt oder legitimiert sein müssen, sondern eine effiziente Aufgabenerfüllung im Vordergrund steht. Obwohl der vorliegende Bericht insbesondere die fehlende Input-Legitimität von unterschiedlichen interkantonalen Zusammenarbeitsformen thematisierte, dürfen bei einer abschliessenden Beurteilung der interkantonalen Zusammenarbeit Überlegungen der Output-Legitimation nicht fehlen.

Zudem stellt sich für eine abschliessende Beurteilung der Demokratiequalität auch die Frage, woran die Verfahren der interkantonalen Zusammenarbeit gemessen werden und welche Alternativen es gibt. So scheint es wichtig festzustellen, dass die wichtigste Alternative zur interkantonalen Zusammenarbeit meist nicht eine kantonale Einzellösung, sondern vielmehr die Etablierung einer Bundeslösung ist. Verglichen mit dem Verfahren auf Bundesebene zeichnen sich die Verfahren auf kantonaler Ebene insbesondere durch einen stärker gewichteten Einbezug der Kantone aus. Dies im Vergleich zur Bundesebene auf welcher insbesondere Interessenorganisationen sehr viel Gewicht erhalten und die Kantone ein Vernehmlassungspartner unter vielen sind. Ambühl (i.E., 4) scheint deshalb die dem Konkordatsrecht eigene Subsidiarität wichtiger als die vordergründige Vergleichbarkeit einzelner Verfahrensschritte; er sieht darin das wichtigste Kriterium für die staats- und demokratierechtliche Bonität des interkantonalen Rechts.

Die folgende Tabelle 11 fasst die Probleme hinsichtlich der interkantonalen Zusammenarbeit im Kanton Bern zusammen.

Tabelle 11: Demokratiequalität der interkantonalen Zusammenarbeit im Kanton Bern

Demokratiequalität	Ausgestaltung im Kanton Bern	
<i>Rechtliche Grundlage/ Kompetenzordnung</i>	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Der Kanton Bern hat sich dagegen entschieden, eine eigene Kommission mit den Ausenbeziehungen zu betrauen. Dies hat dazu geführt, dass die OAK eine Zwitterfunktion ausüben muss, wobei sie sowohl prospektiv als auch retrospektiv arbeiten muss. 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Der Kanton Bern hat sich in der Verfassung mit der Delegation/ der Kompetenzordnung zwischen Regierung und Parlament befasst. ☞ Der Kanton Bern hat einen pragmatischen Mechanismus zur Verbesserung der Information über die interkantonale Zusammenarbeit etabliert. So kann der Regierungsrat

Demokratie- qualität	Ausgestaltung im Kanton Bern	
		seiner Informationspflicht – der wichtigsten Voraussetzung der Mitsprache – nachkommen.
<i>Entscheid- mechanismen/ Repräsentation</i>	<p>☞ Der Kanton Bern ist als grosser und vielzahlender Kanton in den Direktorenkonferenzen oder Regionalen Regierungskonferenzen nur einer unter 26 gleichberechtigten Partnern.</p> <p>☞ Es zeigt sich bei einigen verwaltungsinternen kantonsübergreifenden Projekten (abhängig vom gängigen Ablauf im jeweiligen Policy-Bereich), dass die Koordination unter den Kantonen an eine verwaltungsexterne Stelle gegeben wird. Obwohl diese den politischen Behörden untersteht, vereint sie viel Definitionsmacht auf sich.</p> <p>☞ Verschiedene der Detailstudien zeigen, dass Konkordate oftmals innerhalb von Generalsekretariaten der Direktorenkonferenzen ausgearbeitet werden. Hier besteht von Seiten der Generalsekretariate sehr viel Definitionsmacht bzgl. der Konkordatsmaterie. Auf der anderen Seite ist es schwierig, hier eine Alternative vorzuschlagen.</p> <p>☞ Fachbeamtenkonferenzen vereinen oftmals sehr viel technisches Wissen auf sich; dies kann dazu führen, dass keine politische Kontrolle durch die</p>	<p>☞ Im Gegensatz zu anderen kleineren Kantonen ist der Kanton Bern in den interkantonalen Gremien sehr gut vertreten. Dies deshalb, weil er zumeist auch in den vorbereitenden Präsidien oder Vorständen vertreten ist und dort viel informelle Macht vorhanden ist.</p> <p>☞ Der Kanton Bern ist nicht nur auf der politischen Ebene, sondern auch in den technischen Gremien sehr gut vertreten. Dies deshalb, weil der Kanton Bern aufgrund seiner Grösse auch ein grosses Fachwissen und entsprechen fähige Verwaltungsangestellte in diese Konferenzen delegieren kann.</p>

Demokratie- qualität	Ausgestaltung im Kanton Bern	
	Direktorenkonferenzen mehr erfolgen kann. Dies führt zu einem Demokratiedefizit.	
<i>Parlamentarische Mitwirkung</i>	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Der Kanton Bern hat mit der OAK zwar eine eigene Kommission für die interkantonale Zusammenarbeit etabliert, doch sie ist zum einen ein Zwitter und zum anderen mit weniger Rechten ausgestattet als vergleichbare Kommissionen in anderen Kantonen (s. Kanton Fribourg, Kanton Zug). ☞ In der Regel sind es die Direktionen in Zusammenarbeit mit den Konferenzen, welche beschliessen, ob ein Konkordat mittels Beitrittsbeschluss (unveränderbar) oder Beitrittsgesetz (Übernahme in kantonales Recht) verabschiedet wird. ☞ Es zeigt sich, dass die Demokratiequalität insbesondere dann beeinträchtigt wird, wenn ein interkantonales Verfahren unter Zeitdruck steht. ☞ In interparlamentarischen Gremien stellt sich die Problematik der Kontinuität da aufgrund von unterschiedlichen Legislaturperioden die Mitglieder dieser ständig wechseln. So ist eine gute Aufsicht problematisch. 	☞ Die Detailstudien zeigen, dass das Parlament in fast allen Fällen (ob Regierungskompetenz oder Parlamentskompetenz) bereits einige Jahre im Voraus über interkantonale Verträge informiert wird. Es fehlt hier vielmehr an den personellen und finanziellen Ressourcen um darauf detailliert eingehen zu können.
<i>Information/ Trans- parenz</i>	☞ Der Kanton Bern kennt keine Rückkopplungsmechanismen innerhalb von sektoralen Direk-	☞ Die Detailstudien zeigen, dass insbesondere bei technischen Vorhaben eine sehr

Demokratie- qualität	Ausgestaltung im Kanton Bern	
	<p>torenkonferenzen an die Berner Regierung. Somit ist die Information aus diesen spezialisierten Gremien an die kantonale Exekutive nicht gewährleistet.</p> <p>☞ Nicht alle Direktorenkonferenzen investieren gleich viel Geld in die Information und Transparenz über ihre Entscheidungsmechanismen. Hier zeigt sich klar eine Differenzierung nach Policy-Bereichen. Die EDK, als auch die GDK scheinen unter einem grösseren Druck zu stehen, über ihre Konferenz zu informieren als die KKJPD. Dies hängt sicherlich auch damit zusammen, wie umstritten gewisse Konkordate in der Öffentlichkeit sind.</p>	<p>gute Information der Öffentlichkeit ungefragt vorgenommen wird.</p>

Rechtliche Grundlagen/Kompetenzverteilung

Bezüglich der rechtlichen Grundlagen ist der Kanton Bern insbesondere in der Frage der Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament mit seiner Verfassungsbestimmung sehr fortschrittlich und die Frage der Delegation wird durch Regierung und Verwaltung sensibel gehandhabt und kontrolliert.

Entscheidmechanismen/Repräsentation

Es zeigt sich, dass der Kanton Bern generell in den interkantonalen Gremien auf Exekutivebene sehr gut vertreten ist. So ist er insbesondere in den Vorständen der wichtigen Direktorenkonferenzen ständig vertreten, im Gegensatz zu anderen kleineren ländlichen Kantonen.

Auch auf der Verwaltungsebene ist der Kanton Bern stark vertreten, da er aufgrund seiner Grösse oftmals als ein wichtiger Partner beim Wissensaustausch angesehen wird. Somit wird das Föderalismusprinzip wieder ein wenig aufgehoben.

Parlamentarische Mitwirkung

Obwohl mit dem ‚Mechano‘ zur Information über interkantonale Geschäfte ein sehr gutes Instrument geschaffen wurde (Interview Dähler, 16.10.2009), sind die Möglichkeiten der Mitwirkung des Parlaments an der interkantonalen Zusammenarbeit im Kanton Bern noch nicht ausgeschöpft. Der Kommission, welche für die Aussenbeziehungen zuständig wäre, könnten insbesondere mehr Rechte bei der Ausarbeitung eines Konkordats sowie weitergehende Rechte bezüglich der Weisungen eingeräumt werden (s. Empfehlungen). Auch die interkantonalen Kommissionen könnten mit weiteren Kompetenzen ausgestattet werden, die es ihnen erlauben würden, sich direkt an das Exekutivgremium zu wenden. Zentral scheint hier auch, dass sich bei den Fachbeamtenkonferenzen kein Unterschied zur kantonalen Zusammenarbeit ergibt.

Es ist interessant, dass das Parlament über die meisten Vorhaben der interkantonalen Zusammenarbeit implizit informiert ist. D.h. ein aufmerksamer Parlamentarier würde Aktivitäten in der interkantonalen Zusammenarbeit früh erkennen können, da sich zumindest Konkordate auf gesamtschweizerischer Ebene in den jeweiligen Departementen schon früh abzeichnen. Hierbei scheint jedoch zentral, dass das Parlament wie oben ausgeführt, auf das Tagesgeschäft konzentriert ist und die Informationen, welche im Parlament veröffentlicht werden, nicht nach deren interkantonalem Gehalt ‚filtern‘.

Öffentlichkeit/Transparenz

Ausser den Direktorenkonferenzen fühlt sich niemand wirklich verantwortlich, über Konkordate zu informieren.

2.5 Vorschläge zur Verbesserung der Demokratiequalität der interkantonalen Zusammenarbeit

Basierend auf obigen Detailstudien zur interkantonalen Zusammenarbeit werden nun Vorschläge zur Verbesserung der Demokratiequalität erarbeitet. Dabei muss beachtet werden, dass die Wirksamkeit der Mitsprache des Parlamentes massgeblich vom Kooperationsverhältnis zwischen Parlament und Regierung beeinflusst ist (s. auch Zimmerli & Lienhard 1997, 183). Dies bedeutet, Massnahmen sollten es vermeiden, an den Schnittstellen unnötige Reibungsflächen zu etablieren, und Ziel sollte es sein, pragmatische und machbare Lösungen zu finden. Ein zentrales Kriterium hierfür ist die Miliztauglichkeit. Gleichzeitig muss erkannt werden, dass Regierungen und Parlament, aber auch die Regierungskonferenzen selbst nicht darum herum kommen, ihre Strukturen und Arbeitsweise an die mit der interkantonalen Zusammenarbeit verbundenen demokratischen Anforderungen anzupassen.

Die Darstellung der Vorschläge ist so aufgebaut, dass zuerst die Vorschläge an und für sich diskutiert werden, und danach die Vor- und Nachteile einer möglichen Einführung. Sie sind unterteilt in Optimierungsvorschläge (O) und Neuerungsvorschläge (N). Weiter können Massnahmen auf gesamtschweizerischer Ebene sowie auf kantonaler Ebene unterschieden werden. Es liegt in der Natur der Sache, dass Vorschläge auf gesamtschweizerischer Ebene nicht vom Kanton Bern alleine verfolgt werden können, zumindest aber von ihm „angerissen“ werden könnten. Die Organisation interkantionaler Kommissionen wird hier summarisch abgehandelt. Es besteht eine sehr grosse Bandbreite von Optionen und eine Reihe spannender Möglichkeiten (s. Kantone ZG, BS, BL, OW), welche einer spezifischen Auswertung bedürfen.

Zudem wurde zu diesem Thema bereits ein ausführlicher Bericht durch die OAK verfasst (s. Antwort Interpellation 157/2008 Gagnebin).

2.5.1 Gesamtschweizerische Ebene

Etablierung eines schweizerischen interkantonalen Parlamentes (N). Die Aufgabe dieses Parlamentes wäre es, insbesondere die Konkordate und weitere Geschäfte der interkantonalen Zusammenarbeit zu beraten. Eine Möglichkeit wäre, dass pro Kanton sieben Mitglieder in ein solches Parlament gewählt würden, nach dem Wahlverfahren des Doppelten Pukelsheim²⁴ (182 Mitglieder). Somit wäre gewährleistet, dass nicht in erster Linie die kantonale Vertretung, sondern die Vertretung der Parteien im Vordergrund steht.

- **Vorteil:** Die Anzahl Personen, welche in einer Institution teilnehmen, ist ein wichtiges Kriterium für die Möglichkeit der Mitsprache. Mit dieser Lösung wären alle Kantone gleich vertreten, und zudem wäre die zentrale Aufgabe des Parlamentes, die Repräsentation der Bevölkerung mittels Parteien durch das Wahlverfahren sichergestellt.
- **Nachteil:** Es wird eine vierte Staatsebene geschaffen. Könnte der Ständerat ein paralleles Gremium akzeptieren, welche sich mit der kantonalen Gesetzgebung befasst? Es gibt bereits ein Gremium, welches sich den Austausch unter den Parlamenten pragmatischer zum Ziel gesetzt hat; die Interessengemeinschaft der Kantonsparlamente. Diese gibt den Parlamenten die Möglichkeit, sich gegenseitig auf einer geschützten Internetplattform über Konkordate zu informieren, welche in Aussicht stehen. Weiter stellt sich hier die Frage der Miliztauglichkeit.

²⁴ Der Doppelte Pukelsheim ist ein Verfahren, welches nicht in erster Linie die Wahlkreise, hier die Kantone, bei der Verteilung von Mandaten berücksichtigt, sondern die Parteien. Dies bedeutet, bei der Oberzuteilung wird die Anzahl Sitze berechnet, welche eine Partei insgesamt zugute hat, nach dem gesamtschweizerischen Stimmenanteil der Partei. Die weniger zentrale Unterzuteilung der Mandate der einzelnen Parteien erfolgt dann anhand des Stimmenanteils einer Partei im Kanton. Dies bedeutet im Endeffekt, dass eine doppelte Proportionalität gewährleistet wird, eine der Partei, und eine des Kantons; deshalb auch der Name.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als relativ hoch eingeschätzt werden, sowohl die Praktikabilität als auch die politische Umsetzbarkeit lassen jedoch an einer Implementierung zweifeln.

Etablierung von interkantonalen parlamentarischen Begleitgruppen für Direktorenkonferenzen (N). Den Direktorenkonferenzen wird je Konkordat ein „Miniparlament“ von je 2 Mitgliedern pro Kanton zur Seite gestellt.

- *Vorteil:* Bei einer genügenden Rückkoppelung der Begleitgruppen an ihre kantonalen Parlamente hätten diese automatisch vertiefte Kenntnisse über ein Konkordat.
- *Nachteil:* Es wäre schwierig, die parteipolitische Zusammensetzung dieser Begleitgruppe sowie deren Mandatierung zu determinieren. Auch hier stellt sich die Frage der Miliztauglichkeit und der Belastung der Parlamentarierinnen, sowie ein Problem der Unübersichtlichkeit; wie soll eine Koordination erfolgen?

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als mittel eingestuft werden, zudem bestehen grosse Fragezeichen bei der Umsetzung einer solchen Massnahme, wie sie in den Nachteilen aufgezeigt sind.

Gründung eines interparlamentarischen Koordinationsbüros (N): Es gibt ein interparlamentarisches Koordinationsbüro das mit einem ständigen Sekretariat ausgestattet werden kann. Seine Aufgabe ist es, den Informationsaustausch und die Koordination von Geschäften sicherzustellen. Dieses Büro ist auch Ansprechpartner für die Westschweizer Regierungskonferenz und die Direktorenkonferenzen (Commission Interparlementaire pour la convention sur la participation des parlements 2009).

- *Vorteil:* Der Vorteil hierbei ist, dass damit die Nachteile der interkantonalen Zusammenarbeit aufgewogen werden könnten.
- *Nachteil:* Es stellt sich hier einmal mehr die Frage der Machtverteilung hin zu professionalisierten Einheiten und auch eine Frage der Kontrolle.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingestuft werden. Ein Demokratiedefizit ergibt sich mitunter aufgrund der fehlenden Information. Eine Koordinationsstelle würde es erlauben, einen Überblick über die gesamtschweizerischen Geschäfte, sowie die Entwicklungen in den Parlamenten zu erhalten.

Plenarversammlungen von Direktorenkonferenzen öffentlich machen (N). „Weil die Regierungskonferenzen nicht öffentlich tagen, fehlt die ansonsten durch die Parlamentsdebatte gewährleistete öffentliche Beratung der Rechtssätze Punkt für Punkt, Artikel für Artikel, was namentlich bei gesellschaftspolitisch besonders sensiblen Fragen für die demokratische Transparenz, für die politische Nachvollziehbarkeit wesentlich scheint.“ (Ambühl i.E., 4). Deshalb kann die Beratung von Konkordatstexten öffentlich gemacht werden.

- *Vorteil:* Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheide der Regierungskonferenzen.
- *Nachteil:* Politisierung einer umsichtigen und ausgewogenen Diskussion, in welcher Parteiinteressen bis anhin keine Rolle spielen.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingestuft werden. Durch die Öffentlichkeit von Sitzungen zu Konkordaten etablieren die Direktorenkonferenzen die gleichen Standards wie ein Parlament, wenn Gesetze verabschiedet werden.

Wahl von Mitgliedern von Fachbeamtenkonferenzen, welche rechtsetzende Richtlinien beschliessen können, durch Direktorenkonferenzen (N). Oftmals differieren die Mitglieder von Fachbeamtenkonferenzen hinsichtlich ihrer Stellung innerhalb des Kantons. Dabei ist nicht klar, welche politische Entscheidungsmacht diese haben, und dies führt zu einem Ungleichgewicht auch bezüglich der angenommenen Kompetenzen. Indem die Vertreter der Kantone durch den Vorstand von Direktorenkonferenzen vorgeschlagen würden, und durch die Plenarversammlungen bestätigt wurden, wäre zum einen die Rückkopplung zwischen dem Regierungsrat und dem kantonalen Vertreter gesichert, zum anderen wäre auch eine bessere Legitimation vorhanden, da rechtsetzende Erlasse von Verwaltungsbeamten beschlossen werden.

- *Vorteil:* Es würde eine bessere Legitimation der kantonalen Vertreter erreicht.
- *Nachteil:* Die Regelung führt zu zusätzlicher Administration und würde an den schlussendlichen Resultaten des Prozesses nichts ändern.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als mittel eingestuft werden. Durch die Massnahme würde jedoch anerkannt, dass es sich bei den Entscheiden von diesen Gremien auch um politische Entscheide handelt, die deshalb auch einer Wahl unterliegen dürften.

Etablierung einer offiziellen Sammlung der Schweizerischen Konkordate (O). Seit der Bund die Kantone nicht mehr dazu verpflichtet, interkantonale Vereinbarungen zu veröffentlichen (aber auch schon davor), besteht keine einheitliche Regelung zur Veröffentlichung dieser Art des Rechts. Die Kantone handhaben dies sehr unterschiedlich. Indem alle Konkordate an einem zentralen Ort gesammelt und veröffentlicht würden, könnte das Kriterium der Transparenz besser gewährleistet werden. Es wäre möglich, eine Übersicht über die interkantonale Zusammenarbeit zu etablieren. Beim Institut für Föderalismus in Fri-

bourg besteht ein Projekt, eine gemeinsame Plattform aller Kantone zu erstellen, auf welcher alle interkantonalen Verträge gesammelt werden.

- *Vorteil:* Mit der Veröffentlichung aller Konkordate und der Etablierung einer sauberen Sammlung wäre Transparenz und Rechtssicherheit hergestellt.
- *Nachteil:* Eine Etablierung einer solchen Datenbank ist aufwändig und kostet Geld, zudem bedarf sie vermutlich selbst einer interkantonalen Vereinbarung als Grundlage. Weiter stellt sich hier auch die Frage der Verhältnismässigkeit.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als mittel eingestuft werden. Mit einer kleinen Massnahme würde ein wichtiger Aspekt von Demokratie, nämlich Öffentlichkeit und somit auch ein gewisses Mass an Rechtssicherheit, etabliert.

Gleiches Datum für alle kantonalen Wahlen (N). Um die interkantonale Zusammenarbeit in Kommissionen zu erleichtern, und die Fluktuation in diesen Gremien gering zu halten, werden die Wahldaten in allen Kantonen gleichgeschaltet.

- *Vorteil:* Dadurch, dass die Legislaturperioden der Parlamentarierinnen übereinstimmen würden, käme es nicht zu personellen Wechsels innerhalb von interkantonalen Gremien. Diese machen heute das Funktionieren und die effiziente und vor allem fachkundige Arbeitsweise teilweise unmöglich.
- *Nachteil:* Eine Gleichschaltung der kantonalen Wahlen könnte zu einer zusätzlichen Nationalisierung der Politik führen und dazu, dass die nationalen Parteien die kantonalen Wahlen dominieren.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gering eingestuft werden. Abgesehen davon, dass die Implementierung eher unrealistisch ist, würde sie insbesondere dazu führen, dass die Fluktuation in den Gre-

mien nicht mehr vorhanden wäre. Alle anderen Probleme wären jedoch noch nicht gelöst.

Gleiches Sitzungsdatum für die Behandlung eines Konkordats (N).

Wie dies die beiden Basel untereinander machen, könnte für die Behandlung eines Konkordats für alle kantonalen Parlamente das gleiche Sitzungsdatum festgelegt werden. So könnte die Opposition oder auch die Unterstützung für das Konkordat gebündelt werden und es wäre für die Direktorenkonferenzen einfacher, das weitere Vorgehen in einem Prozess zu bestimmen.

- *Vorteil:* Die gleichzeitige Behandlung eines Konkordats in allen Kantonen würde die Debatte unter den Parlamenten fördern, und auch eine schweizweite öffentliche Diskussion dazu auslösen.
- *Nachteil:* Es ist fast unmöglich, einen solchen Prozess mit 26 Partnern gesamtschweizerisch zu koordinieren und die jeweiligen kantonalen Planungsprozesse zu beeinflussen.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gering eingestuft werden; die Auswirkung einer solchen Forderung wären eine vermehrte Information der und eventuell auch Diskussion in der Bevölkerung, möglich wäre aber auch ein vermehrter Austausch der Parlamente unter sich; allein dies würde das Demokratiedefizit erheblich mindern. Gleichzeitig behandelt diese Massnahme nicht die Frage der Mitsprache während der Ausarbeitung.

Richtlinien zur parlamentarischen Mitwirkung in der interkantonalen Zusammenarbeit (N). Eine weitere generelle Möglichkeit des Einbezugs des Parlaments, welche auch auf EU-Ebene eingeführt wurde, ist die Formulierung von generellen Prinzipien, unter welchen Aussenbeziehungen durch kantonale Regierungen (und das Parlament) getätigt werden sollen (Bieber 1990, 157ff). Dies kann zum einen die Kom-

petenzordnung betreffen; heute hängt es stark von den Partikularinteressen einer Partei oder den Medienschaffenden ab, auf welcher Ebene eine interkantonale Vereinbarung diskutiert wird. Aber auch Fragen des Prozesses, bspw. die Länge der Vernehmlassung. Diese ist heute in interkantonalen Belangen oftmals sehr kurz angesetzt, 2-3 Monate (Sager & Steffen 2006). Es könnte verbindlich geregelt werden, dass hier genügend lange Fristen eingeräumt werden, damit Parlamente auch mitwirken können.

- *Vorteil:* Mit einer klaren Regelung der Kompetenzebene macht man sich unabhängiger vom Ränkespiel der politischen Parteien und dem Medieninteresse.
- *Nachteil:* Es stellt sich die Frage, inwiefern Formulierungen gefunden werden können, die eine klarere Regelung der Kompetenzordnung ermöglichen würden.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als hoch eingestuft werden. Es bestehen auf Ebene der Direktorenkonferenzen unterschiedliche Problemwahrnehmungen betreffend der Mitsprache des Parlamentes; durch die Etablierung von generellen Regeln könnten hier Massnahmen getroffen werden, die den Kantonen eine gewisse Garantie der Mitsprache ermöglichen könnten.

Richtlinien über die Rückkopplung der Direktorenkonferenzen an die kantonalen Regierungen (N): Die Art und Weise, wie Regierungsvertreter über die Geschäfte innerhalb von Direktorenkonferenzen in ihrem Kollegialgremium im Heimkanton informieren, ist sehr unterschiedlich und kann von verschiedenen Faktoren abhängen. Gleichzeitig ist dies eine der wichtigen Schnittstellen, wie die Regierungen und danach die kantonalen Parlamente über Konkordate informiert werden können. Es werden deshalb in jeder Direktorenkonferenz Richtlinien über die Information der jeweiligen Gesamtregierung erstellt.

- *Vorteil:* Regierung, Verwaltung und Parlament wären zu einem sehr frühen Zeitpunkt über Bestrebungen der interkantonalen Zusammenarbeit informiert. Was heute informell bereits oftmals geschieht, hätte damit einen quasi-rechtlichen Rahmen und wäre verpflichtend.
- *Nachteil:* Jegliche Ausweitung des Adressatenkreises kann die Verhandlungen für ein Konkordat erschweren. Bereits die Aushandlung unter 26 Teilnehmenden ist teilweise schwierig, so dass eine weitere Vergrößerung der Verhandlungsrunde problematisch sein kann.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gering eingestuft werden. Auch hier handelt es sich um ein Teilproblem des übergeordneten Demokratiedefizites, welches vor allem aufzeigen kann, welches die Einflussfaktoren auf Informationswegen sein können.

2.5.2 Kantonale Ebene

Auf der kantonalen Ebene können die Empfehlungen in verschiedene Kategorien eingeteilt werden: Empfehlungen, welche die Kommissionsstruktur innerhalb des Parlamentes, die Kompetenz/Delegation innerhalb von interkantonalen Gremien, die konkrete Arbeitsweise dieser interkantonalen Kommissionen und schlussendlich neue parlamentarische und demokratische Instrumente betreffen.

2.5.2.1 Kommissionsstruktur innerhalb des Parlamentes

Gründung einer Kommission für Aussenbeziehungen oder Konkordatskommission (N). Wie oben ausgeführt (Kapitel 2.2.4.1), bestehen zwei Möglichkeiten, wie Kommissionen an der interkantonalen Zusammenarbeit teilnehmen können: durch einen Einbezug der jeweiligen Sachkommissionen, oder durch eine eigene Kommission für Aussenbeziehungen. Die OAK hat heute eine Zwitterfunktion inne. Sie hat zum einen Aufsichtspflichten, welche rückwärtsgewandt sind, und zum anderen muss sie mit den Aussenbeziehungen Aufgaben übernehmen, welche prospektiv und legiferierend sein sollten.

- *Vorteil:* Die OAK könnte sich wieder auf die Oberaufsicht konzentrieren und eine neue Kommission für Aussenbeziehungen könnte die Aufgaben in den Aussenbeziehungen gezielt wahrnehmen und so eventuell schon auf den laufenden Prozess der Ausarbeitung eines Konkordats Einfluss nehmen und nicht erst, wenn dieses schon beschlossen ist. Eine eigene Konkordatskommission wäre mit den spezifischen Problemen, welche nur in der interkantonalen Zusammenarbeit auftauchen, bestens vertraut und es bestünde eine Übersicht über die bestehende Zusammenarbeit.
- *Nachteil:* Eine neue Kommission bindet personelle und finanzielle Ressourcen. Da die Lösung einer eigenen Kommission für Aussenbeziehungen bereits vor wenigen Jahren im Parlament keine Mehrheit gefunden hat, ist es vermutlich zu früh, diese Frage bereits wieder zu diskutieren.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingeschätzt werden. Die Fallstudien haben gezeigt, dass der Kanton Bern ein pragmatisches aber funktionierendes System eingeführt hat, gleichzeitig würde die Etablierung einer eigenen Kommission es dem Grossen Rat erlauben, den Anforderungen, die aus diesem Bereich erwachsen, auch etwas entgegen zu halten.

Übergabe der Kommissionsarbeit zu interkantonalen Verträgen an Sachkommissionen (N): Als Alternative zur Etablierung einer neuen Kommission für Aussenbeziehungen, wäre es möglich, die Arbeit innerhalb von ständigen Sachkommissionen zu verteilen. Zurzeit gibt es im Grossen Rat nur drei ständige Kommissionen, die OAK, die Justiz- und die Steuerungskommission. Es wäre eine Möglichkeit, mehr Sachkommissionen zu schaffen, welche sich dann auch vertieft mit einem gesamten Bereich (Bildung oder Polizei) befassen würden.

- *Vorteil:* Die Fachkommissionen hätten das Know-how, auf die spezialisierten interkantonalen Vereinbarungen einzugehen und eine aktive Steuerung eines Konkordatsprozesses an die Hand zu nehmen. Der OAK fehlt dieses Know-how, es ist eher zufällig, wenn Spezialisten des jeweils behandelten Politikfelds in der Kommission sitzen.
- *Nachteil:* Problematisch hierbei kann sein, dass in inhaltlich ähnlichen Kommissionen unterschiedliche Personen sitzen und dies deshalb zu Inkonsistenzen führen könnte.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingestuft werden, analog zur Etablierung einer Kommission für Aussenbeziehungen (s.o.).

Beitritt zur *Convention parlementaire* (O): Der Kanton Bern ist bei den Westschweizer Entwicklungen der interkantonalen Zusammenarbeiten nicht sehr stark integriert. Die Westschweizer Kantone (FR, GE, JU, NE, VD und VS) haben im März 2001 eine Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung von interkantonalen Verträgen erlassen. Bern hat sich damals entschieden, dieser Vereinbarung nicht beizutreten. Nun wurde diese Vereinbarung überarbeitet, weil sich verschiedene Regelungen als nicht praxistauglich erwiesen haben. Auch hier wird zwischen Anhörungskommissionen (Legislativkommissionen) und Kontrollkommissionen (Aufsichtskommissionen) unterschieden.

-
- *Vorteil:* Die Convention parlementaire bietet die Möglichkeit einer Einflussnahme zu einem frühen Zeitpunkt. Der Kanton Bern könnte eigene Erfahrungen mit dieser Art der Zusammenarbeit machen und auswerten, um dann im eigenen Kanton evtl. ein neues Gesetz dazu einzuführen (s. Kanton Fribourg „Gesetz über die interkantonalen Verträge“).
 - *Nachteil:* Es besteht von Seiten des Grossen Rats bis anhin kein Interesse, sich vertieft mit diesen Lösungen zu befassen. Es scheint zentral, dass keine neue Staatsebene auf legislativer Ebene eingeführt wird. Es gibt keine Verfassungs- oder Gesetzesgrundlage, welche den interparlamentarischen Kommissionen Kompetenzen einräumt, insbesondere wenn diese nicht nur dem Meinungsaustausch und der Information untereinander dienen. Zudem wird der Kanton Bern, obwohl er der Convention des conventions nicht beigetreten ist, jeweils in die interkantonalen Gremien eingeladen.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität für die Konkordate, die die Westschweiz betreffen, als gross eingestuft werden. Die Kinderkrankheiten der ‚Convention des conventions‘ wurden ausgemerzt und sowohl Parlamentarierinnen als auch Regierungsräte äussern sich positiv zu den Neuerungen.

2.5.2.2 Kompetenzen/Delegation (interkantonalen) Kommissionen

Im Folgenden wird zwischen Legislativkommissionen und Aufsichtskommissionen unterschieden. Generell kann gesagt werden, dass der Kanton Bern bis heute keiner Vereinbarung beigetreten ist, an welcher der Grosse Rat (direkt oder durch Kommissionen) an der Ausarbeitung mit beteiligt gewesen wäre.

Formelle Konsultation der Legislativkommission durch Regierungsrat (O): Heute muss der Bernische Regierungsrat die OAK nicht konsultieren, wenn er einen interkantonalen Vertrag ausarbeitet, sondern es besteht ‚nur‘ die Pflicht zur Information. Hier könnte eine rechtlich verbindlichere Regelung eingeführt werden, welche es der OAK erlaubt, zu allen interkantonalen Verträgen – falls nötig – Stellung zu nehmen (s. Verfahren im Kanton Obwalden Kantonsratsgesetz Artikel 32 Absatz 2).

- *Vorteil:* Der Grosse Rat wird über alle interkantonalen Verträge informiert und vor deren Abschluss auch konsultiert. Nur so kann er seine Aufsichtspflichten wahrnehmen. Es wäre ein frühes Eingreifen möglich. Zudem liegt die Informationspflicht beim Regierungsrat als „Bringschuld“ und nicht beim Grossen Rat als „Hol-schuld“.
- *Nachteil:* Je nach Verhalten des Grossen Rates könnte die Regierung und somit der ganze Kanton in seiner Stellung im Kantonsgefüge geschwächt werden, falls der Grosse Rat Fortschritte in der interkantonalen Zusammenarbeit bremst.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingestuft werden. Dies ist eine jener Massnahmen, die dem Parlament wirkliche Mitsprache erlauben würden.

Begleitung und Beratung des Regierungsrates durch Legislativkommission (O): Die so organisierte Legislativkommission wirkt beim interkantonalen Vertragsrecht mit. Die Mitwirkung betrifft Informationsrechte über den Gang der Verhandlungen, zudem ist sie vor wichtigen Entscheidungen anzuhören und sie kann dem Regierungsrat Empfehlungen erteilen. (Die Konkordatskommission Zug funktioniert nach diesem Beispiel und auch die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt haben eine solche Lösung eingeführt).

- *Vorteil:* Obwohl der Regierungsrat nicht an die Empfehlungen der Konkordatskommission gebunden ist, gewährleistet die Begleitung von Beginn weg einen transparenten und offenen Einbezug des Parlamentes in das Geschäft. Dies ist nicht zu unterschätzen: Abderhalden (2006, 14) sieht die regelmässige und umfassende gegenseitige Information als wesentliches Element und wichtigste Grundlage aller Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament.
- *Nachteil:* Aufgrund der knappen Fristen in der interkantonalen Zusammenarbeit kann diese ständige Beratung und Begleitung zu einer Verzögerung und einer Verlangsamung der Arbeiten führen, welche nicht effizient ist.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingestuft werden. Dies ist eine jener Massnahmen, die dem Parlament eine klar definierte und bewusste Mitsprache erlauben würden.

Interkantonale Aufsichtskommission kann direkt zuhänden der Konkordatsbehörde Vorstösse einreichen (O): Die Westschweizer Kantone haben in ihrem Konkordat zu interkantonalen Verträgen, der CoParl, die Möglichkeit etabliert, dass eine IGPK direkt zuhänden einer Konkordatsbehörde Vorstösse (Interpellationen, Resolutionen, Postulate und Motionen) einreichen kann, falls eine Kommissionsmehrheit diese unterstützt.

- *Vorteil:* Dies wäre eine Möglichkeit, wie die Mitsprache der IGPK IPH und generell solcher Kommissionen erhöht werden könnte. Zudem würde es zu einer konsolidierten Haltung aller Mitgliedkantone führen, die mehr Gewicht hat und direkt beim Exekutivorgan deponiert werden kann.
- *Nachteil:* Es stellt sich die Frage des Majorzproblems; eine Motion braucht 2/3 der Kommissionsmitglieder. So stellt sich die Frage nach der Zusammensetzung und Repräsentativität der inter-

parlamentarischen Aufsichtskommission. Zudem können die interparlamentarischen Aufsichtskommissionen im Kanton Bern bereits jetzt der Exekutivbehörde Empfehlungen abgeben. Es ist anzunehmen, dass sich diese Behörde nicht über diese Empfehlung hinwegsetzen würde, insbesondere, wenn diese mit einem klaren Mehr überwiesen würde.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingestuft werden, obwohl eine abschliessende Beurteilung der Demokratiequalität davon abhängen würde, wie die Rückkopplung an den Grossen Rat gewährleistet wird.

Rückkopplung der Kommissionsmitglieder an den Grossen Rat

(O): Durch die Neuerung im GRG wird in Zukunft nun rein personell eine Rückkopplung von Kommissionsmitgliedern zumindest an die OAK gewährleistet sein. In der Antwort auf die Interpellation Gagnebin (I 157/2008) hält die OAK zudem fest, dass eine Mandatierung von Mitgliedern der verschiedenen Arten von Kommissionen keine Berechtigung habe. Es sei die freie Meinungsäusserung der Kommissionsmitglieder zu respektieren, die Interessen des Kantons in Zusammenarbeit mit anderen Stellen festzulegen, eine Strategie der gesamten Delegation festzulegen und die Rückkopplung ans Parlament rechtlich zu definieren.

- *Vorteil:* Falls eine Rückkopplung an den Grossen Rat und nicht nur an die OAK gewünscht ist, wäre dies eine zentrale Optimierung. Es hat sich insbesondere bei HarmoS gezeigt, dass die Spezialkommission HarmoS und die interkantonale Kommission HarmoS nicht gekoppelt waren, und auch die interkantonale Kommission keine Rechenschaft gegenüber dem Grossen Rat ablegen musste und auch nicht über die Ergebnisse informierte.
- *Nachteil:* Eine Rückkopplung an den Grossen Rat ist zeitintensiv und es stellt sich die Frage, ob eine Berichterstattung im Tagesgeschäft überhaupt die nötige Aufmerksamkeit geniessen würde.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingestuft werden. Falls der exklusive Kreis der Eingeweihten nicht einfach nur um ein paar Parlamentarier vergrössert werden soll, kann durch eine effektive Rückkopplung die Demokratiequalität erhöht werden.

Delegationszusammensetzung – amtierender Präsident, Vorgängerin und Nachfolger (O): In interparlamentarischen Kommissionen stellt sich das Problem der Kontinuität. Aus diesem Grund wäre es eine Möglichkeit, dass man jeweils Vorgänger und Nachfolger bereits in die laufende Arbeit mit einbezieht.

- *Vorteil:* Es besteht die Möglichkeit, Wissen weiterzugeben und Kontinuität zu gewährleisten.
- *Nachteil:* Ein solches Vorgehen würde die Grösse der interparlamentarischen Kommissionen sprengen. Was geschieht mit abgewählten oder zurücktretenden Präsidenten, wären diese noch legitimiert, diesen Posten zu übernehmen?

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als mittel eingestuft werden. Dies ist eine Massnahme welche insbesondere die ‚praktischen Stolpersteine‘ in der interkantonalen Zusammenarbeit aus dem Weg räumen würde.

Fach- und interessenbasierte Delegation von Mitgliedern in Kommissionen (N): Wie das Beispiel des Kantons Basel-Stadt zeigt, gäbe es auch andere Möglichkeiten, Mitglieder in Kommissionen zu bestellen. Dort werden die Delegierten so ausgewählt, dass sie insbesondere ihre fachlichen Interessen und ihr Wissen einbringen können und nicht nach dem Parteienproporz.

- *Vorteil:* Durch eine fach- und interessenbasierte Delegation kann sichergestellt werden, dass Fachpersonen mit dem nötigen

Know-how und Wissen in den jeweiligen Kommissionen mitarbeiten und so auch die Interessen des Kantons vertreten können.

- *Nachteil:* Bei dieser Art der Delegation steht einmal mehr die Kantonszugehörigkeit im Vordergrund, und nicht die Funktion des Parlamentes mittels Parteien die Bevölkerung zu repräsentieren. Es würde die Tendenz hin zu einer Expertendemokratie unterstützt und nicht die traditionelle Funktion, welche Parlamentarierinnen eigentlich zu erfüllen haben. Dies ist zudem schwierig, weil Parlamentarier eine politische Repräsentationsfunktion zu übernehmen haben.

Auch unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile bleibt der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als schwierig einzustufen, da sie normativer Aussagen bedarf. Je nachdem, ob Repräsentation von Parteien oder Repräsentation von Fachpersonen gewünscht ist, fällt die Beurteilung unterschiedlich aus.

2.5.2.3 Arbeitsweise interkantonalen Kommissionen

Unterstützung der Kommissionen durch wissenschaftliche Stäbe (O): Es ist eine Tatsache, dass die interkantonale Zusammenarbeit immer mehr zunimmt. Dies bedeutet jedoch auch eine weitere Zunahme der Arbeit innerhalb der Kommissionen und komplexere Themen. Dies kann durch die Milizparlamentarier nicht mehr bewältigt werden. Anstelle von neuen Kommissionsstrukturen könnte eine eigene Abteilung zur Unterstützung der OAK in der interkantonalen Zusammenarbeit etabliert werden.

- *Vorteil:* Es müssen keine neuen Kommissionsstrukturen geschaffen werden; die OAK wird in ihrer „Zwitterfunktion“ durch weiteres Personal unterstützt, das sich nur um die interkantonale Zusammenarbeit kümmert.
- *Nachteil:* Hier stellt sich wiederum die Problematik der Expertendemokratie. Anstatt eine Beurteilung durch die Parlamentarierin-

nen selbst vorzunehmen, werden diese durch wissenschaftliches Personal vorbereitet und mitbestimmt.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile ist es schwierig, den Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität zu beurteilen. Je nachdem, wie das neu gewonnene Wissen von der OAK ins Parlament weitergetragen würde, fällt die Beurteilung unterschiedlich aus. Unter Berücksichtigung der empirischen Ergebnisse, welche gezeigt haben, dass das Parlament über die Zusammenarbeit informiert war, jedoch nur auf Tagesgeschäfte reagieren kann, wäre der Effekt im vorliegenden Fall jedoch vermutlich gross.

Interkantonale Zusammenarbeit als Standardtraktandum mit Direktionen (O): Das Verhältnis zwischen Parlament und Verwaltung hat sich in den vergangenen Jahren gewandelt und die beiden Institutionen sind näher zusammengerückt. Nachdem früher die Parlamentarier oftmals nur mit dem Regierungsrat Kontakt aufgenommen haben, bestehen heute zwischen Verwaltungsangestellten und Grossratsmitgliedern keine Berührungspunkte mehr. Die Verwaltung ist sogar froh, wenn sie von den Parlamentarierinnen kontaktiert wird, so dass bspw. mehr Information im Vorfeld eines Vorstosses abgegeben werden kann. Diese Veränderung kann auch für die interkantonale Zusammenarbeit genutzt werden. Bei den regelmässigen Treffen der OAK mit den Direktionen sollte diese deshalb ein Standardtraktandum sein.

- *Vorteil:* Die OAK wird zu einem frühen Zeitpunkt über den Stand von Geschäften der interkantonalen Zusammenarbeit informiert.
- *Nachteil:* Es stellt sich die Frage, ob eine Einflussnahme der OAK auf die Geschäfte zu diesem Zeitpunkt nicht schon zu spät ist. Wenn die Generalsekretariate von Geschäften erfahren, ist dies oftmals dann, wenn bereits Vernehmlassungen oder Mitberichtsverfahren laufen. Zu diesem Zeitpunkt ist jedoch die Verhandlung in den Direktorenkonferenzen bereits gelaufen.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als mittel eingestuft werden; auch hier geht es wiederum um die Frage des Informationsflusses, welcher verbessert werden könnte.

2.5.2.4 Parlamentarische und demokratische Instrumente

Einführung einer Staatsvertragsmotion (N): Die Fristen in der interkantonalen Zusammenarbeit sind heute oft so kurz, dass es für die kantonalen Parlamente problematisch ist, hier durch die traditionellen Instrumente einzugreifen, weil keine zeitgerechte Wirkung erzielt werden kann (Vernehmlassungsfristen von 2-3 Monaten). Eine Möglichkeit ist hier, eine spezielle neuartige Motion einzuführen, welche der Dringlichkeit interkantonaler Geschäfte Rechnung trägt.

- *Vorteil:* Eine Staatsvertragsmotion gäbe dem Parlament als Ganzes ein Instrument in die Hand, auf die Entwicklungen in der interkantonalen Zusammenarbeit einzuwirken. Somit wäre es auch unabhängig von der Meinung und Zusammensetzung einer allfälligen Kommission für Aussenbeziehungen, welche diesbezüglich in den bisherigen Modellen alle Einflussmöglichkeiten auf sich vereint.
- *Nachteil:* Ein solches Instrument würde das Dilemma der interkantonalen Zusammenarbeit generell steigern. Die bernische Regierung wäre unter Umständen in einem bestimmten Politikbereich nicht mehr handlungsfähig.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingestuft werden; es gibt dem Parlament ein wirksames Mittel in die Hand, um trotz kurzer Fristen auf die interkantonale Zusammenarbeit einzuwirken.

Einführung einer inhaltlichen kantonalen Staatsvertragsinitiative

(N): Im Rahmen eines möglichen Gesetzes über die interkantonale Zusammenarbeit wäre es möglich, dem Volk nicht nur eine „Brems“-Möglichkeit mittels des Referendums zu geben, sondern auch die Möglichkeit, konkrete Vorschläge für eine Zusammenarbeit in der interkantonalen Zusammenarbeit vorzubringen.

- *Vorteil:* Durch eine aktive Möglichkeit der Mitgestaltung durch das Volk bekäme die interkantonale Zusammenarbeit auch in der Öffentlichkeit mehr Gewicht und es würde dadurch möglicherweise auch transparenter. Zudem gäbe man dem Volk die Möglichkeit, in den Bereichen der Erziehung, der inneren Sicherheit aber auch der Gesundheit Harmonisierungsbestrebungen mitzugestalten und darauf Einfluss zu nehmen. Eine Möglichkeit, die dem Volk und verschiedenen Verbänden bis anhin verwehrt blieb.
- *Nachteil:* Aufgrund der komplizierten Materie könnte es zu „unmöglichen“ Vorschlägen seitens des Volkes kommen, welche dazu führen würden die Arbeitslast der Regierung und Verwaltung nur zu erhöhen.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gering eingestuft werden, da bereits die formale Möglichkeit besteht, und es eher unwahrscheinlich scheint, eine Zusammenarbeit bereits durch konkrete Ausformulierungen zu erreichen.

Etablierung einer Informationsplattform zur interkantonalen Zusammenarbeit (N).

Der Kanton Bern könnte der fehlenden Transparenz/Öffentlichkeit bezüglich der interkantonalen Zusammenarbeit Abhilfe schaffen, indem er ein eigenes Portal dazu etablieren würde.

- *Vorteil:* Eine Strategie, welche Relevanz der interkantonalen Zusammenarbeit aufgrund von politischen Überlegungen nicht zu stark publik machen will, scheint hier nicht angebracht. Im Gegenteil, Information und Transparenz über Mechanismen und

Entscheidfindung der interkantonalen Zusammenarbeit können diese nur unterstützen.

- *Nachteil:* Ein solches Projekt bindet finanzielle und personelle Ressourcen. Dies gilt nicht nur für den Aufbau, sondern auch für die regelmässige Aktualisierung des Informationsportals.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingestuft werden. Dies ist eine jener konkreten kleineren Massnahmen, die der für die Bevölkerung ‚undurchsichtigen‘ interkantonalen Zusammenarbeit mehr Öffentlichkeit bieten könnte (s. Beispiel ZRK).

3. INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT

3.1 Problemstellung

Wie die interkantonale Zusammenarbeit hat in den letzten Jahren auch die interkommunale Zusammenarbeit²⁵ stetig zugenommen; in über 60 Prozent aller Gemeinden wurde die Zusammenarbeit in den vergangenen zehn Jahren intensiviert. Entscheide von wirtschaftlichen Unternehmen und politischen Behörden wirken sich auf Nachbargemeinden aus (Friedrich 2002, 1), insbesondere weil die Schweizer Gemeinden sehr klein sind und durchschnittlich etwas weniger als 900 Einwohner zählen (Daten von 2001). Die Zusammenarbeit unter Gemeinden wurde in den vergangenen Jahren zudem fast in allen Kantonen gefördert und es wurden Anreize zu Gemeindefusionen oder zur Gemeindezusammenarbeit erlassen (Steiner 2002, 15). Es wurden dabei insbesondere die ökonomischen Vorteile der interkommunalen Zusammenarbeit in den Vordergrund gerückt: Ein grösseres Einzugsgebiet ermöglicht administrative Grössenvorteile und erhöhte Professionalität. Zudem kann die Infrastruktur besser dem Angebot und der Nachfrage angepasst werden, Doppelspurigkeiten umgangen und Spill-over-Effekte klein gehalten werden.

Gleichzeitig sind mit der vermehrten interkommunalen Zusammenarbeit, analog zur interkantonalen Zusammenarbeit, demokratietheoretische Probleme verbunden. Mit der Kompetenzübertragung an interkommunale Gremien wird den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit der Wahl der Verantwortlichen oder der Absegnung der Leistungen durch direkt-demokratische Beteiligung verwehrt, obwohl diese nicht selten normierenden und planenden Charakter sowie entscheidende finanzielle Konsequenzen haben (Kübler 2003). In vielen Fällen können Bürgerinnen und Bürger also weder auf die Delegation von Gemeindevertretenden noch auf die Beschlüsse innerhalb von leitenden Gremien Einfluss nehmen. Weiter ist oftmals nicht oder unklar geregelt, ob Delegierte an Wei-

²⁵ Die interkommunale und überkommunale Zusammenarbeit wird hier als Synonym verwendet.

sungen gebunden sind, oder ob sie in ihren Verhandlungen und Entschlüssen frei sind.

Ein Grundproblem der fehlenden demokratischen Kontrolle ist insbesondere, dass weniger als 20 Prozent aller Gemeinden in der Schweiz über ein Parlament verfügen, welches die Kontrolle und Aufsicht über die Zusammenarbeit übernehmen könnte. Aufgrund dieses strukturellen Merkmals sind die professionellen Mitwirkungsmöglichkeiten in vielen Gemeinden beschränkt und erschwert. Zudem fehlt der Öffentlichkeit oftmals das Wissen über die interkommunale Zusammenarbeit. Der Grund dafür ist oftmals, dass es eine Vielzahl von verschiedensten Kooperationsformen gibt und es für den „Otto-Normalbürger“ schwer ist, den Überblick über diese verschiedenen Verbände, Vereine und Anstalten, geschweige denn über die jeweiligen Vertretungen der Gemeinde zu behalten. Falls es nicht zu einer obligatorischen direktdemokratischen Beteiligung kommt, befassen sich deshalb oftmals weder politische Parteien noch die Bevölkerung oder die Medien mit der vermehrten interkommunalen Zusammenarbeit²⁶.

Zur direktdemokratischen und parlamentarischen Mitsprache muss vorausgeschickt werden, dass es kantonale unterschiedliche Regelungen gibt: „Durch die verhältnismässig grosse Autonomie können die Gemeinden ihre Zusammenarbeitsformen im Rahmen des kantonalen Rechts frei regeln“ (Thom & Steiner 2001, 8). So bestehen gesamtschweizerisch verschiedene Regelungen bezüglich der Einflussnahme des Volkes auf die interkantonale Zusammenarbeit sowie der Delegation durch Parla-

²⁶ In einer Befragung für den Kanton Aargau stellen Bieri et al. (2006, 20ff) fest, dass es zwischen Praktikern und Theoretikern in der Frage des Demokratiedefizits Unterschiede gibt. Nur wenige Praktiker betonen in den durchgeführten Interviews das Demokratiedefizit, vielmehr sind sie der Ansicht, dass die interkommunale Zusammenarbeit im Kanton Aargau noch nicht dasjenige Gewicht hat, das sie haben könnte. Die Theoretiker sehen insbesondere die Abkopplung von demokratietheoretischen Entscheidungsprozessen, wie sie sonst auf Gemeindeebene üblich sind, als problematisch. Eine andere Befragung im Kanton Zürich im Jahr 2002 ergab, dass 40 Prozent aller Gemeindebehörden der Ansicht waren, dass die Einflussmöglichkeiten der Stimmbürgerschaft und der Gemeindeexekutive sowie die Möglichkeiten zur Kontrolle der Zweckverbände gering sind (Ladner & Meuli 2002, 27).

mente oder Exekutiven in die entsprechenden Organe. Unabhängig davon scheint sich jedoch zu bestätigen, dass Verhandlungen für interkommunale Zusammenarbeitsprojekte oftmals durch die Exekutive und die Verwaltung gesteuert werden, so dass dem Gemeindeparlament oder dem Volk oft nur noch die nachträgliche Absegnung oder Ratifizierung erreichter Vertragslösungen bleibt (Geser 1998, vgl. auch ältere Studien von Linder 1973, 1980). Zudem hat sich in den vergangenen Jahren in allen Kantonen eine solche Vielfalt von Zusammenarbeitsprojekten etabliert, sodass sich die Öffentlichkeit kaum mehr eine Übersicht darüber verschaffen kann.

Die direktdemokratische und parlamentarische Mitsprache wird insbesondere entlang der Aspekte der demokratischen Mitsprache der Bürgerschaft durch Grundsatzentscheide, oder Initiativen und Referenden, der Wahl oder Berufung von Delegierten in Organe sowie das Stimmenverhältnis der beteiligten Gemeinden betrachtet. Zusätzlich wird, wo nicht durch den Staat geregelt, auch der Aspekt der Aufsicht (meistens durch Kommissionen) thematisiert. In einigen Kantonen wurden zudem im Zusammenhang mit der direktdemokratischen Mitsprache auch die Möglichkeit der Anhörung oder Information durch die Bevölkerung aufgeworfen, dies wurde bis heute jedoch nicht eingeführt.

Es zeigt sich, dass die Art und Weise der demokratischen Mitsprache nicht so sehr von der Art und Weise der Zusammenarbeit abhängt, sondern dass diese losgelöst und möglicherweise eher aufgrund der Gepflogenheiten und historischen Entwicklungen in den jeweiligen Politikbereichen und geographischen Regionen unterschiedlich gehandhabt wird.

Die Ausführungen beruhen auf der bestehenden akademischen und grauen Literatur sowie auf einem Interview mit Herrn Daniel Arn und Frau Mirjam Strecker vom Advokaturbüro Arn Friedrich Strecker, Bern sowie einem Telefoninterview mit Herrn Fritz Zollinger, Stadtentwicklung Winterthur.

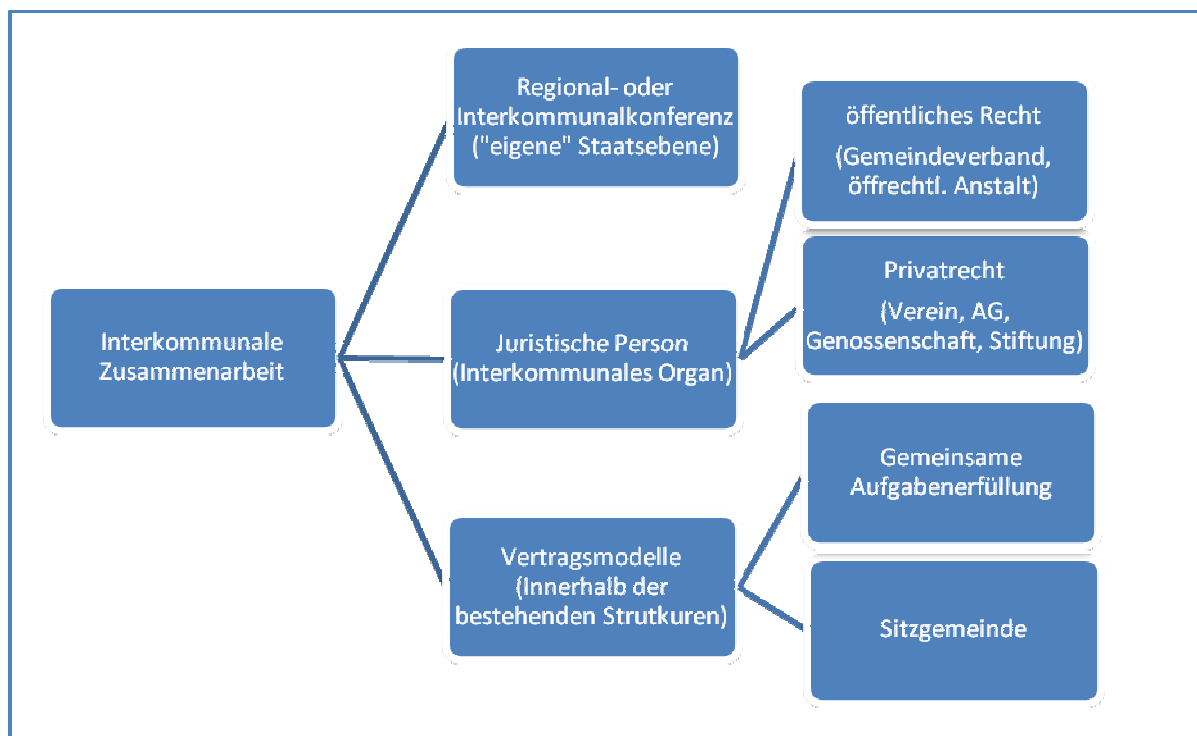
3.2 Formen interkommunaler Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit wird definiert als die Erfüllung von Aufgaben, die eigentlich in die Beschlusses- oder Umsetzungs Kompetenzen der Gemeinden fallen, aber in Form von aufgabenbezogenen Zusammenschlüssen von mehreren Gemeinden gemeinsam wahrgenommen werden (Steiner 2003, 44). Analog zur interkantonalen Zusammenarbeit zeichnet sich auch die interkommunale Zusammenarbeit zwischen Gemeinden durch einen grossen Formenreichtum aus, einen „Kooperations- Dschungel“ wie Wanner (2006, 14) festgehalten hat. Dieser kann sogar innerhalb einer einzigen Gemeinde beobachtet werden, die für unterschiedliche Bereiche im Sinne der variablen Geometrie an verschiedenen Kooperationsprojekten beteiligt sein kann. So reicht die Zusammenarbeit von unverbindlichem Meinungsaustausch und informellen Absprachen bis hin zur extremsten Form der Zusammenarbeit, der Gemeindefusion und Eingemeindung. In den beiden letzten Fällen stellt sich die Frage nach dem Verlust parlamentarischer und demokratischer Substanz jedoch nicht mehr, da funktionale und politische Räume wieder überlappen.

Es können verschiedene Formen der interkommunalen Zusammenarbeit unterschieden werden: (1) die Zusammenarbeit innerhalb von Vertragsmodellen, wobei keine neue Rechtspersönlichkeit geschaffen wird. Hier können wiederum (1a) die gemeinsame Aufgabenerfüllung und (1b) das Sitzgemeindemodell unterschieden werden. (2) Als zweite übergeordnete Form kann der Zusammenschluss von Gemeinden in einer neuen juristischen Person genannt werden, wobei zwischen (2a) privatrechtlichen und (2b) öffentlich-rechtlichen Formen des Zusammenschlusses unter-

schieden wird. Hierunter fallen auch die Gemeindeverbände oder Zweckverbände, wie sie oft genannt werden, die meistgewählte Form der interkommunalen Zusammenarbeit (Ladner & Meuli 2002, 2; Steiner 2002, 34). (3) Als dritte und neuste Form der interkommunalen Zusammenarbeit können die Regional- oder Interkommunalkonferenzen genannt werden. In diesen wird versucht, die Demokratiedefizite, welche in den ersten zwei Formen der Zusammenarbeit auftreten, zu beheben und eigene politische Strukturen auf einer übergeordneten Ebene zu schaffen. Zudem gibt es auch Zusammenarbeitsprojekte, welche die verschiedenen Formen kombinieren.

Abbildung 8: Formen der interkommunalen Zusammenarbeit



Quelle: Basierend auf Friedrich (2002, 11) mit eigenen Ergänzungen.

3.2.1 Vertragsmodelle

Die Vertragsmodelle zeichnen sich dadurch aus, dass keine eigenen neuen Strukturen für die Zusammenarbeit geschaffen werden, sondern dass innerhalb der bestehenden Strukturen die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden gesucht wird. Vertragslösungen werden insbesondere in den Bereichen eingesetzt, welche die Verwaltung und Behörden betreffen, so beispielsweise gemeindepolizeiliche Aufgaben, die Informatik, das Rechnungswesen, die Feuerwehr oder das Personalmanagement (Thom & Steiner 2002, 10). Dabei kann zum einen die Erfüllung gemeinsamer Aufgaben im engeren Sinne und zum anderen das Sitzgemeindemodell unterschieden werden.

3.2.1.1 Gemeinsame Aufgabenerfüllung

Als gemeinsame Aufgabenerfüllung im engeren Sinne werden Zusammenarbeitsprojekte bezeichnet, in welchen die Gemeinden innerhalb ihrer bestehenden Strukturen auf einem bestimmten Aufgabengebiet zusammenarbeiten. Zwei oder mehrere Gemeinden sind auf vertraglicher Ebene verbunden und erfüllen eine Aufgabe gleichberechtigt. Diese Zusammenarbeit hat oftmals die Rechtsform einer einfachen Gesellschaft, welche aber keine eigene Rechtspersönlichkeit ist und deshalb nicht unter die Zusammenarbeitsform der juristischen Personen gezählt werden kann. Diese Form der Zusammenarbeit wird insbesondere dann gesucht, wenn es darum geht, verschiedene wenig kapitalintensive Bereiche zu koordinieren oder zu kontrollieren (Friedrich 2002, 4).

Direktdemokratische und parlamentarische Mitsprache

Die Details der Zusammenarbeit werden in einem vertraglichen Abkommen festgelegt. In diesem werden Zweck, Organisationsform, und Aufgaben der verschiedenen Organe sowie Beschlussfassungsquoren festgehalten. Es wird eine gleichberechtigte Beteiligung der Gemeinden angestrebt und die gemeindeinternen Zuständigkeiten bleiben, wie oben erwähnt, erhalten. Die spezifische Beurteilung der direktdemokratischen

und parlamentarischen Mitsprache kann nur anhand einzelner Beispiele vorgenommen werden, da die Verträge unterschiedlich ausgestaltet sein können. Es scheint, dass die Zusammenarbeit, insbesondere weil sie sich innerhalb bereits bestehender Strukturen abspielt, selten vom Volk demokratisch legitimiert wird. Bei dieser Form der Zusammenarbeit werden auch keine Delegierten in gemeinsame Gremien entsandt. Gleichzeitig kann aufgrund der angestrebten Gleichbehandlung der Gemeinden eine gewisse gegenseitige demokratische Kontrolle erfolgen, die aber auch zu zeitintensiven Verhandlungen für die gemeinsame Ausführung von Aufgaben führen kann (Ladner & Steiner 2000, 51).

Beispiel: Zivilschutzorganisation Gemeinden Baden und Ennetbaden (AG)

Die beiden Gemeinden Baden und Ennetbaden im Kanton Aargau teilen eine Zivilschutzorganisation. Die Zivilschutzstelle, gleichzeitig das Sekretariat, befindet sich im Amtshaus Baden. Der Ortsleitungsstab und das Personal führen die gemeinsame Zivilschutzorganisation. Die Gemeinden legen die Entschädigungen für Funktionäre und die Sitzungsgelder gemeinsam fest. Jede Gemeinde prüft die Rechnungen, soweit sich Anlagen und Material auf dem eigenen Gemeindegebiet befinden. Der Partnergemeinde steht jeweils ein Einsichts- und Prüfungsrecht zu. Für die Erstellung gemeinsamer Anlagen sind die Gemeinden zusammen verantwortlich. Sie tragen die Kosten für Anlagen und Material im Verhältnis der Anzahl zugeteilter Einwohner. Der Ortsleitungsstab und das Personal werden im gegenseitigen Einvernehmen der beiden Gemeinden gewählt.

3.2.1.2 Sitzgemeinde

Im Gegensatz zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung im engeren Sinne besteht beim Modell der Sitzgemeinde eine Hierarchie zwischen der Sitzgemeinde und ihren Anschlussgemeinden. Die Sitzgemeinde ist eine einzelne Gemeinde, die eigene Leistungen verschiedenen Anschlussgemeinden auf einer vertraglichen Basis anbietet. Die Leistungen werden durch die Gemeinde selbst oder durch Dritte - die im Besitz der Gemeinde sind - erbracht. Meist kommt das Sitzgemeindemodell in der Zusammenarbeit von Nachbargemeinden zum Zug, insbesondere bei operativen und exekutiven Tätigkeiten im Rahmen eines klaren Leistungsauftrags (Friedrich 2002, 3).

Direktdemokratische und parlamentarische Mitsprache

Eine allgemeingültige Beurteilung der parlamentarischen und demokratischen Substanz kann wiederum nicht vorgenommen werden und muss anhand der jeweiligen Verträge einzeln beurteilt werden. Grundsätzlich lässt sich jedoch sagen, dass die Mitsprache- und Kontrollrechte der Anschlussgemeinden oftmals sehr schwach ausgeprägt sind (Ladner & Steiner 2000, 51) und sich diese Form für Aufgaben mit einer ausgewogenen politischen Willensbildung weniger eignet. Meistens entscheidet die Exekutive einer Anschlussgemeinde über einen Leistungseinkauf, welcher nur selten, je nach finanziellem Aufwand, durch das Volk oder das Gemeindeparlament abgesegnet wird. Das Beispiel der gemeinsamen Oberstufenabteilungen von Seengen und Boniswil im Kanton Aargau (s. folgenden Kasten) zeigt aber, dass auch hier Möglichkeiten bestehen, um eine ‚demokratische‘ Kontrolle oder Mitsprache der Anschlussgemeinde zu ermöglichen, nämlich mit einer gemeinsamen interkommunalen paritätisch zusammengesetzten Kommission.

Beispiel: Gemeinsame Oberstufenabteilungen in Seengen und Boniswil (AG)

Basierend auf dem Schulgesetz (Artikel 56) können die Gemeinden eine gemeinsame Führung von Real-, Sekundar-, Bezirksschule und Kleinklasse vorsehen. Dies haben die zwei Gemeinden im Jahr 2000 umgesetzt. Die Einwohnergemeinde Seengen führt als Sitzgemeinde alle Oberstufenabteilungen der Einwohnergemeinde Boniswil. Die Sitzgemeinde wählt die Lehrkräfte für die von ihr geführten Abteilungen und stellt die benötigten Anlagen und Einrichtungen zur Verfügung. Für deren Errichtung und Unterhalt ist sie allein zuständig. Die Sitzgemeinde erhält von der anderen Vertragspartei für jeden von ihr gestellten Schüler jährlich ein Schulgeld. Dieses wird vom Gemeinderat Seengen nach Rücksprache mit dem Gemeinderat Boniswil gemäss der jeweils geltenden Verordnung über das Schulgeld jährlich festgesetzt. Der Ansatz wird rechtzeitig vor der Budgetierung mitgeteilt. Für die Oberstufe der Schule Seengen besteht zum Zweck der gegenseitigen Information eine Kreisschulkommission mit beratender Funktion. Sie setzt sich aus je einem Mitglied pro Vertragsgemeinde zusammen. Die Wahl des Mitgliedes erfolgt durch den Gemeinderat der jeweiligen Vertragsgemeinde. Die Kreisschulkommission konstituiert sich selbst. Ihre Amtsdauer entspricht derjenigen der Schulpflege Seengen, welche die Kommission rechtzeitig mit den nötigen Informationen bedient. Diese Zusammenarbeit wurde durch die Einwohnergemeindeversammlungen genehmigt. Jede Vertragspartei ist berechtigt, diesen Vertrag nach fünfjähriger Dauer unter Beachtung einer zweijährigen Kündigungsfrist auf das Auslaufen eines Schuljahres zu beenden. Die Kündigung bedarf wiederum der Zustimmung der Gemeindeversammlung der Vertragspartei. Wird der Vertrag nicht gekündigt, erneuert er sich stillschweigend um jeweils weitere zwei Jahre.

3.2.2 Etablierung einer gemeinsamen juristischen Person

Beim zweiten übergeordneten Modell der interkommunalen Zusammenarbeit wird ein neues eigenes Rechtssubjekt im Sinne einer juristischen Person geschaffen. Dieser Zusammenschluss der Gemeinden kreiert ein „neues Rechtssubjekt mit eigenem Willen, eigenen Rechten und eigenen Pflichten“ (Friedrich 2002, 5). Die Gemeinde ist somit nur noch mittelbar durch Delegierte in den interkommunalen Organen vertreten (Ladner & Steiner 2000, 51). Laut Friedrich (2002, 4) lassen sich durch die Etablierung einer gemeinsamen juristischen Person politische, technische und operative Aufgaben trennen, so dass die Organisationsform klaren rechtlichen Vorgaben folgt. Genau dies wird jedoch von Kritikern bestritten, da davon ausgegangen wird, dass die politische Steuerung aufgrund der steigenden Komplexität nicht mehr vom Volk und den Parlamenten, sondern von den jeweiligen Exekutivorganen der interkommunalen Organe vorgenommen wird.

Es wird bei der Etablierung einer eigenen juristischen Person zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Formen unterschieden. Erstere kommen meist in Form von Aktiengesellschaften, Vereinen, Genossenschaften oder privatrechtlichen Stiftungen vor, letztere in Form von Stiftungen, aber insbesondere in Form von Zweckverbänden, der häufigsten Form der interkommunalen Zusammenarbeit in der Schweiz.

3.2.2.1 Privatrechtliche Formen

Der Vorteil interkommunaler Zusammenarbeit in der Form des privaten Rechts liegt in der Möglichkeit, die Zusammenarbeit problemlos auch auf Gemeinden anderer Kantone auszudehnen (Christen 2004, 2). In öffentlich-rechtlichen Gemeindeverbänden sind keine Mitgliedschaften von Privatpersonen, privaten Unternehmen oder anderen Organisationen möglich. Weiter zeichnen sich die Formen privaten Rechts durch die betriebliche Gestaltungsfreiheit aus (Walker Späh 2003). Die privatrechtliche Organisationsform der Zusammenarbeit ist so insbesondere in den

Bereichen Energieversorgung, medizinische Versorgung und Altersbetreuung vorherrschend, Aufgaben, welche auch für Private einen Anreiz für Investitionen bieten.

Beispiel: Gemeindeverband Kanton St. Gallen

In einem Referat für seine österreichischen Kollegen bemängelt der ehemalige Stadtpräsident von St. Gallen (Christen 2004), dass der öffentlich-rechtliche Gemeindeverband kein gutes Instrument für die Bedürfnisse des Kantons St. Gallen ist, weil er nur auf politische Gemeinden des Kantons selbst beschränkt bleibt: Das St. Gallische Recht kennt den Gemeindeverband. Diese 1979 mit dem Gemeindegesetz geschaffene Zusammenarbeitsform ist aber bis heute toter Buchstabe geblieben. „Dies insbesondere deshalb, weil das kantonale Recht nur Gemeinden des Kantons die Mitgliedschaft erlaubt und die Zusammenarbeit mit dem Kanton oder mit Privaten oder mit Gemeinden anderer Kantone durch Vereinbarungen sichergestellt werden müsste. Das hat eine erhebliche Komplizierung des Willensbildungsprozesses zur Folge“ (Christen 2004, 2).

Es können vier verschiedene Formen privatrechtlicher Zusammenarbeit unterschieden werden (Ladner & Steiner 2001, 51):

- *Die Aktiengesellschaft*, welche sich dadurch auszeichnet, dass sie auf den Markt ausgerichtet ist, Gewinn anstrebt, auf einem Grundkapital basiert und in Aktien aufgeteilt ist. Die Organisation von Aktiengesellschaften ist gesetzlich umfangreich geregelt. In der interkommunalen Zusammenarbeit wird diese Form insbesondere dann gewählt, wenn Dritte an dieser beteiligt werden sollen und technische Aufgaben erfüllt werden müssen.
- *Der Verein*, eine Verbindung von natürlichen oder juristischen Personen zur Erfüllung eines (ideellen) Zwecks. Im Gegensatz zur AG werden insbesondere interkommunale Aufgaben in Vereinen be-

werkstelligt, welche nicht kapitalintensiv oder gewinnbringend sind, beispielsweise die variable Zusammenarbeit in Mehrzweckverbindungen. Diese Art der Zusammenarbeit basiert auf Freiwilligkeit und deshalb auf einem minimalen Konsens.

- *Die Genossenschaft*, die wirtschaftliche Interessen in gemeinsamer Selbsthilfe verfolgt. Bei dieser Form stehen einzelne Personen, Genossenschafterinnen und Genossenschafter im Vordergrund.
- *Die Stiftung*, die weitgehende Freiheit bezüglich ihrer Organisation genießt, sich aber ihrem statuarischen Zweck unterordnen muss und vom Staat beaufsichtigt wird. Sie wird insbesondere bei langfristigen und grundsätzlichen Projekten als Zusammenarbeitsform gewählt.

Direktdemokratische und parlamentarische Mitsprache

In privatrechtlichen Assoziierungen sind die Demokratieprobleme oftmals stärker ausgeprägt als in öffentlich-rechtlichen juristischen Personen (Geser 1998, Christen 2004). Alle Formen zeichnen sich durch eine oben bereits genannte Kaskade der Delegation aus, die sich je nach Organisationsform in ihrer jeweiligen Ausprägung unterscheidet: (a) Alle privatrechtlichen Formen verfügen über eine Geschäftsleitung, welche im Endeffekt für das Management der interkommunalen Organisation verantwortlich ist. (b) Diese Geschäftsleitung wird entweder durch einen Verwaltungsrat (Aktiengesellschaft), einen Vorstand (Verein), eine Verwaltung (Genossenschaft) oder einen Stiftungsrat (Stiftung) bestimmt. Diese Gremien bestehen meistens aus der Gemeindeexekutive oder weiteren Personen, die durch die Exekutiven bestimmt werden. (c) Je nach Rechtsform bestehen weitere Organe, an welchen Delegierte der Gemeinden beteiligt werden können: bei der Aktiengesellschaft ist dies die Generalversammlung, wobei die Stimmkraft hier durch die Beteiligungen gegeben ist. Es können so AGs mit einer Mehrheits- oder Minderheitsbeteiligung der öffentlichen Hand geschaffen werden. Für den Verein existiert die Delegiertenversammlung, wobei spezifische Stimmenverhältnisse festgeschrieben werden können. Die Genossenschaft

etabliert eine Generalversammlung oder ab 300 Mitgliedern eine Delegiertenversammlung, die Beschlüsse normalerweise mit einem einfachen Mehr fasst. In der Zusammenarbeitsform der Stiftung wiederum können verschiedene interne oder externe Organe geschaffen werden, wobei auch hier Stimmenverhältnisse festgeschrieben werden können (Müller 2009). Das Volk hat bei allen diesen privatrechtlichen Formen höchstens bei der Grundsatzentscheidung mitzureden und ist demnach von jeglicher direktdemokratischen Mitsprache ausgeschlossen.

Es kann also keine Beurteilung der direktdemokratischen und parlamentarischen Mitsprache von privatrechtlichen Formen generell vorgenommen werden, da die Mandatsverhältnisse und die Stimmkraft in den jeweiligen Regelungen oder Statuten spezifisch festgeschrieben werden kann. Es scheint jedoch von der jeweiligen Organisationsform her gegeben, dass diese mehr oder weniger demokratische Rückkopplungsmöglichkeiten bieten. So ist eine Aktiengesellschaft üblicherweise in einer Weise ausgestaltet, dass sie eine gewisse betriebliche Freiheit genießt und selten direkt an die Gemeinden rückgekoppelt ist. Der Verein wiederum hat selten eine Mandatierung von Delegierten zum Ziel, da er so oder so auf Freiwilligkeit basiert. Die Stiftungen sind ihrerseits bereits durch den Staat beaufsichtigt, so dass eine gemeindeinterne Beaufsichtigung entfällt.

Beispiele privatrechtlicher Zusammenarbeitsformen

Aktiengesellschaft: Busbetrieb Olten Gösgen Gäu (BOGG) (SO)

Der BOGG wurde durch eine Fusion der Busunternehmungen des öffentlichen Verkehrs der Region Olten Gösgen Gäu, der Automobilgesellschaft Gösgeramt und der Stadtomnibus Olten AG gegründet. Die Aktionäre der BOGG sind der Kanton Solothurn, die Gemeinden Aarburg, Dulliken, Egerkingen, Gunzgen, Hägendorf, Härkingen, Hauensteinlfenthal, Kappel, Kestenholz, Lostorf, Neuendorf, Niederbuchsiten, Niedergösgen, Niedererlinsbach, Obergösgen, Olten, Rickenbach, Rohr, Starrkirch-Will, Stüssligen, Trimbach, Wangen b.O., Winznau und Wisen. Der BOGG betreibt 12 Linien des öffentlichen Verkehrs in der Region

Olten - Gösgen – Gäu auf einer Betriebslänge von 141 Kilometern. Im Verwaltungsrat sind nicht alle Gemeinden durch eine Person vertreten, sondern eine Person vertritt mehrere, bis zu vier Gemeinden. Meistens ist es eine Gemeindepräsidentin oder ein Gemeindepräsident von einer der Gemeinden, die im Verwaltungsrat sitzen, sehr selten sind es Gemeindeverwalter.

Verein: Verein Region Thal (SO)

Der Verein Region Thal vertritt seit über 30 Jahren die Gemeinden und die Wirtschaft der Region Thal im Solothurner Jura. Dabei verfolgt der Verein Region Thal die gesamtheitliche Entwicklung der Region. Im Zentrum stehen die Wohn- und Lebensqualität, die Bedürfnisse der Wirtschaft und eine intakte Natur und Landschaft. Der Verein wird geführt durch den Vorstand, die Geschäftsleitung und –stelle. Unterstützt wird die Arbeit durch vier Arbeitsgruppen zu Kultur, Verkehr, Jugendarbeit und zum landwirtschaftlichen Betriebsverein. Die Delegiertenversammlung ist zusammengesetzt aus den Gemeinden, dem Kanton, den Wirtschaftsverbänden und den Wirtschaftssektionen. Die Öffentlichkeit wird auf der Webseite des Vereins Region Thal über Stellungnahmen, Vernehmlassungen, Medienmitteilungen, Jahresberichte, und über die Protokolle der Delegiertenversammlung informiert, die letzten Informationen datieren jedoch vom Jahr 2007.

Genossenschaft: Schulheim Sunneschyn (BE)

Das Schulheim Sunneschyn ist ein Sonderschulheim für geistig- und lernbehinderte Kinder und Jugendliche. Der Genossenschaft gehören die 80 Gemeinden des Berner Oberlandes, die Burgergemeinde Thun und die Schulgemeinde Zwischenflüh an. Die operativen Aufgaben fallen unter die Kompetenz der Gesamtleitung, die sich an die Statuten des Heimes zu halten hat, der Verwaltungsrat trägt die Gesamtverantwortung. Er ist für alle strategischen Fragen und Probleme zuständig und vertritt die Genossenschaft gegenüber den politischen Behörden und Gemeinden sowie gegenüber Fachbehörden. Die Revision der Statuten (mindestens alle 4 Jahre) wird durch den Verwaltungsrat und die Gesamtleitung für die Abgeordnetenversammlung erarbeitet. Er

übernimmt weitere Führungsaufgaben und bereitet die Geschäfte für die Abgeordnetenversammlung gemäss den Statuten vor und ist für die Ausführung deren Beschlüsse verantwortlich. Angaben über die Vertretung der Gemeinden im Vorstand sind nicht vorhanden.

Stiftung: Stiftung UNESCO Welterbe Schweizer Alpen Jungfrau-Aletsch (BE/VS)

Der Zweck der Stiftung ist die nachhaltige Entwicklung des Welterbes. Mitglieder sind 26 Berner und Walliser Gemeinden. Der Stiftungsrat besteht aus neun Mitgliedern, welcher von einem siebenköpfigen Patronatskomitee unterstützt wird. Die Aufgabe des Komitees ist es insbesondere, als Welterbe-Botschafter mit nationaler und internationaler Ausstrahlung mitzuhelfen, die Werte und Ziele des UNESCO Welterbes Schweizer Alpen Jungfrau-Aletsch zu vermitteln. Beide Kantone delegieren je 24 Mitglieder, wobei jede Gemeinde durch mindestens eine Person repräsentiert ist. Angaben über die Auswahl der Delegierten sind nicht vorhanden.

3.2.2.2 Öffentlich-rechtliche Formen

Im Folgenden wird auf die zwei Zusammenarbeitsformen im öffentlichen Recht je einzeln eingegangen. Zuerst wird die am häufigsten verbreitete Form der Zusammenarbeit in der Schweiz, die Gemeindeverbände betrachtet, danach die öffentlich-rechtliche Anstalt. Da der Verband eine so wichtige Stellung einnimmt, wird er ausführlicher behandelt als die anderen Zusammenarbeitsformen.

Die Gemeindeverbände sind für das Ausmass der Zusammenarbeit von „überragender Bedeutung“ (Ladner & Meuli 2002, 8). Viele Vereine wurden vor Jahrzehnten oder sogar bis zu einem Jahrhundert gegründet. Eine Studie im Kanton Zürich im Jahr 2002 ergab, dass eine Zürcher Gemeinde im Durchschnitt bei 7 Zweckverbänden mitarbeitet (Ladner &

Meuli 2002, 17). Gemäss einer Gemeindebefragung bei allen Schweizer Gemeinden aus dem Jahr 2000 wird diese Form der Zusammenarbeit am meisten gewählt in den Bereichen Abwasser, Fürsorge, Abfallentsorgung, Zivilschutz und Schulen, alles ressourcenintensive Aufgaben, welche jedoch selten gewinnbringend sind (Thom & Steiner 2002, 10).

Die Gemeindeverbände, (Ein- oder Mehrzweckverbände²⁷) sind öffentlich-rechtliche Vereinigungen von zwei oder mehr Gemeinden. Sie sind nach dem Vorbild der politischen Gemeinden organisiert und können wie diese hoheitlich auftreten. Zudem unterstehen sie wie die Stiftung einer staatlichen Aufsicht und die Organisationsform ist jeweils kantonspezifisch geregelt (Ladner & Steiner 2000, 51). Gemeindeverbände werden oft für politisch sensible und hoheitliche Aufgaben verwendet, auch weil keine privaten Akteure einbezogen werden.

Beispiel: Kanton Aargau

Im Kanton Aargau ist es beispielsweise den Gemeindeverbänden überlassen, Abgeordnetenversammlungen, Referendums- sowie Initiativrechte vorzusehen (Artikel 77 und 78 Gesetz über die Einwohnergemeinden). So ist im Gesetz festgehalten, dass die Satzungen Bestimmungen über ein obligatorisches oder fakultatives Referendum der Stimmberechtigten und der Verbandsgemeinden gegen Beschlüsse der Abgeordnetenversammlung sowie ein Initiativrecht vorsehen können. Zudem ist es auch den Gemeinden freigestellt, ob sie ein qualifiziertes oder doppeltes Mehr von Stimmen oder Gemeinden in den Regelungen festhalten möchten. Im Vordergrund steht lediglich, dass sie dem Zweck des Verbandes dienlich sind.

²⁷ Dazu gezählt wird auch der Agglomerationsverbund, der sich aus einer Kernstadt und den umliegenden Gemeinden zusammenschliesst (Ladner & Steiner 2000, 52).

Zweckverband: Organisationsform

Die Organisation eines Zweckverbandes ist stark von seiner Grösse abhängig. So verfügen bspw. im Kanton Zürich die Zweckverbände in Aufgabenbereichen mit durchschnittlich mehr als zehn Mitgliedgemeinden zum grossen Teil sowohl über einen Vorstand oder eine Kommission, eine Delegiertenversammlung und eine Rechtsprüfungskommission. Im Fürsorgebereich existiert zusätzlich in beinahe allen Zweckverbänden noch eine Geschäftsführung. In sehr kleinen Zweckverbänden sind Geschäftsführung und Delegiertenversammlung hingegen eher selten. In der Regel werden diese nur durch einen Vorstand und eine Rechtsprüfungskommission geführt (Ladner & Meuli 2002, 22).

Zweckverband: Direktdemokratische und parlamentarische Mitsprache

Gerade der Gemeindeverband wurde in den vergangenen Jahren vermehrt wegen der fehlenden demokratischen Mitsprache kritisiert. Dabei geht es um die bereits oben erwähnten Elemente der Mandatierung von Gemeindevertretern, der Art und Weise der Mitsprache des Volkes, aber auch der Stimmkraft der einzelnen Gemeinden.

Analog zu den privatrechtlichen Zusammenarbeitsformen wird die demokratische Mitsprache auch in den meisten Gemeindeverbänden durch eine Kaskade der Delegation etabliert. So bestimmt die Gemeindeexekutive die Gemeindevertreter für die Delegiertenversammlung. Diese wiederum wählt den Vorstandsvorsitz, welcher schliesslich einen Geschäftsführer wählt, der die laufenden Geschäfte des Zweckverbands führt. Oftmals vertreten die Exekutivmitglieder der Gemeinden ihre Bevölkerung im Vorstand, und weitere Personen werden von diesem als Delegierte bestimmt. Die oben genannte Studie zum Kanton Zürich ergab, dass eine Gemeinde im Durchschnitt über mindestens zehn Mandate in Vorständen von Zweckverbänden verfügt, wobei rund sieben davon von Exekutivmitgliedern ausgeübt werden. Die Anzahl Delegiertenmandate pro Zweckverband variiert je nach Aufgabenbereich stark. Insbe-

sondere in Zweckverbänden der Regionalplanung, Abfallentsorgung, Fürsorge, Vormundschaft und Schule sind die Delegiertenmandate relativ hoch, bis zu 40 Mandate pro Zweckverband (Ladner & Meuli 2002, 19).

Die Vorstände (und oftmals auch die Geschäftsleitung) der Gemeindeverbände beschliessen über Geschäfte mit finanziell erheblichen Folgen, die von den Gemeindeversammlungen beziehungsweise Parlamenten der Verbandsgemeinden nur zur Kenntnis genommen werden können. Die Finanzierung der Verbände in den einzelnen Gemeinden ist oft durch gebundene Ausgaben gegeben, die sich dem Einflussbereich der Parlamente und des Volkes weitgehend entziehen. Als Mitglied müssen sich die Gemeinden so finanziell an den durch den Verband verursachten Kosten beteiligen, ohne im Gegenzug über eine erhebliche Entscheidungsbefugnis innerhalb des betreffenden Verbands zu verfügen.

Die Delegierten sind oftmals kaum in der Lage, Vorstand und Geschäftsführung zu kontrollieren, insbesondere je grösser und bedeutender der Verband ist (Eichenberger 1998, 39). Da die Delegierten oft auch Interessenvertreterinnen und -vertreter in der jeweiligen Aufgabe sind, können sie zudem den Blick für das Gesamtwohl der Gemeinde verlieren. „Dies kann dazu führen, dass in den verschiedenen Bereichen ein hoher Leistungsstandard mit entsprechenden Kostenfolgen erreicht wird“ (Regierungsrat Kanton Bern 2004). Den Gemeinden steht gegenüber ihren Vertreterinnen und Vertretern in den Organen der Verbände zwar je nach Regelung ein Weisungsrecht zu, davon wird jedoch unterschiedlich Gebrauch gemacht.

Der Einfluss der Bevölkerung ist praktisch auf die Verbandsgründung und grössere Ausgabenerhöhungen beschränkt. Darüber hinaus haben sie selten wirkungsvolle demokratische Mitspracherechte, auch wenn dies immer als Vorzug dieser Zusammenarbeitsform genannt wird. Der

Einfluss der Bürgerinnen nimmt mit jedem Delegationsschritt ab. Wegen der geringen Anzahl der Entscheidungsträger ist eine Verminderung der politischen Rückkoppelung zwischen Entscheidungsträgern und Bürgern auch in dieser Organisationsform immanent (Schmidt 2005, 12). „Aufgrund der Kaskade von Delegationen weiss das Volk oft nicht mehr, wer sie in welchem Gemeindeverband wie vertritt“ (Eichenberger 1998, 42). So haben wenige Gemeinden eine Aufstellung der verschiedenen Formen ihrer Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden erarbeitet. Eine dieser wenigen ist die Stadt Uster, welche aufgrund einer Interpellation im Stadtparlament im April 2008 diese Zusammenarbeit aufgearbeitet und eine Auflistung der jeweiligen Einflussnahme durch die Stadtbehörden oder die Stadtregierung vorgenommen hat (s. Kasten unten).

Beispiel: Demokratiedefizit von Zweckverbänden Stadt Uster

Der Kanton Zürich hat eine Klausel in der Kantonsverfassung (Artikel 93) aufgenommen: "Zweckverbände sind demokratisch zu organisieren. Die Volksrechte gelten sinngemäss auch für Zweckverbände. Das Initiativrecht und das Referendumsrecht stehen den Stimmberechtigten im gesamten Verbandsgebiet zu." Wie aus einer Antwort der Stadtregierung Uster auf eine Interpellation im April 2008 hervorgeht, beinhalteten die vier Zweckverbände²⁸, an welchen die Stadt damals beteiligt war, noch keine den Anforderungen der Kantonsverfassung genügende Regelung bezüglich des Initiativ- und Referendumsrechts. Weiter wurde damals festgehalten: „In allen vier Zweckverbänden werden aber entsprechende Statutenrevisionen erarbeitet bzw. sind teilweise durch die zweckverbandsinternen Organe bereits beschlossen worden. Sie werden im Jahr 2009 in Kraft treten.“

²⁸ Die Stadt Uster ist Mitglieder der Zweckverbände Planungsgruppe Zürcher Oberland (PZO), Zweckverband Kehrichtverwertung Zürcher Oberland (KEZO), Zweckverband Spital Uster, Schulgesundheitspflege Uster-Greifensee.

Neben der fehlenden Aufsicht und Kontrolle besteht ein weiteres demokratiethoretisches Problem: Wie werden die Machtgewichte der beteiligten Gemeinden innerhalb des Verbandes festgelegt? Wie in anderen politischen Gemeinwesen konkurrenzieren sich insbesondere zwei Prinzipien: im Bereich der Gemeinden „one community – one vote“ und „one person – one vote“; entweder erhalten also alle Gemeinden dasselbe Gewicht, oder es erfolgt eine Gewichtung anhand der Einwohnerzahl. Im Gegensatz zur kantonalen Ebene, auf welcher es ein ungeschriebenes Gesetz ist, dass alle Kantone in interkantonalen Gremien gleichgestellt sind, ist dies auf Gemeindeebene nicht so. Oftmals wird deshalb ein „relativ labiles und dauernd kontroverses“ (Geser 1998) Mischsystem institutionalisiert, das sich an beiden Prinzipien orientiert.

Für eine erhöhte Einflussnahme auf die Zweckverbände stehen dem Volk und den Parteien der Gemeinden verschiedene Optionen offen: eine stärkere Steuerung über Leistungsaufträge, bindende Delegiertenmandate, die Einführung einer Geschäftsprüfungskommission, die Einführung von Initiative und Referendum, der Ausbau des Vetorechts sowie die Delegiertenwahl an der Urne (Ladner & Meuli 2002, 36). Von diesen Möglichkeiten wurden bei einer Befragung im Kanton Zürich im Jahr 2002 insbesondere die ersten drei als positiv beurteilt. Bei allen anderen war man zurückhaltender, insbesondere beim Vetorecht und der Volkswahl der Delegierten.

Beispiel: Zweckverband Regionalplanung Winterthur und Umgebung (RWU) (ZH)

Neben der Stadt Winterthur sind rund 23 weitere Gemeinden an der RWU beteiligt. Der Zweckverband fördert die geordnete räumliche Entwicklung im Verbandsgebiet. Er arbeitet die dafür notwendigen regionalen Pläne (Siedlungs- und Landschaftsplan, Verkehrspläne) aus und hilft mit, die Planungen der Mitgliedsgemeinden unter sich zu koordinieren und auf die regionalen Ziele auszurichten. Die Rechtsgrundlagen für die Tätigkeiten des Zweckverbandes sind das Planungs- und

Baugesetz (PBG) sowie das Gemeindegesetz des Kantons Zürich. Der Ausschuss besteht aus dem Präsidenten und Vizepräsidenten der Delegiertenversammlung und dessen Stellvertreter als Vorsitzende sowie fünf Mitglieder, die nicht gleichzeitig Teil der Delegiertenversammlung sein dürfen. Davon haben mindestens vier Vertreter einer Gemeindeexekutive anzugehören. Die Mitglieder des Ausschusses werden von der Delegiertenversammlung gewählt. Die Amtsdauer der Delegierten, des Ausschusses und einer Rechnungsprüfungskommission beträgt vier Jahre und fällt mit derjenigen der Gemeindebehörden zusammen. Die Delegiertenversammlung besteht aus den Delegierten der Verbandsgemeinden. Jede Gemeinde hat Anrecht auf zwei Sitze, die Stadt Winterthur auf deren vier. Ein Delegierter jeder Gemeinde muss der Exekutive angehören (in der Regel Gemeindepräsident beziehungsweise Bau- oder Werkvorstand). Die Verbandsgemeinden wählen ihre Vertreter in die Delegiertenversammlung sowie zwei Ersatzleute. Die Wahl wird durch die Gemeindeordnung geregelt. Die in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigten Einwohnenden aller Verbandsgemeinden sind die Stimmberechtigten der RWU. Wichtige Beschlüsse sind dem Volk vorzulegen, wenn dies 1000 Betroffene verlangen, ein Drittel der Delegierten dazu auffordern oder die Delegiertenversammlung dies beschliesst. Jede stimmberechtigte Person hat die Möglichkeit, beim Präsidenten des Ausschusses eine Initiative betreffend einen referendumsfähigen Gegenstand einzureichen, über welchen die Delegiertenversammlung befindet. Die vom Verband ausgehenden Bekanntmachungen sind in den amtlichen Publikationsorganen der Verbandsgemeinden sowie im Amtsblatt des Kantons Zürich zu veröffentlichen. Die Mitteilungen an die Verbandsgemeinden erfolgen schriftlich.

Öffentlich-rechtliche Anstalt: Organisationsform

Die öffentlich-rechtliche Anstalt ist juristisch selbständig und hat ihre Rechtsgrundlage in einem kommunalen Reglement. Sie übernimmt für die Gemeinde bestimmte rechtlich selbständige und öffentliche Aufgaben, die durch diese bezahlt werden. Im Reglement werden die Grundzüge der Organisation, die Art und der Umfang der zu erbringenden

Leistung, die betriebswirtschaftlichen Führungsgrundsätze sowie das finanzielle Verhältnis zwischen der Gemeinde und der Anstalt festgehalten. Oftmals wird die Form der öffentlich-rechtlichen Anstalt für Aufgaben etabliert, welche dauerhaft sind und sachliche Mittel erfordern (Friedrich 2002, 10).

Öffentlich-rechtliche Anstalt: Direktdemokratische und parlamentarische Mitsprache

Auch hier wird der konkrete Einbezug des Gemeindeparlaments oder der -versammlung im jeweiligen Vertrag definiert. Wiederum scheint die Gemeindeexekutive in der strategischen und operativen Ausführung der Aufgaben zentral zu sein und den Parlamenten und dem Volk obliegt nur die Verabschiedung von Grundsatzentscheiden.

Beispiel: energia alpina (GR)

Die energia alpina versorgt die Ortschaften und Weiler der Gemeinde Tujetsch, namentlich Tschamut, Selva, Milez, Dieni, Rueras, Zarcuns, Camischolas, Gionda, Salins, Sedrun, Bugnei, Surrein, Cavorgia und die Skigebiete Cuolm Val und Val Val mit elektrischer Energie. Der Zweck der Anstalt ist in den Statuten wie folgt festgehalten: „Zweck der Unternehmung ist die dauernde, sichere und wirtschaftliche Versorgung der Einwohnerschaft mit elektrischer Energie“ (energia alpina 2009). Die Unternehmung finanziert sich selbst durch den Gewinn aus dem Verkauf von Energie. Dazu kommen Kredite, die sie vom Geldmarkt oder von der Gemeinde aufnimmt oder aus Beiträgen der Gemeinde für die Mitfinanzierung bedeutender Investitionsprojekte. Die Direktion und Geschäftsleitung besteht aus einer Person. Sie ist dem Verwaltungsrat unterstellt und nimmt an den Sitzungen dieses Gremiums mit beratender Stimme und Antragsrecht teil. Sie informiert den Verwaltungsrat über wichtige und wesentliche Vorkommnisse. Die Geschäftsleitung ist verantwortlich für die operative Führung der Unternehmung gemäss Organisationsreglement und setzt die Verwaltungs-

ratsentscheide um. Zudem vertritt sie die Unternehmung nach aussen, entscheidet über Anstellungen und Entlassungen und ist verantwortlich für die Führung des Personals. Ausserdem ist die Geschäftsleitung verantwortlich für Vertragsabschlüsse, die nicht in den Kompetenzbereich des Verwaltungsrates fallen. Der sich selbst konstituierende Verwaltungsrat besteht aus drei bis fünf Mitgliedern und ist das oberste Organ der Anstalt. Der Gemeindevorstand hat das Recht auf einen Verwaltungsratssitz. Die Amtsdauer der Verwaltungsräte fällt mit derjenigen der Behörden der Ortsgemeinde Tujetsch zusammen. Eine Wiederwahl ist zulässig.

Als weitere öffentlich-rechtliche Form der Kooperation steht den Gemeinden des Kantons Zürich aufgrund einer Änderung des Gemeindegesetzes aus dem Jahr 2005 zudem die interkommunale Anstalt zur Verfügung. „Sie ist zwar immer noch an kommunale Rechtsgrundlagen gebunden, jedoch ist bei ihr die demokratische Mitwirkung der Stimmberechtigten ausgeschaltet (Referendum, Initiativrecht)“ (Glättli 2007, 37). Die Gründergemeinden übertragen die gemeinschaftliche Aufgabe durch Vertrag an eine Anstalt, die diese unter eigener Leitung, aber in Verbindung mit den Trägergemeinden erfüllt. Die Anstalt kann sehr frei organisiert und sogar weitgehend der AG angenähert werden. Die Mitsprache der Mitgliedgemeinden kann durch Vertretung aller Gemeinden in den Anstaltsorganen gesichert werden. „Die Anstalt ist vor allem für die Leistungsverwaltung geeignet (Versorgungsbetriebe) beziehungsweise dort, wo die direkten Mitwirkungsmöglichkeiten der Stimmberechtigten verzichtbar sind.“ (Glättli 2007, 37). Es schien zuerst, dass diese neue Möglichkeit im Kanton Zürich toter Buchstabe bliebe, doch sie wurde in den vergangenen zehn Jahren bereits verschiedentlich gewählt, wie die folgenden Beispiele zeigen.

Beispiel: Krankenhausverband Zürcher Unterland

Der Gemeinderat von Nürensdorf (ZH) schreibt in einer Orientierung vom 4. Mai 2009, dass der Krankenhausverband Zürcher Unterland (KZU) zu einer interkommunalen Anstalt wird: „Im Rahmen der Vernehmlassung spricht sich der Gemeinderat für die von der Delegiertenversammlung in Aussicht genommene interkommunale Anstalt als neue Rechtsform des KZU aus. Die Kompetenzen, unternehmerischen Handlungsspielräume und Aufsichtsmöglichkeiten sind zweckmässig und angemessen im Anstaltsvertrag geregelt. Die Anpassung ist nötig, weil der Zweckverband als Rechtsform für solche Betriebe zu umständlich und unpraktikabel geworden ist.“

Beispiel: Abwasserreinigung Kloten Opfikon

Die gemeinsame betriebene Abwasserreinigungsanlage der Städte Kloten und Opfikon soll gemäss Stadtanzeiger Kloten vom 9. Mai 2009 in eine interkommunale Anstalt überführt werden: „Die ARA Kommission kam zum Schluss, dass die organisatorischen Rahmenbedingungen des Zweckverbandes den betrieblichen Anforderungen nicht mehr genügen. Deshalb haben die Exekutiven von Kloten und Opfikon sowie der mit einem Anschlussvertrag ausgestattete Flughafen beschlossen, als neue Organisationsform das Instrument der „Interkommunalen Anstalt (KA)“ zu wählen. (...) Die Anstalt wird von eigenen Organen geführt und kann, im Gegensatz zum Zweckverband, Eigenkapital bilden und somit die von ihr erzielten Gewinne selber ausschöpfen und wieder investieren. Wie bei der AG lassen sich politisch-strategisch und operative Betriebsführung entflechten. (...) Das letzte Wort werden in Kloten und Opfikon die Stimmberechtigten an der Urne haben“.

Gleichzeitig zeigen die öffentlichen Diskussionen um die Einführung solcher neuer interkommunaler Anstalten, dass diese demokratietheoretisch umstritten sind. So argumentiert ein Gemeindevertreter der Gemeinde Oetwil bezüglich der Gründung einer Interkommunalen Anstalt

"AlbaVinea – Betreutes Wohnen im Alter rechtes Limmattal" im Jahr 2008, dass trotz der grossen Investitionen in das Projekt keine direkte Einflussnahme durch das Volk auf die Strategie, Mietzinsgestaltung, Entschädigungen oder weitere Investitionen vorhanden sind. Die Kontrolle erfolgte nur noch indirekt über zwei Gemeindevertreter (SVP Oetwil 2008).

3.2.2.3 Regional- oder Interkommunalkonferenz

Neben den Vertragslösungen und der Etablierung einer juristischen Person hat sich in den vergangenen Jahren die Regional- oder Interkommunalkonferenz als dritte übergeordnete Form der Zusammenarbeit etabliert. Wie die bisherigen Ausführungen zeigen, bestehen heute in allen Gemeinden der Schweiz verschiedenste Zusammenarbeitsformen, welche zwar oftmals gut funktionieren, aber relativ komplizierte Strukturen zur Folge haben. Diese politikbereichsübergreifenden Zusammenarbeitsgremien haben bis heute den Nachteil, dass sie kaum über Entscheidungskompetenzen verfügen und verschiedenste Politikbereiche mit möglicherweise variabler Geometrie und vielen Schnittstellen koordinieren müssen.

So wurden in verschiedenen Kantonen Vorschläge gemacht und teilweise auch umgesetzt, wie die immer verstricktere interkommunale Zusammenarbeit durch das Konzept der Region ersetzt und eine kohärente Führung der verschiedenen Aufgabenbereiche mittels einer Regional- oder Interkommunalkonferenz erreicht werden könnte. Ziel dieser ist es, die Vielzahl verschiedenster Formen der Zusammenarbeit mit teilweise gleichem oder auch unterschiedlichem Perimeter zu optimieren. Dabei geht es insbesondere um eine bessere Koordination zwischen den Politikbereichen. So sollen sich nicht mehrere regionale oder interkommunale Organisationen mit der Koordination von regionalen Aufgaben befassen, sondern diese sollen in einer Regionalkonferenz zusammengeführt und integriert werden.

Reformvorschläge wurden bis heute insbesondere im Kanton Bern entwickelt. Am 17. Juni 2007 wurden Änderungen der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes vom Volk angenommen und damit die regionale Zusammenarbeit rechtlich verankert. Die neuen Bestimmungen bilden auch die Grundlage für die Regionalkonferenz Bern-Mittelland, welche am 17. Mai 2009 in einer regionalen Volksabstimmung gutgeheissen wurde. Auch die Region Winterthur hat einen Vorschlag für eine Interkommunalkonferenz erarbeitet, welche jedoch bis heute gescheitert ist (s. Kasten). Zudem bestehen insbesondere in der Agglomerationszusammenarbeit verschiedene Projekte, welche auch von der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) durch Modellvorschläge unterstützt wurden (siehe zur Thematik Sager 2002).

Beispiel: Interkommunalkonferenz (IKK) Winterthur (ZH)

Im Jahr 2007 hat die Regionalplanung Winterthur und Umgebung ein Projekt angedacht, welches die Stadt Winterthur und die Gemeinden in einer Interkommunalkonferenz vereint hätte. Das Projekt war bereits weit entwickelt und hat insbesondere auch die Frage der demokratischen Mitwirkung geklärt, ist dann jedoch am fehlenden politischen Willen der umliegenden Gemeinden gescheitert (Interview Fritz Zollinger, Stadtentwicklung Winterthur). Gleichwohl soll hier als Beispiel die Regelung der demokratischen Mitsprache sowie der Mandatierung der Exekutivmitglieder aufgeführt werden.

Die IKK wäre als öffentlich-rechtliche Körperschaft für die verbindliche regionale Zusammenarbeit und als strategische Entscheidungsplattform über eine regionale Urabstimmung konstituiert worden. Die vom Volk gewählten Stadt- und Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten hätten (ev. mandatiert) die Gemeinden im IKK-Rat vertreten und dort die strategischen Entscheide gefällt. Im IKK-Rat hätte je nach Regelung eine abgestufte Stimmkraft gegolten (1 Stimme plus 1 Stimme pro 5'000 Einwohner). Auch die Finanzierung hätte sich – neben kantonalen Beiträgen

– nach diesem Schlüssel zusammengesetzt. Innerhalb der IKK wären Teilkonferenzen für bestimmte Aufgaben gebildet worden, d.h. dass gewisse Gemeinden zusammen Aufgaben erfüllt und finanziert hätten, die nicht für die ganze Region von Bedeutung gewesen wären. Die IKK-Geschäfte wären in fachspezifischen Kommissionen, zusammengesetzt aus den Ressortvorstehern und Fachleuten aus den Verwaltungen, vorbereitet worden. In wichtigen Fragen wären zudem Referenden und Initiativen möglich gewesen, welche die Stimmberechtigten oder die Gemeinden hätten veranlassen können. Die operative Umsetzung der beschlossenen Aufgaben wäre wie bisher über öffentlich- oder privatrechtliche Institutionen und Organisationen (Gemeinden, Zweckverbände, Anstalten, Vereine, etc.) geschehen (Regionalplanung Winterthur und Umgebung 2007).

Direktdemokratische und parlamentarische Mitsprache

Im Gegensatz zu den obigen Zusammenarbeitsformen zeichnet sich diese neue Form der Zusammenarbeit, respektive diejenigen Projekte, die sich bis anhin durchgesetzt haben, durch eine formalisierte und klar geregelte demokratische Mitsprache aus. Diese ist nicht in allen bisher ausgearbeiteten Projekten gleich gestaltet. Teilweise wird jeweils eine Person pro Gemeinde (meistens das Gemeindepräsidium) in die Konferenz oder einen Rat delegiert, in welcher oder welchem strategische Entscheide gefällt werden. Gleichzeitig ist eine Gewichtung der Stimmkraft nach kleinen und grossen Gemeinden vorgesehen. Auch das Volk kann Einfluss auf diese Zusammenarbeitsform nehmen, zum einen in einer Urabstimmung, zum anderen durch gezielte Referenden zu Beschlüssen der jeweiligen Gremien sowie Initiativen für neue oder andere Zusammenarbeitsprojekte.

Das Beispiel der *regiun surselva* zeigt, dass diese Art der Zusammenarbeit auch als Verband konzeptualisiert werden kann, welcher sich von den üblichen Verbänden jedoch dadurch abhebt, dass er über ein eige-

nes Parlament und somit eine klare demokratische Legitimation und Aufsicht verfügt.

Beispiel: regiun surselva

Die regiun surselva ist ein öffentlich-rechtlicher Verband mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die Region Surselva umfasst das Gebiet des Vorderrheintales zwischen dem Flimser Wald und dem Quellgebiet des Rheines am Piz Badus mit den Seitentälern Lumnezia, Safien und Medel. Sie umfasst 44 Gemeinden. Sie ist Trägerin der Musikschule und des logopädischen Dienstes, führt die regionale Spitex-Koordinationsstelle und besorgt in ihren Gemeinden die Abfallbewirtschaftung. Neben diesen Kernaufgaben vertritt die regiun surselva auch regionale Anliegen nach aussen, initiiert und betreut eigene regionale Projekte, nimmt die Interessen der Region wahr und sorgt als regionales Kompetenzzentrum für einen funktionierenden Informationsaustausch innerhalb der Region. Die Organe der Region sind die Gesamtheit der Stimmberechtigten, das Regionalparlament (25 Parlamentarier), der Regionalvorstand (bestehend aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und drei weiteren Mitgliedern) und der Geschäftsprüfungskommission. Die Leistungen der Gemeinden werden alljährlich von den Delegierten im Rahmen des Budgets beschlossen. Die Beiträge der Gemeinde werden aufgrund der Einwohnerzahl und der Steuerkraft festgelegt. Die Wahl in das Regionalparlament erfolgt entlang den Wahlkreisen, wobei Flims und Trin einen Wahlkreis bilden. Jedem Wahlkreis ist mindestens ein Sitz zugesprochen.

Da diese Art der Zusammenarbeit in den Augen mancher Beobachter eine vierte, neue Staatsebene schafft, ist diese umstritten. Zudem haben insbesondere die kleinen Gemeinden Angst, dass sie in diesen Strukturen von den grösseren regionalen Zentren überstimmt werden und diesen auch thematisch nicht gewachsen sind, weil sie nicht über die gleichen Ressourcen verfügen. Diese Stimmen werden insbesondere dann

laut, wenn diese Zusammenarbeit im kantonalen Gesetz wie im Kanton Bern verankert werden und auch formalisierte Strukturen erhalten soll. So hat im Gegensatz dazu der Verein LuzernPlus bis anhin keinen grossen Widerstand erfahren, er basiert jedoch auch auf freiwilliger Zusammenarbeit innerhalb eines Vereins, welcher sich bis heute nicht weiterentwickelt hat, aber eigentlich das Fernziel einer Regional- oder Agglomerationskonferenz hätte.

Beispiel: LuzernPlus (LU)

13 Gemeinden der Region Luzern gründeten zusammen mit weiteren Interessierten im Februar 2006 den Netzwerkverein LuzernPlus. Hauptanliegen des Vereins sind gemäss Statuten die gemeindeübergreifenden Interessen zu bündeln und die Anliegen der Agglomeration Luzern gemeinsam zu vertreten sowie auch die Zusammenarbeit aller am Wohlergehen der Agglomeration Luzern Interessierten zu verbessern, zu stärken und zu festigen.

Alle interessierten Personen und Organisationen können dem Verein beitreten. Die Vereinsmitglieder bilden dabei die Generalversammlung von Luzern Plus. Die Stimmkraft ist dabei so geregelt, dass Gemeinden pro angebrochene 500 Einwohner eine Stimme, Gemeindeverbände und Zweckverbände drei Stimmen, Kantone je 5000 Einwohnerinnen zwei Stimmen, juristische Personen je nach Jahresbeitragskategorie eine bis fünf Stimmen und natürliche Personen eine Stimme haben. Weitere Organe sind die Geschäftsstelle sowie der Vorstand und Arbeitsgruppen. Der Vorstand wird aus der Generalversammlung gewählt, dessen Zusammensetzung ist jedoch sonst nicht weiter festgelegt (Statuten Verein Luzern Plus 2006).

3.2.3 Zwischenfazit: Modelle interkommunaler Zusammenarbeit

Gesamtschweizerisch können folgende Beobachtungen bezüglich der direktdemokratischen und parlamentarischen Mitsprache der interkommunalen Zusammenarbeit gemacht werden:

- Im Gegensatz zur kantonalen Ebene zeichnet sich die kommunale Ebene dadurch aus, dass nur in seltenen Fällen ein Gemeindeparlament die spezialisierten Funktionen der demokratischen Kontrolle und Aufsicht übernehmen kann. Dies erschwert auch die Legitimation auf dem Gebiet der interkommunalen Zusammenarbeit.
- Es zeigt sich, dass viele Entscheide, die die interkommunale Zusammenarbeit betreffen, dem Zuständigkeitsbereich der Exekutive zugesprochen werden und die Mitsprache der Parlamente und des Volkes selten thematisiert werden.
- Die meisten Modelle der interkommunalen Zusammenarbeit sind bezüglich der Organe der Exekutive, der parlamentarischen und der demokratischen Substanz abhängig von den gesetzlichen Grundlagen. Diese sind im Obligationenrecht oder im jeweiligen kantonalen Gemeindegesetz vorgeschrieben. Bezüglich der konkreten Entscheidmechanismen kennen nur die Aktiengemeinschaft und die privat-rechtliche Stiftung klare rechtliche Vorgaben. Die anderen Modelle verlangen eine eigene Regelung innerhalb ihrer Organisationsform.
- Gleichwohl lässt sich eine Hierarchie bezüglich der unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit ausmachen, wobei bestimmte Formen es eher zulassen, dass eine Mitsprache möglich ist und andere dazu eher ungeeignet sind. Die Form der Sitzgemeinde ist für eine Mitsprache der Anschlussgemeinden ungeachtet auf welcher Ebene problematisch. Weiter sind alle privatrechtlichen Formen, in welchen auch private Akteure Entscheidungsbefugnisse haben, nicht prädestiniert für eine parlamentarische oder gar demokratische Mitsprache, welche über einen Grundsatzentscheid hinausgeht, da sie effizient handeln und oftmals rasch re-

agieren müssen. Für alle hoheitlichen Aufgaben innerhalb von öffentlich-rechtlichen Formen scheint sich eine Mitsprache jedoch anzubieten, welche auch stärker ausgebaut werden könnte.

- Insbesondere in den vergangenen fünf Jahren finden Bestrebungen statt, eine bereichsübergreifende Koordination vorzunehmen. Dies erfolgt insbesondere innerhalb sogenannter Regional- oder Interkommunkonferenzen, welche jedoch nicht überall in der Schweiz Anklang finden.

-

Tabelle 12: Zusammenfassung der Modelle interkommunaler Zusammenarbeit

Zusammenarbeitsform	Gesetzliche Grundlage	Vertretung im Exekutivorgan durch Gemeindeexekutive	Delegation von Gemeindevertretern	Direkt-demokratische Mitbestimmung
Vertragsmodelle	Vertrag	(kein Exekutivorgan)	(kein Delegationsorgan)	Selten
Juristische Person				
<i>AG</i>	Art. 620 ff. OR	Entsenden von Gemeindevertretern in Verwaltungsrat Geschäftsleitung zu regeln, evtl. Mandatsverhältnis	In Generalversammlung und Revisionsstelle möglich, Einzelheiten, insbesondere Mandatierung zu regeln.	Urabstimmung möglich
<i>Verein</i>	Art. 60 ff. ZGB	Entsenden von Gemeindevertretern in Vorstand, Geschäftsleitung zu regeln	In Generalversammlung und Revisionsstelle möglich, Einzelheiten zu regeln.	Urabstimmung möglich

Zusammenarbeitsform	Gesetzliche Grundlage	Vertretung im Exekutivorgan durch Gemeindeexekutive	Delegation von Gemeindevertretern	Direkt-demokratische Mitbestimmung
<i>Genossenschaft</i>	Art. 828 bis 926 OR	Exekutivmitglieder als Genossenschaftler möglich	In Delegiertenversammlung und Revisionsstelle möglich, Einzelheiten zu regeln.	Urabstimmung möglich
<i>Privat-rechtliche Stiftung</i>	Art. 80 ff. ZGB	Entsenden von Gemeindevertretern in Stiftungsrat, Geschäftsleitung zu regeln, evtl. Mandatsverhältnis	In Delegiertenversammlung und Revisionsstelle möglich, Einzelheiten zu regeln, öffentliche Aufsicht	Keine Mitbestimmung, Stifterwillen zählt
<i>Gemeindeverband/ Zweckverband</i>	Art. 130 ff. Gemeindegesetz vom 16. März 1998	Entsenden von Gemeindevertretern in Vorstand, Geschäftsleitung zu regeln, evtl. Mandatsverhältnis	Gemeinderäte in Verbandsversammlung, am Grundsatzentscheid beteiligt, ev. Kommissionen	Urabstimmung, fakultatives Referendum/ Initiative möglich
<i>Öffentlich-rechtliche Anstalt</i>	Werden durch kantonales Recht erst gegründet (keine Rechtsform im streng-	In den Statuten zu regeln	Mitwirkung in den Statuten zu regeln.	Urabstimmung möglich

Zusammen- arbeitsform	Gesetz- liche Grund- lage	Vertretung im Exekutiv- organ durch Gemeinde- exekutive	Delegation von Ge- meindevertretern	Direkt- demokra- tische Mitbe- stimmung
	en Sin- ne)			
Regional- oder Interkommunale Konferenz	Werden durch kanto- nales Recht erst gegrün- det	Entschei- dungsträger sind oftmals die versam- melten Ge- meinde- präsidien oder ein Regional- parlament	In den bestehenden Modellen ist ein Ein- bezug mittels Dele- gierten nicht geplant, sondern die Wahl von Parlamentariern oder die Mandatierung der Exekutiven	Urabstim- mung not- wendig, fakulta- tives Refe- ren-dum/ Initiative möglich

3.3 Kriterien der Demokratiequalität und Fallauswahl

Die Kriterien der Demokratiequalität orientieren sich stark an den in Kapitel 2.4.9 etablierten Kriterien für die interkantonale Zusammenarbeit. Im Folgenden werden diese noch einmal kurz anhand der interkommunalen Zusammenarbeit diskutiert und danach wird auf die Fallauswahl und deren Kriterien eingegangen.

3.3.1 Einzelne Kriterien der Demokratiequalität

Analog wie bei der interkantonalen Zusammenarbeit ist auch bei der interkommunalen Zusammenarbeit die Exekutivlastigkeit ein Problem. Es zeigt sich, dass allgemein viele Entscheide, welche die interkommunale Zusammenarbeit betreffen, dem Zuständigkeitsbereich der Exekutive zugesprochen und die Mitsprache der Parlamente und der Bevölkerung nicht, oder nur gering einbezogen werden. Zusätzlich dazu ergeben sich jedoch insbesondere auf der kommunalen Ebene Fragen bezüglich der Kompetenzübertragung auf interkommunale Gremien. Es stellt sich die Frage, ob und wie hier den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit der Wahl der Verantwortlichen oder der Absegnung der Leistungen gegeben

wird. Weiter stellt sich die Frage, ob Delegierte an Weisungen gebunden sind, oder ob sie in ihren Verhandlungen und Entschlüssen frei sind. Im Folgenden wird noch einmal kurz auf die spezifische Ausgestaltung der Kriterien der Rechtsgrundlagen, Entscheidmechanismen/Repräsentation, parlamentarischen und demokratischen Mitwirkung sowie der Information/Transparenz eingegangen. Die normativen Grundlagen wurden bereits im Kapitel 2.3 zur interkantonalen Zusammenarbeit spezifiziert und werden nicht noch einmal aufgenommen.

Rechtsgrundlagen

Wie in Kapitel 2.3 bereits diskutiert, bedeutet Demokratiequalität, dass jegliches Handeln von politischen und administrativen Behörden eine rechtliche Grundlage hat, so auch die interkommunale Zusammenarbeit. Hierbei steht insbesondere im Vordergrund, welche der verschiedenen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit gewählt wurde, da diese auch einen Einfluss auf die Möglichkeiten der direktdemokratischen und parlamentarischen Mitsprache hat.

Entscheidmechanismen/Repräsentation

Interkommunale Gremien können neben der Rechtsgrundlage insbesondere nach ihrer Zusammensetzung und Repräsentativität beurteilt werden. Hierbei stellt sich die Frage, wie die verschiedenen Gemeinden in einem möglichen Exekutivgremium repräsentiert sind, und welches Stimmengewicht sie haben. Zentral ist dabei, dass alle ihre Sicht der Probleme einbringen können und Gewähr haben, dass diese berücksichtigt werden. Ein weiteres Element dieses Kriteriums ist, dass Entscheidmechanismen im Voraus festgelegt und statuarisch definiert werden, damit keine Gruppe oder Einzelne ungehört bleiben. Wie bereits im Kapitel 2.3.1 zur interkantonalen Zusammenarbeit formuliert wurde, sind Mehrheitsentscheide nicht per se undemokratisch, sie entsprechen nur nicht der normativen Theorie des Einbezugs aller relevanten Gruppen in den Schlussentscheid. Ein zusätzliches zentrales Element bei der inter-

kommunalen Zusammenarbeit ist die Frage der Delegation. Es stellen sich zwei Problempunkte: Zum einen, wie werden Delegierte bestimmt? Werden sie durch den Gemeinderat berufen oder werden sie von der Gemeindeversammlung gewählt? Zum anderen, sind diese Delegierten durch ein Mandat gebunden, oder in ihrer Entscheidung frei? Normativ betrachtet muss festgestellt werden, dass sowohl die Wahl als auch die Rückkopplung, d.h. ein gebundenes Mandat, demokratiefreundlicher ist; dies deshalb, weil so der Wille der Bürgerinnen und Bürger direkt abgebildet ist. Inwiefern dieses normativ wünschbare Modell auch wirklichkeitstauglich ist, wird sich aufgrund der empirischen Untersuchung zeigen müssen.

Parlamentarische Mitwirkung

Wie auf interkantonaler Ebene ist die Legislative verantwortlich für die Kontrolle und Oberaufsicht über die interkommunale Zusammenarbeit. Sie vertritt formell im Rahmen der Verfassung die Bevölkerung und ist zuständig für die Gesetzgebung, wobei die Präferenzen der Einwohnerinnen und Einwohner artikuliert, in die Legislatur eingebracht und bei deren Ausführung überwacht werden sollten. Als Gremien der Oberaufsicht werden auch bei der interkommunalen Zusammenarbeit, wenn überhaupt, Kommissionen eingesetzt (dies teilweise auch bei Gemeinden ohne Parlamente). Oftmals ist jedoch auch das Parlament als Ganzes für die Aufsicht verantwortlich. Es hat dabei verschiedene Instrumente zur Verfügung, um an der interkommunalen Zusammenarbeit teilzunehmen, je nachdem in welcher Phase sich ein Projekt befindet.

Direktdemokratische Mitwirkung

Im Gegensatz zur interkantonalen Zusammenarbeit spielt die direktdemokratische Mitwirkung auf interkommunaler Ebene eine grössere Rolle. Dies hängt insbesondere damit zusammen, dass nur gerade 20 Prozent aller Gemeinden ein Parlament haben. In allen restlichen Gemeinden obliegt deshalb die Kontrolle der Aufsicht über die interkommunale Zu-

sammenarbeit sozusagen der Bevölkerung. Ein Mittel zur Sicherung der Demokratiequalität ist somit die direkte Demokratie, welche bei der interkommunalen Zusammenarbeit die Möglichkeit der Urabstimmung während einer Gemeindeversammlung, oder aber auch Referendum- und Initiativrechte beinhaltet.

Information/Transparenz

Damit die Bevölkerung oder ein Parlament Mit- oder Einsprache ausüben kann, muss über abgeschlossene Verträge mit anderen Gemeinden informiert werden. Dieser Informationsaustausch muss sowohl zwischen der Exekutive und einer eventuell vorhandenen Legislative wie auch zwischen der Exekutive und dem Volk funktionieren.

Tabelle 13: Zusammenfassung der Kriterien der Demokratiequalität

Kriterien der Demokratiequalität	
<i>Rechtliche Grundlage</i>	Welche rechtliche Grundlage besteht für die interkommunale Zusammenarbeit?
<i>Entscheidmechanismen/ Repräsentation</i>	Wie werden interkommunale Exekutivorgane oder Kommissionen bestellt? Wie werden Entscheidungen in diesen getroffen? Sind diese Regeln statuarisch festgelegt? Können Mitglieder in diesen Gremien mandatiert werden?
<i>Parlamentarische Mitwirkung</i>	Wie wird die parlamentarische Mitwirkung organisiert? Zu welchem Zeitpunkt kann die Mitsprache erfolgen?
<i>Direktdemokratische Mitwirkung</i>	Wie kann die Bevölkerung an der interkommunalen Zusammenarbeit teilnehmen?
<i>Information/ Transparenz</i>	Wann werden die Parlamente und die Öffentlichkeit über eine Zusammenarbeit informiert? Sind die Strukturen von Gremien und die Mandatierungen öffentlich?

Wie bereits in Kapitel 2.3 für die interkantonale Zusammenarbeit dargestellt wurde, hängt die demokratische Mitsprache insbesondere auch von den Ressourcen und der Bereitschaft der Bevölkerung und des Parlamentes ab. Dies ist umso stärker auf der kommunalen Ebene der Fall, da es sich hier um komplizierte Geschäfte handelt, welche oft von Milizpersonen behandelt werden. Ressourcen und Bereitschaft scheinen deshalb problematischer zu sein als auf der stärker professionalisierten Ebene des Kantons.

Nachdem die Kriterien der Demokratiequalität noch einmal kurz zusammengefasst wurden, soll im Folgenden auf die Auswahl der beiden Gemeinden eingegangen werden, in welchen die Detailstudien zu den verschiedenen Formen der Zusammenarbeit vorgenommen wurden.

3.3.2 Fallauswahl

Für die Detailstudien werden zwei Gemeinden untersucht, welche sich aufgrund ihrer strukturellen direkt- und repräsentativdemokratischen Merkmale unterscheiden. Eine Agglomerationsgemeinde mit einem Parlament und eine Landgemeinde mit einer Gemeindeversammlung: die Gemeinde Zollikofen und die Gemeinde Albligen. Für die beiden Gemeinden werden verschiedene Formen der Zusammenarbeit detaillierter untersucht und bezüglich ihrer direktdemokratischen und/oder parlamentarischen Mitsprache beschrieben. Dabei soll insbesondere auch darauf eingegangen werden, wie sich der strukturelle Unterschied auf die Demokratiequalität auswirkt.

Die Auswahl erfolgte auch deshalb, weil sich die Gemeinden in ihrer soziostrukturellen Zusammensetzung unterscheiden; bei beiden ist der Druck zur Zusammenarbeit hoch, wenn auch aufgrund unterschiedlicher Gründe. In Landgemeinden ist es eher eine Frage der sinnvollen Nutzung von Ressourcen, während in den Agglomerationsgemeinden die mehrfach diskutierte Problematik der fehlenden Überlappung funktiona-

ler und politischer Räume vordergründig ist. In Agglomerationsgemeinden sind heute die meisten Menschen wohnhaft (Reist 2009, 1); sie zeichnen sich aus durch die „Pendlerverflechtung, den baulichen Zusammenhang, ihre Arbeitsplatzdichte, ihre Wirtschaftsstruktur und ihre Bevölkerungsentwicklung“ (Reist 2009, 4). Die Mehrheit der Berner Gemeinden sind ländliche Gemeinden; sie machen einen Anteil von 96.7 Prozent aus.

3.4 Empirische Analyse der interkommunalen Zusammenarbeit im Kanton Bern

Basierend auf obiger Literaturstudie wird in diesem Kapitel die Situation für den Kanton Bern empirisch untersucht. In einem ersten Schritt wird eine Übersicht über die bestehende interkommunale Zusammenarbeit erstellt. Für diese Bestandsaufnahme der existierenden Zusammenarbeit auf Gemeindeebene wird auf Daten der Gemeindegemeinschaftsbefragung aus dem Jahr 2005 zurück gegriffen (Steiner 2006), welche von Pascal Reist ausgewertet und publiziert wird. Ziel der Analyse ist, eine Bestandsaufnahme über die bestehende Zusammenarbeit zu machen und dabei zum einen die beiden ausgewählten Gemeinden zu verorten. Danach wird auf einer übergeordneten Ebene die Demokratiequalität beurteilt, indem die bestehenden Gesetzesgrundlagen auf kantonaler Ebene diskutiert werden. In einem dritten Schritt wird nach einer kurzen Einführung der beiden Gemeinden, deren interkommunale Zusammenarbeit anhand der definierten Kriterien geprüft und beurteilt.

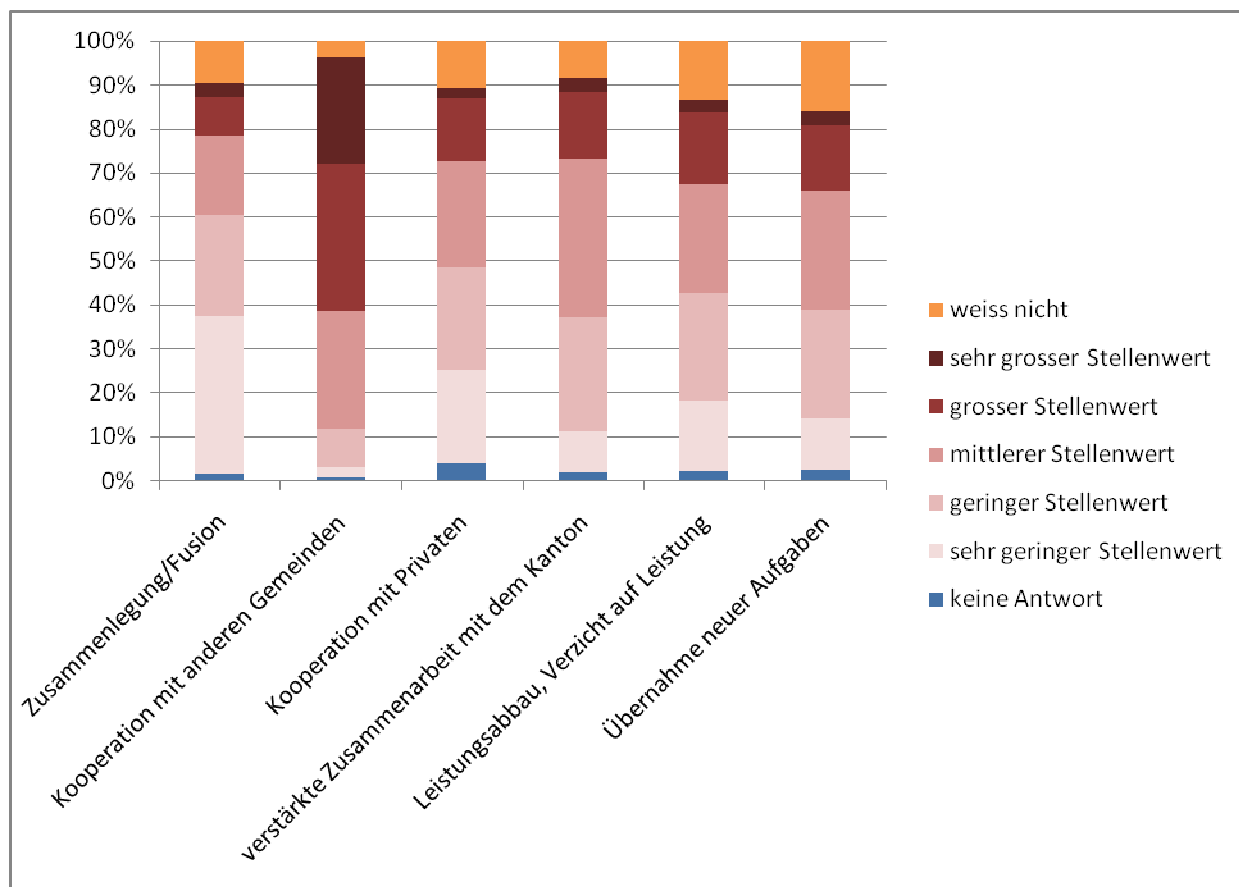
3.4.1 Übersicht über die interkommunale Zusammenarbeit im Kanton Bern

Der Kanton Bern dient als Gefäss für 392 Gemeinden, in welchem die interkommunale Zusammenarbeit immer mehr an Bedeutung gewinnt. Es sind im kantonalen Vergleich vor allem die Agglomerationsgemeinden Burgdorf, Thun, Biel und Interlaken, die überdurchschnittlich in die

interkommunale Zusammenarbeit involviert sind. Nur ein sehr kleiner Prozentsatz (weniger als zwei Prozent) der Gemeinden gibt an, sich nicht an interkommunaler Zusammenarbeit zu beteiligen. Die folgenden Statistiken basieren auf fünf Fragen, die zur interkommunalen Zusammenarbeit in der Gemeindeschreiberbefragung zu diesem Thema aufgenommen wurden. Es handelt sich nur um eine kleine Anzahl Fragen, weil die gesamte schweizweite Befragung weiter ausgerichtet ist als nur auf die Zusammenarbeit. Dennoch geben diese Zahlen einen ersten Überblick über die Verhältnisse im Kanton Bern.

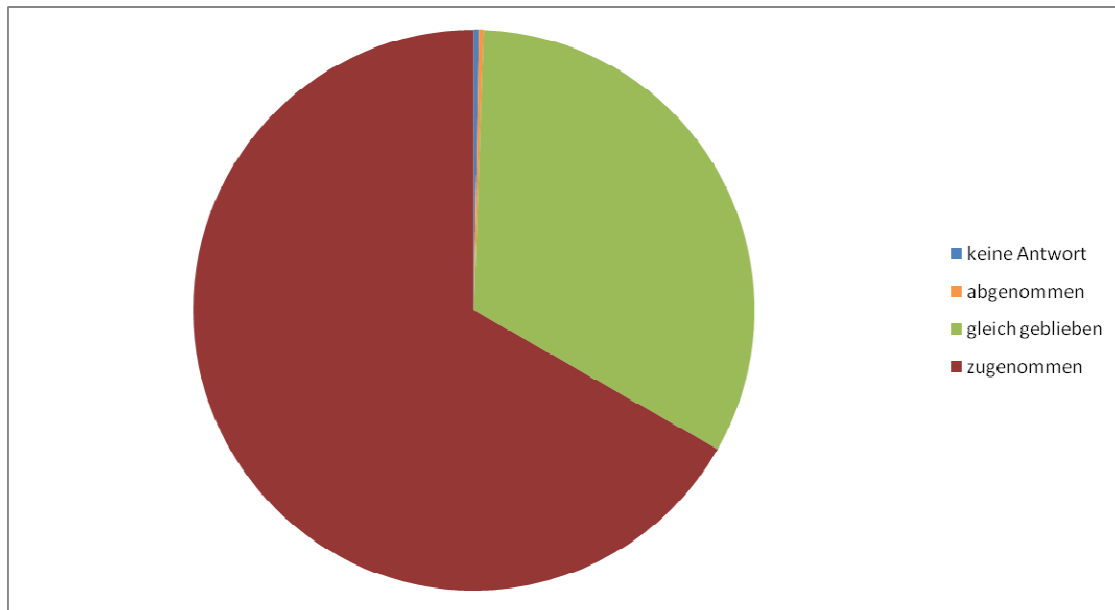
Betrachtet man neben der interkommunalen Zusammenarbeit auch noch weitere Formen der Aufgabenerfüllung in Gemeinden, so wird ersichtlich, dass diese mit Abstand die wichtigste Rolle bei der Veränderung zwischen 2000 und 2005 spielte (s. Abbildung 9).

Abbildung 9: Formen der Aufgabenerfüllung zwischen und in Gemeinden



Eine klare Aussage lässt sich bezüglich der Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit machen; sie hat sich zumindest zwischen 2000 und 2005 stark intensiviert (s. Abbildung 10).

Abbildung 10: Veränderung der interkommunalen Zusammenarbeit in den letzten 5 Jahren



Betrachten wir die unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit, dann fällt auf (s. Abbildung 11), dass die Zunahme innerhalb dieses Zeitraums insbesondere aufgrund einer vermehrten Übertragung von Aufgaben an andere Gemeinden und aufgrund der Erfüllung von Aufgaben für andere Gemeinden stattgefunden hat. Ein etwas weniger grosser Anteil der Zunahme ist durch die gemeinsame Erbringung von Aufgaben zustande gekommen.

Bei der Zusammenarbeit innerhalb des Kantons zeigt sich (s. Abbildung 12), dass in diesem Zeitraum neben den Kontakten zu den Nachbargemeinden insbesondere die Kontakte innerhalb des Bezirks zugenommen haben. Daraus kann geschlossen werden, dass neben der bereits seit Jahrzehnten bestehenden Zusammenarbeit zwischen Gemeinden nun die Zusammenarbeit in der Region oder mit mehreren

Gemeinden innerhalb eines Bezirks an Bedeutung gewinnen wird. Beweis hierfür ist im Kanton Bern auch die Annahme der Regionalkonferenzen.

Abbildung 11: Formen der interkommunalen Zusammenarbeit

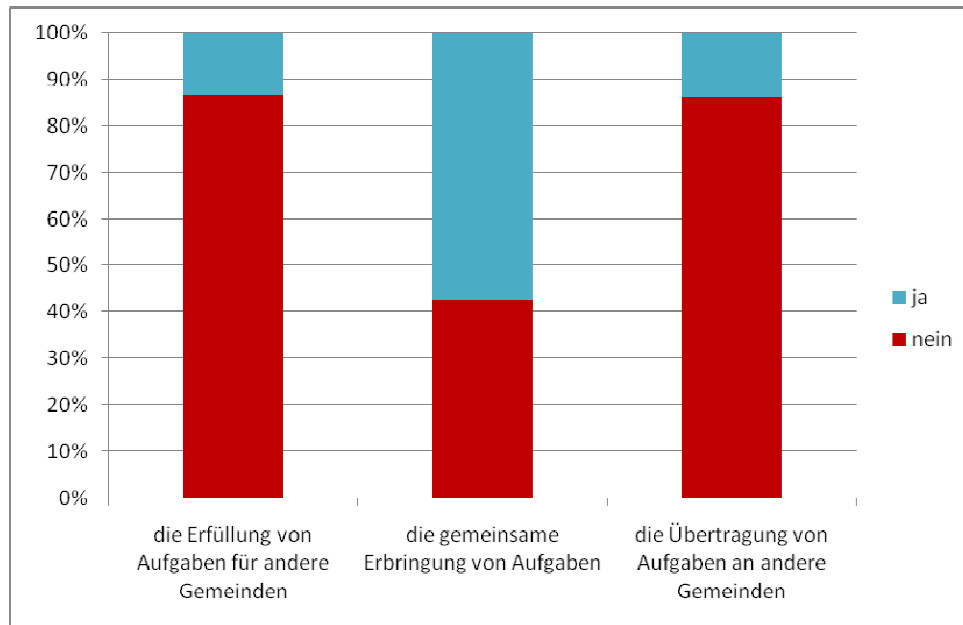
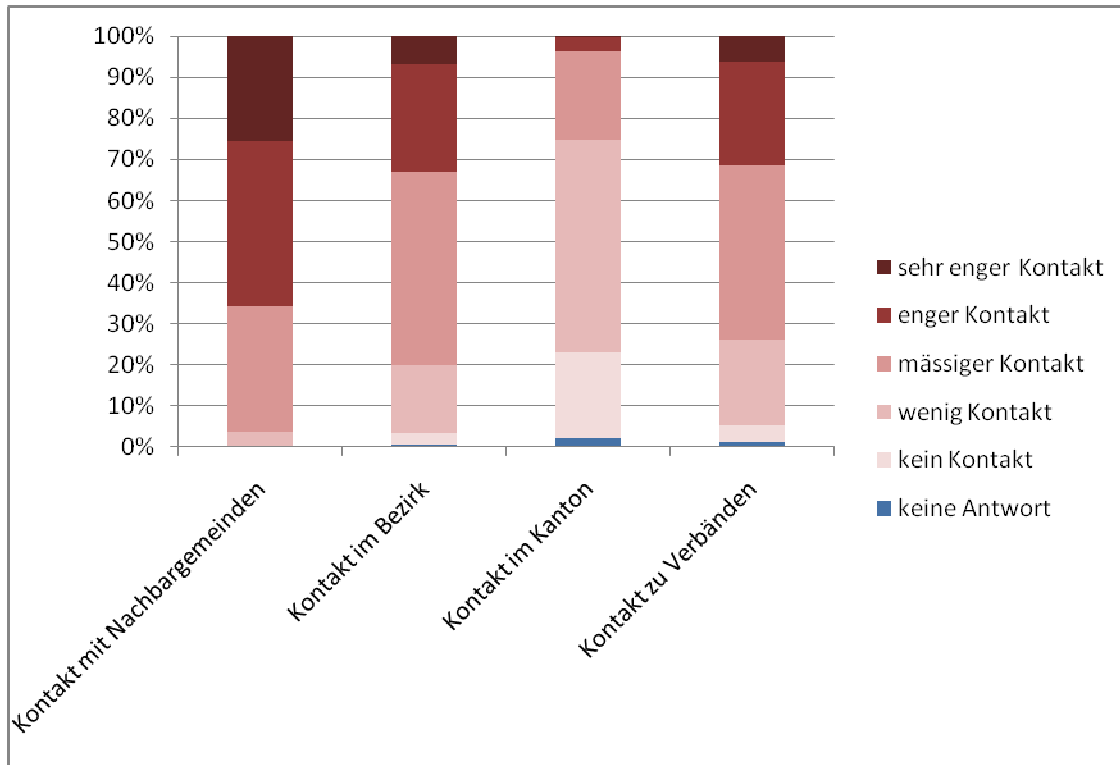
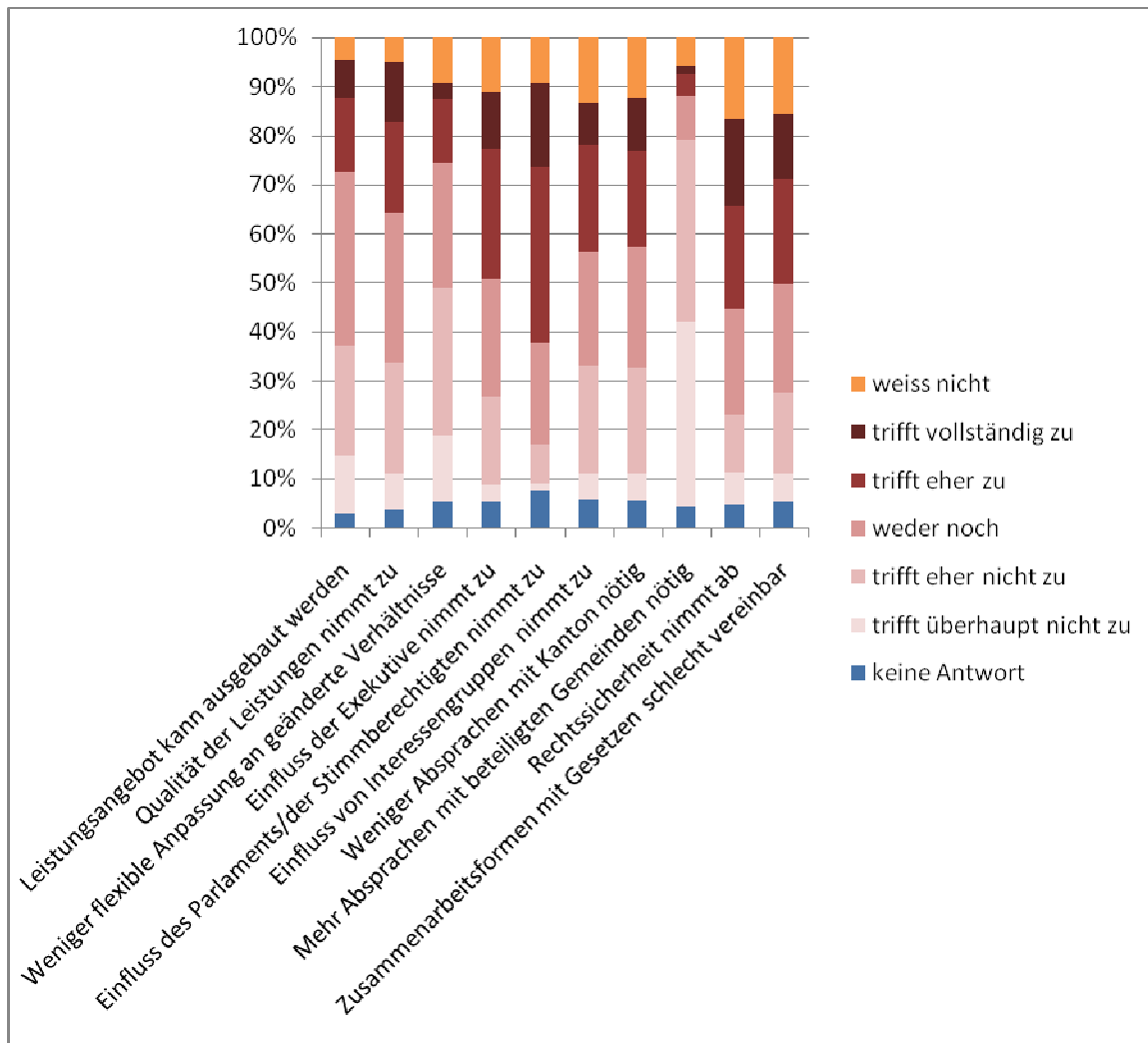


Abbildung 12: Zusammenarbeit innerhalb des Kantons



Die Abbildung 13 schliesslich zeigt auf, was die Auswirkungen der interkommunalen Zusammenarbeiten auf die Gemeinden sind. Interessanterweise wird hier angegeben, dass sowohl der Einfluss der Exekutive als auch der Einfluss des Parlamentes durch die Zusammenarbeit zunimmt. Ob sich dies auch für die Zusammenarbeit in den beiden Gemeinden bestätigen lässt, zeigen die empirischen Studien auf der kommunalen Ebene. Gleichzeitig scheint eine gewisse Rechtsunsicherheit in diesem Gebiet zu herrschen, respektive eine Inkompatibilität mit der bestehenden Rechtsordnung.

Abbildung 13: Auswirkungen der interkommunalen Zusammenarbeit



3.4.2 Interkommunale Zusammenarbeit in den Gemeinden Zollikofen und Albligen

Im Folgenden werden die oben aufgeführten Kriterien der Demokratiequalität anhand der Situation in Zollikofen und Albligen beurteilt. Dabei wird so vorgegangen, dass in einem ersten Unterkapitel für beide Gemeinden die Rechtsgrundlage diskutiert wird, da diese gemeinsam kantonale geregelt ist. Danach werden in zwei weiteren Unterkapiteln die beiden Gemeinden analysiert. Zuerst werden diese von sozio-strukturellen und politischen Merkmalen eingeführt, danach erfolgt eine tabellarische Zusammenstellung der jeweiligen Zusammenarbeitsformen anhand der Kriterien Entscheidmechanismen/Repräsentation, parlamentarische und demokratische Mitwirkung und Information/Transparenz. Die Erkenntnis-

se daraus werden in einem abschliessenden Kapitel zur Demokratiequalität zusammengefasst.

3.4.2.1 Rechtsgrundlage der interkommunalen Zusammenarbeit im Kanton Bern

Im Kanton Bern ist die Zusammenarbeit unter den Gemeinden in Abschnitt 2 des Gemeindegesetzes geregelt. Als erstes erwähnt wird hierbei der Grundsatz der Freiwilligkeit der Zusammenarbeit unter Gemeinden. Weiter wird festgesetzt (Artikel 5), dass bei einer Zusammenarbeit in Regionen oder Agglomerationen ein Vertrag geschlossen werden muss. Dieser zählt zum einen alle Gemeinden auf, welche an der Zusammenarbeit beteiligt sind, zum anderen die einzelnen Bereiche der Zusammenarbeit und deren Rechtsform. Weiter wird auch vorgegeben, dass in diesem Vertrag die Organisation, sowie die Art und der Umfang der eingesetzten Mittel festgeschrieben sein müssen. Die Zusammenarbeit wird personell und finanziell vom Kanton unterstützt; die zuständigen kantonalen Stellen stehen den Gemeinden zur Verfügung und der Kanton kann sich finanziell an der Zusammenarbeit beteiligen. Zudem sind die Verträge dem Regierungsrat zu unterbreiten. Im Bernischen Gemeindegesetz sind folgende Formen der Zusammenarbeit aufgezählt: Gemeindeverband, Vertragsverhältnis, öffentlich-rechtliches Unternehmen (Anstalt) und juristische Person des Privatrechts.

Gleichzeitig besteht jedoch im Kanton Bern auch die Möglichkeit, dass der Kanton Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichtet (Artikel 8). Diese Verpflichtung folgt einem vorgegebenen Prozess: Falls eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung dies erfordert, kann der Regierungsrat den Gemeinden einer Region oder Agglomeration eine Frist zur Ausarbeitung eines Zusammenarbeitsvertrages ansetzen. Falls innert dieser Frist kein tauglicher Zusammenarbeitsvertrag vorgelegt wird, kann der Grosse Rat die Gemeinden durch Gesetz oder Beschluss zur Zusammenarbeit verpflichten. In diesem Gesetz oder Beschluss definiert der Grosse Rat diejenigen Elemente, welche normalerweise auch im Zu-

sammenarbeitsvertrag stehen würden (Perimeter, Bereiche, Rechtsform, Grundzüge der Organisation, Art und Umfang der Mittel).

Weiter wurde am 17.06.2007 die Regionalkonferenz in das Gemeindegesetz (s. Artikel 137ff.) aufgenommen. Die Einzelheiten zu den Regionalkonferenzen werden in diesem Kapitel nicht abgehandelt, da diese als eigene Form in Kapitel 3.2 spezifisch behandelt wird.

Abschliessend kann hierzu gesagt werden, dass für die Zusammenarbeit eine rechtliche Grundlage besteht, dass für die Gemeinden in der Ausgestaltung sowie Art und Weise jedoch sehr viel Spielraum besteht. Was im Gesetz (ausser für die Regionalkonferenzen) nicht erwähnt wird, ist die Frage der parlamentarischen oder direktdemokratischen Mitsprache der Bevölkerung an der Zusammenarbeit. Die Verantwortung für und Kontrolle über die Demokratiequalität liegt deshalb bei den einzelnen Gemeinden. Gleichzeitig ist die Organisation der jeweiligen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit bis zu einem gewissen Grad auch in den jeweiligen Gesetzen des öffentlichen oder privaten Rechts geregelt. Zudem bestehen auch bestimmte Gemeindespezifische Kulturen, wie in den empirischen Studien ersichtlich wird.

3.4.3 Interkommunale Zusammenarbeit in der Gemeinde Albligen

3.4.3.1 Soziostrukturelle und politische Merkmale

Albligen befindet sich an der Berner Kantongrenze zu Freiburg und hat 471 Einwohner (Stand 2008). Die Gemeinde Albligen hat insbesondere mit den beiden Nachbargemeinden Wahlern (südlich) und Überstorf (nördlich) eine intensivere Zusammenarbeit etabliert. Ueberstorf ist eine relativ grosse Gemeinde mit über 2200 Einwohnern (Stand 2006), welche einzelne KMU-Betriebe beheimatet. Wahlern ist das regionale Zent-

rum im Amtsbezirk Schwarzenburg und hat über 6200 Einwohner (Stand 2009); sie ist damit eine der grösseren Gemeinden im Kanton Bern. Wie aus Tabelle 14 ersichtlich, bestehen mehr Zusammenarbeitsprojekte mit der Gemeinde Wahlern als mit Ueberstorf und zudem einzelne Projekte mit den Gemeinden und Bezirken Laupen, Schwarzenburg, Köniz und Heitenried.

Die Behörden von Albligen setzen sich aus verschiedenen Gremien zusammen. Die Exekutive hat fünf Mitglieder, welche alle drei Wochen ordentliche Sitzungen abhalten. Neben dem Gemeinderat gibt es sogenannte selbständige Kommissionen, die Rechnungsprüfungskommission mit drei Mitgliedern, die Schulkommission mit zwei Mitgliedern sowie die Sozialkommission Wahlern-Albligen-Schwarzenburg, in welche von Albligen ein Kommissionsmitglied entsandt wird. Weiter bestehen sogenannte ‚Funktionäre im Nebenamt – Gemeindedelegierte‘, welche für technische Belange (bspw. Feuerwehrkommandant oder Fischereiaufseher) zuständig sind.

Die Gemeindeverwaltung beschäftigt drei Personen, welche Teilzeit arbeiten. Die Aufgabe der Gemeindeschreiberin wird im Jobsharing erbracht, wobei eine der beiden Gemeindeschreiberinnen dieses Amt auch für andere Gemeinden in der Region übernimmt. Die dritte Person ist die Stellvertreterin, aber auch die administrative Angestellte. Die Gemeindeverwaltung ist Arbeitsamt, Gemeindeschreiberei, Gemeindekasse, Bauamt, Einwohnerkontrolle und Steueramt in einem.

Zusätzlich zur interkommunalen Zusammenarbeit sind zurzeit in Albligen Abklärungen für eine Gemeindefusion mit der Gemeinde Wahlern im Gange. In einer Abstimmung vom 18. September 2008 hat sich die Gemeindebevölkerung entschieden, Fusionsverhandlungen aufzunehmen. Die bisherigen Arbeiten haben nun dazu geführt, dass am kommenden 13. Juni 2010 eine Abstimmung über eine Fusion der Gemeinden Albli-

gen und Wahlen stattfindet. Die Fusion wird bei positivem Ausgang am 1. Januar 2011 vollzogen. Während einer Übergangsfrist von zwei Jahren ist der Gemeinde Albligen ein Gemeinderatssitz zugesprochen, welcher die knapp 500 Einwohnerinnen und Einwohner repräsentiert. 7 weitere Exekutivmitglieder vertreten die Gemeinde Wahlen mit ihren über 6200 Einwohnern.

3.4.3.2 Interkommunale Zusammenarbeit

Die interkommunale Zusammenarbeit ist für die kleine Gemeinde Albligen unabdingbar (Interviews Ammann 8.9.2009 und Mäder 11.9.2009) sind. Alle Kooperationen betreffen grundlegende Infrastruktur oder Dienstleistungen eines Gemeinwesens. Auch die Einstellung der Bevölkerung gegenüber der interkommunalen Zusammenarbeit habe sich in den letzten 5 Jahren verändert. Es werde erkannt, dass externe Lösungen für anstehende Probleme von Nöten sind und daher ist auch die Bereitschaft für eine Annahme und Einführung grösser. Bei den verschiedenen Formen der Zusammenarbeit hat sich gezeigt, dass das Sitzgemeindemodell zugenommen hat (Interview Ammann 8.9.2009).

Tabelle 14: Interkommunale Zusammenarbeit in der Gemeinde Albligen

Gegenstand	Gemeinden	Form	Entscheidmechanismen/ Repräsentation	Demokratische Mitsprache
Spielgruppe	Wahlen, Uebersdorf	Informell	-	-
Kinder-garten	Uebersdorf	informell	-	-
Oberstufe	Schwarzenburg	Zusammenarbeitsvertrag	Nach Abschluss des Vertrages durch die Exekutive wird die Ausführung durch Schwarzenburg organisiert. Albligen hat keine Ent-	Die Gemeindebevölkerung genehmigt den Vertrag sowie das Budget formell, es besteht keine Möglichkeit

Gegenstand	Gemeinden	Form	Entscheidmechanismen/ Repräsentation	Demokratische Mitsprache
			scheid- und Mitwirkungskompetenz	zur inhaltlichen Mitsprache.
AHV-Zweigstelle	Wahlern	Zusammenarbeitsvertrag	Nach Abschluss des Vertrages durch die Exekutive wird die Ausführung durch Wahlern organisiert. Abligen hat keine Entscheid- und Mitwirkungskompetenz	Die Gemeindebevölkerung genehmigt den Vertrag sowie das Budget formell, es besteht keine Möglichkeit zur inhaltlichen Mitsprache.
Finanzverwaltung	Wahlern	Zusammenarbeitsvertrag	Die Exekutive fällt die Entscheide betreffend Tagesgeschäft und Budget. Die Administration ist an Wahlern ausgelagert.	Die Gemeindebevölkerung genehmigt den Vertrag sowie das Budget formell, es besteht keine Möglichkeit zur inhaltlichen Mitsprache.
Sozialdienst	Wahlern	Sitzgemeinde	Ein Anschlussvertrag mit Übertragungsreglement organisiert die Auslagerung der Aufgabenumsetzung an Wahlern. Die Partnergemeinden übernehmen die Aufsicht durch die Sozialkommission, die aus sieben Mitgliedern zusammengesetzt ist. Ein Sitz geht reglementarisch an Abligen. Dieser Delegierte ist der Gemeinderat Ressort Soziales von Amtes wegen. Der Delegierte fällt selbst Entscheidungen, es gibt keine Mandatie-	Der Anschlussvertrag wird von den Abliger/innen verabschiedet und delegiert die Vertragsverhandlungen an die Exekutive. Die Gemeindebevölkerung von Wählern und Abligen bestellt die übrigen sechs Sitze (neben dem präsidentalen und Abliger Sitz) der Sozialkommission. Zusätzliche Abstimmungen sind möglich, falls die exekutive Finanz-

Gegenstand	Gemeinden	Form	Entscheidmechanismen/ Repräsentation	Demokratische Mitsprache
			<p>rung in Albligen. Auch Vertragsänderungen werden von der Exekutive entschieden. Ausnahmen sind Geschäfte von grösserer Tragweite, wo es zu Rückfragen von Delegierten kommen kann.</p> <p>Entscheide werden nach einfachem Mehr gefällt.</p>	<p>kompetenz überstiegen wird.</p> <p>Die Information der Gemeindebevölkerung erfolgt via den Gemeinderat, die Gemeindeversammlung oder das Gemeindefoblatt „dr Albliger“. Bei der Sozialkommission unterstehen viele Informationen der Geheimhaltungspflicht. Die Möglichkeit der Kommunikation ist hier deshalb sehr beschränkt.</p>
Feuerwehr	Wahlern	Sitzgemeinde	<p>Die Gemeinde Albligen hat die gesamte Feuerwehr an Wahlern ausgelagert. Der Anschlussvertrag mit Übertragungsreglement hält die Aufgabenübertragung fest. Das Kantonale Feuerwehrgesetz sowie die -verordnung geben die Vorgaben für das Feuerwehreglement. Wahlern hat eine Sicherheitskommission, in der jedoch niemand von Albligen vertreten ist. Entscheide werden nach einfachem Mehr gefällt.</p>	<p>Der Anschlussvertrag wird von der Gemeindebevölkerung verabschiedet.</p>

Gegenstand	Gemeinden	Form	Entscheidmechanismen/ Repräsentation	Demokratische Mitsprache
Kehrrichtabfuhr	Uebersdorf	informell	-	-
Wasserlieferung, Trink- und Löschwasserversorgung	Uebersdorf, Heitenried	Zusammenarbeitsvertrag	Nach Abschluss des Vertrages durch die Exekutive wird die Ausführung durch Uebersdorf/ Heitenried organisiert. Albligen hat keine Entscheid- / und Mitwirkungskompetenz	Die Gemeindebevölkerung genehmigt den Vertrag sowie das Budget formell, es besteht keine Möglichkeit zur inhaltlichen Mitsprache.
Zivilschutzorganisation	Uebersdorf	Zusammenarbeitsvertrag	Nach Abschluss des Vertrages durch die Exekutive wird die Ausführung durch Uebersdorf organisiert. Albligen hat keine Entscheid- / und Mitwirkungskompetenz	Die Gemeindebevölkerung genehmigt den Vertrag sowie das Budget formell, es besteht keine Möglichkeit zur inhaltlichen Mitsprache.
ARA	Laupen, Sensetal	Gemeindeverband	Ein Delegierter wird vom Gemeinderat nach Fähigkeit und Interessen angefragt bzw. bestimmt. Die Verbandsgemeinden können den Delegierten für ein bestimmtes oder für mehrere bestimmte Geschäfte Weisungen, namentlich zum Abstimmungsverhalten, erteilen. (Art. 16, OgR ARA). Albligen hat jedoch keine Mandatierung. Bei Geschäften von grösserer Tragweite kann es jedoch zu Rückfragen von Delegierten kommen.	Der Protokollführer informiert die Gemeinderäte der Verbandsgemeinden über Beschlüsse betreffend Änderungen des Organisationsreglementes (Beschluss, Hinweis auf die Referendumsmöglichkeit, Referendumsfrist und Einreichungsstelle). (Art.13, OgR ARA), Damit ein Referendum zu Stande kommt, muss es durch Gemeinderatsbe-

Gegenstand	Gemeinden	Form	Entscheidmechanismen/ Repräsentation	Demokratische Mitsprache
			<p>Die Erarbeitung des Organisationsreglementes wird durch eine der grösseren Gemeinde oder allenfalls durch einen Drittauftrag erarbeitet. Heutige Reglementsänderungen werden von der Betriebsleitung ARA vorgeschlagen.</p>	<p>schlüsse mindestens dreier Verbandsgemeinden verlangt werden. (Art. 15, OgR ARA)</p>
<p>Regional-konferenz Bern-Mittelland</p>	<p>99 Partnergemeinden</p>	<p>Regional-konferenz</p>	<p>Die Gemeindeversammlung (GV) besteht aus den Präsident/innen von 100 Berner Gemeinden. Die GV wählt die Geschäftsleitung (11 Mitglieder aus GV), die Kommission und das Kontrollorgan. Der Gemeindepräsident von Albligen vertritt seine Gemeinde in der Regionalkonferenz. Der Gemeinderat von Albligen kann dem Präsidenten verbindliche Weisungen erteilen (Art. 145, Abs. 2 GG).</p> <p>Die Stimmkraft der Gemeinden ist gewichtet nach der Einwohnerzahl. Albligen verfügt über eine Stimmkraft von einer Stimme.</p> <p>Die Kommissionen werden durch Vertreter/innen der Gemeinden bestellt. Albligen</p>	<p>Die Regionalbevölkerung hat in einer Grundsatzabstimmung über die Bildung der Regionalkonferenz entschieden.</p> <p>Die Bevölkerung verfügt über ein Initiativ- und Referendumsrecht.</p> <p>Die Regionalkonferenz ist verpflichtet, die Öffentlichkeit zu informieren.</p>

Gegenstand	Gemeinden	Form	Entscheidemechnismen/ Repräsentation	Demokratische Mitsprache
			kann Vorschläge für Vertreter/innen unterbreiten. Nach Bedarf kann der Kanton und Dritte beigezogen werden. Die Verteilung der Kommissionssitze entspricht den Regionen (Nord, Süd, West, Ost, Mitte).	

3.4.3.3 Beurteilung der Demokratiequalität

Rechtliche Grundlagen

Oben (s. Kapitel 3.4.2.1) wurde erwähnt, dass bei der Frage der rechtlichen Grundlage auch gemeindespezifische ‚Kulturen‘ eine Rolle spielen. So wird bei Albligen ersichtlich, dass bei der interkommunalen Zusammenarbeit neben der rechtlichen Absicherung vor allem auch die pragmatische Durchführung eine Rolle spielt. Verschiedene Zusammenarbeitsprojekte basieren deshalb nicht auf schriftlichen Vereinbarungen, sondern mündlichen Absprachen, bspw. Kindergarten (Interview Ammann 8.9.2009). Insbesondere mit kleineren Gemeinden (Ueberstorf) wurden in den vergangenen Jahren mündliche Absprachen getätigt. Das Ziel war, unkomplizierte Strukturen zu etablieren, welche die Aufgabe effizient erfüllen. Generell hat die formelle Zusammenarbeit jedoch zugenommen, insbesondere bei Zusammenarbeitsprojekten mit grösseren Gemeinden (Wahlern).

Entscheidemechnismen/Repräsentation

Der Gemeinderat ist in der Planung und Durchführung der interkommunalen Zusammenarbeit neben der Gemeindeverwaltung die wichtigste Instanz. Bereits vor 12 Jahren wurde das Gemeindegesetz revidiert und

der Gemeinderat hat sich mehr Rechte gegeben, um rascher auf Gegebenheiten Einfluss nehmen zu können. Falls Exekutivmitglieder in interkommunale Gremien entsandt werden, entscheidet dies der Gemeinderat. Falls weitere Gemeindemitglieder in interkommunale Gremien entsandt werden, entscheidet dies der Gemeinderat in Absprache mit der Gemeindeverwaltung. Die Aufgaben und Kompetenzen von diesen Delegierten sind nicht sehr eng definiert. Es wird davon ausgegangen, dass diese Funktion nach Bestem Wissen und Gewissen ausgeführt wird. Der Vertreter von Abligen in die interkommunale Schulkommission wird durch die Exekutive angefragt bzw. bestimmt. Die Kommissionen der interkommunalen Zusammenarbeit werden im Falle eines Sitzgemeindemodells meist kontrolliert von den Geschäftsprüfungskommissionen. Eine kleine Gemeinde wie Abligen hat jedoch nicht genügend Ressourcen, um in diesen eine Rolle einzunehmen. Generell kann also von einer grossen Exekutivlastigkeit innerhalb der interkommunalen Zusammenarbeit gesprochen werden. Die Rückkopplung bzw. die Kontrolle von Dritten in Kommissionen oder interkommunalen Gremien ist ein Problem. In Abligen werden keine Mandate vergeben. Rückfragen von Delegierten erfolgen bei Geschäften von grösserer Tragweite.

Direktdemokratische Mitsprache

Es darf vorausgeschickt werden, dass durchschnittlich von den 250 Stimmberechtigten 30 Personen die Gemeindeversammlung besuchen (bei Wahlen mehr), an welchen die direktdemokratischen Entscheide getroffen werden. Bis heute hat die Abliger Bevölkerung noch nie einen Vorstoss betreffend die interkommunale Zusammenarbeit eingereicht. Bei Urabstimmungen zur interkommunalen Zusammenarbeit ist auch noch nie eine Ablehnung erfolgt. Einmal getroffene Entscheidungen der interkommunalen Zusammenarbeit (insbesondere im Sitzgemeindemodell und Zusammenarbeitsvertrag) lassen für das Volk wenig Mitsprache zu. Meistens übernimmt die ausführende Gemeinde auch gleich die Entscheidkompetenzen. So kann die Bevölkerung nur einmal einen Entscheid über die Annahme oder die Ablehnung treffen.

Nach Aussage von Gemeindeschreiberin und Gemeindepräsident ist es den Einwohnerinnen und Einwohnern von Albligen recht, wenn jemand die Entscheide fällt. Entscheide über die Köpfe hinweg werden demnach eher als erlösend als beängstigend empfunden (Interview Mäder 11.9.2009). Vielmehr ist es für die Gemeindebevölkerung von Bedeutung zu wissen, wer was macht. Da die Gemeinde klein und überschaubar ist, ist der Gemeindebevölkerung bekannt, wer welche Aufgabe in der Gemeinde übernimmt. Nicht die Frage wie etwas geschieht ist wichtig, sondern dass etwas funktioniert (Interview Ammann 8.9.2009). Die demokratische Mitsprache der Gemeindebevölkerung spielt sich in Albligen oft als informeller Akt ab. Abschliessend kann also gesagt werden, dass formell sehr wenig Mitsprache vorhanden ist, dass die Bevölkerung jedoch vor allem an pragmatischen und funktionierenden Lösungen interessiert ist.

Information/Transparenz

Hauptinformationsquelle der Albligerinnen und Albliger in Sachen Gemeindeneuigkeiten ist die Zeitschrift „dr Albliger“. Dazu erscheinen zusätzliche Informationsblätter bei allfälligen speziellen Anlässen. Im „Albliger“ werden die Hintergründe und Begründungen des Gemeinderates näher erläutert. Im Amtsanzeiger finden sich die Resultate der gefällten Beschlüsse, denen bei speziellen Anlässen ein Flugblatt beigelegt wird (Interview Ammann 8.9.2009). Durch das Medium „dr Albliger“ wird die Gemeindestrategie in Form von Mittel, Zielen und Möglichkeiten erfasst. Dies trifft vor allem auf die Bereiche zu, in denen die Bevölkerung stark involviert ist. Über Themen der technischen interkommunalen Zusammenarbeit wird jedoch weniger stark informiert. Die Gemeinde Albligen macht zudem auf ihrer Internetseite Angaben darüber, welche Personen in welchen Kommissionen oder interkommunalen Gremien tätig sind. Es entsteht so eine gewisse Transparenz und auch die Möglichkeit, im kleinen Raum direkt mit den jeweiligen Delegierten Kontakt aufzunehmen.

Ressourcen und Bereitschaft

Viel zentraler als auf kantonaler Ebene erscheinen bei der kommunalen Zusammenarbeit die beiden Voraussetzungen für eine direktdemokratische Mitsprache und Aufsicht. Aus Sicht der Exekutive und Verwaltung wird die geleistete Arbeit der Gemeindebehörden kaum von den Einwohnerinnen und Einwohnern hinterfragt; von Initiativen und Referenden macht die Gemeindebevölkerung nur seltenen Gebrauch. Gleichzeitig haben aufgrund der Miliztätigkeiten die Delegierten oftmals wenig Zeit, um eine Ausführung ihres Amtes aufgrund normativer Demokratie Kriterien auszuführen.

Abschliessende Beurteilung

Neben der rechtlichen Grundlage basiert die interkommunale Zusammenarbeit der Gemeinde Albligen auf pragmatischer Durchführung. Entscheidmechanismen werden durch die Exekutive bestimmt, was auch auf die Auswahl von Delegierten, generell ohne Mandatierung, in interkommunale Gremien zutrifft. Demgegenüber steht in der Gemeindeversammlung die direktdemokratische Mitsprache. Die Bevölkerung stimmt über die Annahme der interkommunalen Verträge ab. Sind die Verträge verabschiedet, wird die Ausführung von der Partnergemeinde übernommen. Über Beschlüsse und Neuigkeiten informiert das Medium „dr Albliger“. Die interkommunale Zusammenarbeit von Albligen wird definiert durch die knappen Ressourcen der Gemeinde und der geringen Mitsprache der Bevölkerung. Die Inputlegitimation wird somit der Outputlegitimation untergeordnet.

3.4.4 Interkommunale Zusammenarbeit in der Gemeinde Zollikofen

3.4.4.1 Soziostrukturelle und politische Merkmale

Zollikofen liegt nördlich der Stadt Bern und hat 9934 Einwohner (Stand 2009). Die Gemeinde Zollikofen pflegt insbesondere mit der Nachbargemeinde Münchenbuchsee eine intensive Zusammenarbeit. Münchenbuchsee liegt nördlich von Zollikofen und hat praktisch gleich viele Einwohner. Wie aus Tabelle 14 ersichtlich, bestehen neben den Zusammenarbeitsprojekten mit Münchenbuchsee ein Projekt mit Bremgarten, sowie einzelne multilaterale Projekte.

Die Exekutive von Zollikofen, der Gemeinderat, umfasst sieben Mitglieder, welche alle zwei Wochen eine Sitzung abhalten. Mit Ausnahme des Gemeindepräsidenten arbeiten die Gemeinderäte nebenamtlich. Der Gemeinderat wird alle vier Jahre im Proporzsystem gewählt, der Gemeindepräsident wird im Majorzverfahren gewählt. Zollikofen gehört zu den knapp zwei Dutzend Gemeinden im Kanton Bern, welche ein Parlament besitzen. In Zollikofen wird dieses Grosser Gemeinderat genannt und besteht aus 40 Mitgliedern, welche jeweils gleichzeitig mit der Exekutive im Proporzsystem gewählt werden. Das Parlament hält rund zehn Sitzungen im Jahr ab.

Zusätzlich bestehen zahlreiche ständige Kommissionen, so eine Geschäftsprüfungskommission, eine Finanzkommission, eine Kulturkommission etc. Diese Kommissionen haben in der Regel sieben Mitglieder und werden vom verantwortlichen Gemeinderatsmitglied präsiert. Je nach Bedarf sind auch Spezialkommissionen vorgesehen.

Die Gemeindeverwaltung gliedert sich in vier Abteilungen: Bauverwaltung, Finanzverwaltung, Sozialdienste und Präsidialabteilung. In der

Präsidialabteilung sind die zentralen Dienste der Gemeindeschreiberei sowie die Einwohnerkontrolle und Polizei, Feuerwehr, Zivilschutz angesiedelt. Die Gemeindeverwaltung Zollikofens beschäftigt über 40 Mitarbeitende, von denen rund die Hälfte Teilzeit arbeiten.

3.4.4.2 Interkommunale Zusammenarbeit

Die interkommunale Zusammenarbeit ist für Zollikofen von grosser Bedeutung und gewinnt immer mehr an Gewicht (Interview Funk 31.8.2009 und Rhyn 11.9.2009). In den letzten Jahren hat sich die interkommunale Kooperation insbesondere in Form von Zusammenarbeitsverträgen mit Münchenbuchsee vermehrt. Dabei gibt häufig eine funktionale Notwendigkeit den Ausschlag für eine Zusammenarbeit. Ein anderer Aspekt, der für eine Kooperation erfordern kann, ist die politische Durchsetzungskraft, wenn es darum geht, sich als Agglomerationsgemeinde zusammen mit anderen Gemeinden gegenüber der Stadt Bern zu behaupten (Interview Funk 31.8.2009).

Tabelle 15: Interkommunale Zusammenarbeit in der Gemeinde Zollikofen

Gegenstand	Gemeinden	Form der IKZ	Entscheidungsmechanismen/ Repräsentation	Parlamentarische Mitsprache	Demokratische Mitsprache
Bahnhof	Münchenbuchsee	Zusammenarbeitsvertrag	Die Zusammenarbeit basiert auf Gremien aus Exekutivvertretern. Keine genauen Angaben werden gemacht zur Grösse, Zusammensetzung und zu den Entscheidungen	Die Mitsprachemöglichkeit des Parlaments ist im Zusammenarbeitsvertrag nicht vorgesehen. Das Parlament kann sich via parlamentarische	Die Mitsprachemöglichkeit der Gemeindebevölkerung ist im Zusammenarbeitsvertrag nicht vorgesehen. Sie kann sich via die ausge-
Zivilschutz	Münchenbuchsee	Zusammenarbeitsvertrag			

Gegenstand	Gemeinden	Form der IKZ	Entscheidungsmechanismen/ Repräsentation	Parlamentarische Mitsprache	Demokratische Mitsprache
Polizei	Münchenbuchsee	Zusammenarbeitsvertrag	mechanismen.	Instrumente einbringen und allfällige Änderungen der Zusammenarbeit fordern bzw. durchsetzen. Die Legislative hat die Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei und Feuerwehr beschlossen.	prägten direktdemokratischen Instrumente einbringen (Initiative, Volksvorschlag, Petition, Volkspetition, Volksmotion).
Feuerwehr	Münchenbuchsee	Zusammenarbeitsvertrag			
Musikschule	Bremgarten	Verein	Das Exekutivgremium wird durch die beiden Gemeinden paritätisch zusammengesetzt. Einsitz haben je ein Gemeinderatsmitglied, weitere Vertreter der Gemeinden sowie Vertreter der Musikschule.	Die Mitsprache des Parlaments ist nicht vorgesehen.	Die Mitsprache der Stimmbürger ist nicht vorgesehen.
G8	Bremgarten, Kirchlin-dach, Meikirch, Münchenbuchsee, Mossee-	Informell	Der G8-Gipfel ist ein informelles Treffen von Exekutivvertretern, welches dem Austausch von Informationen dient. Es werden keine	-	-

Gegenstand	Gemeinden	Form der IKZ	Entscheidungsmechanismen/ Repräsentation	Parlamentarische Mitsprache	Demokratische Mitsprache
	dorf, Frauenbrunnen und Radelringen		Entscheidungen getroffen oder Beschlüsse gefasst.		
Verein Region Bern (VRB)	46 Partnergemeinden der Region Bern	Verein	Der Vorstand besteht aus den Exekutivvertretern der 19 Kerngemeinden, von denen Zollikofen eine ist. Der Verein kann behördenverbindliche Raumplanungsentscheidungen treffen.	Es besteht keine Mitsprachemöglichkeit für die Parlamente der Mitgliedsgemeinden.	Es besteht keine Mitsprachemöglichkeit für die Stimmbürgerschaft der Mitgliedsgemeinden.
Regionale Verkehrskonferenz 4 (RVK4)	85 Partnergemeinden	Regionale Verkehrskonferenz	Der geschäftsführende Ausschuss besteht aus neun Mitgliedern, vorwiegend Exekutivvertretern aus grösseren Gemeinden. Eines der neun Mitglieder ist zur Zeit der Gemeindepräsident von Zollikofen. Die Delegiertenversammlung, in der alle Mit-	Auch hier besteht für das Gemeindeparlament keine direkte Mitsprachemöglichkeit.	Auch hier besteht für das Stimmvolk der Gemeinde keine direkte Mitsprachemöglichkeit.

Gegenstand	Gemeinden	Form der IKZ	Entscheidungsmechanismen/ Repräsentation	Parlamentarische Mitsprache	Demokratische Mitsprache
			<p>gliedsgemeinden mit mindestens einer Stimme vertreten sind (Stimmengewicht nach Einwohnerzahl) genehmigt Budget und Rechnung und somit die Schwerpunkte der künftigen und vergangenen Arbeit.</p>		
<p>Regionalkonferenz Bern-Mittelland</p>	<p>99 Partnergemeinden</p>	<p>Regionalkonferenz</p>	<p>Die Präsidentinnen und Präsidenten der 100 Mitgliedsgemeinden kommen in der Regionalversammlung zusammen, welche die Rolle des Entscheidungsorgans übernimmt. Sie wählt die Geschäftsleitung, die Kommission und das Kontrollorgan. Die Stimmkraft der Gemeinden in der Regionalversammlung</p>	<p>Dem Gemeinderat von Zollikofen stehen neben dem Behördenreferendum und der Behördeninitiative die üblichen parlamentarischen Instrumente zur Verfügung. Jede Gemeinde bestimmt ihre Regeln bezüglich der Teilnahme an der Regionalkonferenz und der Bestim-</p>	<p>Die Regionalbevölkerung hat in einer Grundsatzabstimmung über die Bildung der Regionalkonferenz entschieden. Die Bevölkerung verfügt über ein Initiativ- und Referendumsrecht. Die Regionalkonferenz ist verpflichtet, die Öffentlichkeit zu</p>

Gegenstand	Gemeinden	Form der IKZ	Entscheidungsmechanismen/ Repräsentation	Parlamentarische Mitsprache	Demokratische Mitsprache
			ist gewichtet und richtet sich nach der Einwohnerzahl. Der Gemeinderat kann dem Gemeindevertreter verbindliche Weisungen erteilen (Art. 145, Abs. 2 GG). Zollikofen verfügt über eine Stimmkraft von 4 Stimmen (Bern 42).	mung ihrer Delegationen selber. Das Gemeinde-parlament erhält den Geschäftsbericht der Regional-konferenz direkt unterbreitet.	informieren.

3.4.4.3 Beurteilung der Demokratiequalität

Rechtliche Grundlagen

Die Möglichkeit einer Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden ist in der Gemeindeverfassung ausdrücklich erwähnt (Artikel 8). Die Zusammenarbeit soll der Optimierung von Wirksamkeit und Kosten dienen. Der Grossteil der interkommunalen Zusammenarbeit Zollikofens basiert auf Zusammenarbeitsverträgen. Nichtsdestotrotz bestehen aber auch informelle Kooperationsformen wie das G8-Treffen, welche gewachsen sind, ohne dass ein Regelungsbedarf entstanden wäre.

Entscheidungsmechanismen/Repräsentation

Auch in Zollikofen ist im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit die Exekutive federführend. Der Gemeinderat ist zuständig für die Ernennung der Delegierten, welche die Gemeinde in den regionalen Gre-

mien vertreten. Häufig ist das für den jeweiligen Bereich zuständige Gemeinderatsmitglied selber Mitglied in den entsprechenden Gremien. Das Parlament ist nicht in die Prozesse der interkommunalen Zusammenarbeit eingebunden und es existiert auch kein automatischer Informationsaustausch zwischen Exekutive und Legislative.

Parlamentarische Mitsprache

Der Grosse Gemeinderat hat zumindest einen Teil der interkommunalen Zusammenarbeitsprojekte vor dem Zustandekommen genehmigt. In den Kooperationsvereinbarungen selber ist aber keine Mitsprache des Parlaments vorgesehen. Hier müsste sich das Parlament mittels seiner parlamentarischen Instrumente einbringen und etwa per Motion eine Änderung eines Zusammenarbeitsprojekts verlangen. Dies ist bisher noch nie geschehen und es bleibt offen, wie ein solcher Fall in der Praxis aussehen würde. So könnte das Parlament die Exekutive entweder damit beauftragen, eine Vereinbarung zu kündigen, oder aber spezifische Änderungen verlangen, in der Hoffnung, dass der oder die Kooperationspartner diese akzeptiert.

Direktdemokratische Mitsprache

Für die Stimmberechtigten gilt Ähnliches wie für die Legislative. Je nach Zusammenarbeitsform hat das Volk die Möglichkeit, eine Kooperation per Referendum zu verhindern. Ist eine Vereinbarung aber einmal zustande gekommen, hat das Stimmvolk keine Gestaltungsmöglichkeiten. Den Zollikofnerinnen und Zollikofnern stehen aber diverse direktdemokratische Instrumente zur Verfügung, welche sie – analog zum Parlament – etwa dazu benützen könnten, die Beendigung einer Kooperation zu verlangen.

Information/Transparenz

Wie oben angedeutet, erfolgt die Information der Legislative durch die Exekutive in Belangen der interkommunalen Zusammenarbeit nicht automatisch. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung dieses Themenfeldes wächst aber der Wunsch des Parlaments nach einer umfangreicheren Information. Diesbezüglich wurden im Jahr 2008 im Grossen Gemeinderat von Hans-Jörg Rhy (SP) zwei Motionen eingereicht, welche beide zum Ziel haben, die Information des Parlaments über interkommunale Projekte zu institutionalisieren. Konkret geht es beim ersten Vorstoss um die Forderung, dass der Gemeinderat wichtige, die Gemeinde betreffende Geschäfte der in der Entstehung begriffenen Regionalkonferenz Bern-Mittelland von sich aus dem Grossen Gemeinderat zur konsultativen Beratung und Abstimmung vorlegen soll. Der zweite Vorstoss von Rhy fordert die Schaffung einer ständigen parlamentarischen Kommission zur Behandlung von Geschäften im Bereich der regionalen und überregionalen Zusammenarbeit. Beide Motionen wurden gegen den in der jeweiligen Antwort geäusserten Willen der Exekutive vom Parlament überwiesen. Die entsprechenden Vorlagen zur Beratung im Grossen Gemeinderat stehen noch aus. Das Volk wird in Zollikofen durch das wöchentlich erscheinende „Mitteilungsblatt Zollikofen“ informiert. Dieses dient der Gemeinde als Publikationsorgan.

Ressourcen und Bereitschaft

Im Vergleich zu Albligen sind in Zollikofen insofern mehr Ressourcen vorhanden, als ein Parlament besteht, in dem sich zumindest einige „Spezialisten“ etwas eingehender mit der Politik regionaler Zusammenarbeit beschäftigen können. Allerdings sind selbstverständlich auch die Mitglieder des Grossen Gemeinderats Milizpolitiker und haben somit nur beschränkte Ressourcen zur Verfügung. Der Zollikofner Gemeindepräsident arbeitet im Vollamt, auch in der Exekutive sind also etwas mehr Ressourcen vorhanden. Wie viel davon allerdings für Themen der interkommunalen Zusammenarbeit zur Verfügung steht, ist nicht genau zu beziffern. Immerhin ist der Gemeindepräsident in diversen interkommunalen

nalen Gremien selber vertreten. Die Volksrechte werden auch hier bezüglich interkommunaler Zusammenarbeit kaum genutzt.

Abschliessende Beurteilung

Abschliessend lässt sich sagen, dass im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit auch in Zollikofen eine gewisse Exekutivlastigkeit zu beobachten ist. Das Parlament ist bisher in einzelne Grundsatzentscheidungen eingebunden worden, hat aber keinen eigentlichen Informationsanspruch und keine institutionalisierte Mitsprache. Im Parlament beginnt sich aber offenbar ein Bewusstsein dafür einzustellen, dass man als Legislative selber aktiv werden muss, will man in Fragen der interkommunalen Zusammenarbeit nicht völlig im Abseits stehen. Damit lassen sich jedenfalls die Bestrebungen erklären, die Information durch die Exekutive und die parlamentarische Mitsprache zu institutionalisieren und auf eine geregelte Basis zu stellen.

3.4.5 Fazit: Demokratiequalität der interkommunalen Zusammenarbeit im Kanton Bern

Anschliessend an das Fazit des interkantonalen Teils soll auch hier nochmals daran erinnert werden, dass in der wissenschaftlichen Literatur zur Demokratiequalität zwei Arten der Legitimation von Entscheidungen unterschieden werden: Input- und Output-Legitimation (Scharpf 1999). Während der vorliegende Bericht sich auf die Input-Legitimation konzentriert und also untersucht, in welchem Masse das Volk direkt oder indirekt an der Politikgenerierung beteiligt ist, soll im Rahmen der abschliessenden Beurteilung auch die Output-Legitimation, beruhend auf dem funktionalen Prinzip der Nützlichkeit, nicht ausser Acht gelassen werden. Gerade im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit spielt die Output-Legitimation eine wichtige Rolle, ist doch zu beobachten, dass für viele Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in den Gemeinden das Politikerergebnis (der Output) entscheidend ist. So stört sich häufig niemand daran, dass die Bevölkerung nicht einbezogen wird und "über deren Kopf

hinweg" entschieden wird, solange das Problem aus der eigenen Optik als gelöst betrachtet wird.

In den Gemeinden stellt sich die Situation sehr häufig so dar, dass eine Zusammenarbeit als einfache, effiziente und pragmatische Lösung erscheint, zu der praktisch keine Alternative vorhanden ist. Wahlmöglichkeiten bestehen höchstens in der Ausgestaltung der Kooperation. Der Verzicht auf ein gemeinsames Herangehen an ein Problem wäre in gewissen Fällen gleichbedeutend mit der Abgabe von Kompetenzen an den Kanton, da dieser dann möglicherweise die Koordination übernehmen müsste.

Es ist in diesem Fazit unabdingbar, zu erwähnen, dass die vorliegende Studie sich nur mit zwei Gemeinden eingehend befasst hat, sodass Tendenzen erkannt, nicht aber allgemeine Schlüsse abgeleitet werden können. Tabelle 16 fasst die Erkenntnisse hinsichtlich der interkommunalen Zusammenarbeit zusammen.

Tabelle 16: Demokratiequalität der interkommunalen Zusammenarbeit im Kanton Bern

Demokratiequalität	Ausgestaltung im Kanton Bern	
<i>Rechtliche Grundlage/ Kompetenzordnung</i>	☞ Die rechtlichen Grundlagen für die interkommunale Zusammenarbeit sind bescheiden. Es gibt keine klaren Bestimmungen, welche die Prozesse und Kompetenzen regeln würden.	☞ Viele Kooperationen zwischen Gemeinden sind informell gewachsen und bieten pragmatische Lösungen, ohne dass explizite rechtliche Grundlagen notwendig wären.

Demokratie- qualität	Ausgestaltung im Kanton Bern	
<i>Entscheid- mechanismen/ Repräsentation</i>	☞ Entscheidmechanismen und Repräsentation in interkommunalen Gremien bleiben oft im Dunkeln. Dies wirft auch Fragen in Bezug auf Öffentlichkeit und Transparenz auf.	☞ In den Regionalkonferenzen wird den Gemeinden das Stimmrecht nach klaren Kriterien zugeteilt. Dabei wird meist nach Einwohnerzahl gewichtet.
<i>Parlamentarische Mitwirkung</i>	☞ In viele Entscheide zur interkommunalen Zusammenarbeit ist das Gemeindeparlament nicht involviert. Die teilweise bestehenden Konsultations- und Informationspflichten werden von der Exekutive nicht konsequent umgesetzt	☞ Das Bewusstsein im Parlament steigt, dass die Informationen bei der Regierung aktiv eingefordert werden müssen. Dabei stehen die parlamentarischen Instrumente zur Verfügung.
<i>Direktdemokra- tische Mitwirkung</i>	☞ Die direktdemokratische Mitwirkung ist in den allermeisten Fällen nicht vorgesehen. Der Einbezug der Bevölkerung in Entscheide, welche die interkommunale Zusammenarbeit betreffen, ist meist praktisch inexistent.	☞ Die Stimmbevölkerung hat die Möglichkeit, sich oftmals gut ausgebauter direktdemokratischer Instrumente zu bedienen. Sie kann so zumindest versuchen, Projekte als Ganze anzuregen oder zu verhindern.
<i>Information/ Trans- parenz</i>	☞ Die Exekutive vernachlässigt es oftmals, Parlament und Bevölkerung kontinuierlich und umfassend über interkommunale Vorhaben zu informieren.	☞ Publikationsorgane und Internetseiten, aber auch die Verwaltung stehen Interessierten als Informationsquellen zur Verfügung.

Rechtliche Grundlagen/Kompetenzverteilung

Am Stand der rechtlichen Grundlagen in den Gemeinden ist abzulesen, dass die interkommunale Zusammenarbeit im Vergleich mit der interkantonalen Zusammenarbeit noch in den Kinderschuhen steckt. Die rechtlichen Grundlagen sind bescheiden, in den Gemeindeverfassungen ist teilweise nur der Zweck skizziert, welchen Kooperationen erfüllen sollen. Allerdings muss doch auch beachtet werden, dass die ge-

ringe Regelungsdichte nicht nur negativ sein muss, da in vielen Fällen die Zusammenarbeit über die Zeit gewachsen ist und funktioniert, ohne dass eine umfassende Regelungsbasis erforderlich wäre.

Entscheidmechanismen/Repräsentation

So vielfältig die Typen von Gemeindekooperationen sind, so unterschiedlich sind auch die Entscheidmechanismen. Bei grösseren, "professionelleren" Zusammenkünften wie den Regionalkonferenzen sind Mechanismen und Stimmengewichte teilweise klar ausgewiesen. Betrachtet man Kooperationen von nur einigen wenigen Gemeinden, ist nicht immer klar, wie genau entschieden wird, was aber nicht heissen soll, dass die getroffenen Entscheide fragwürdig wären.

Parlamentarische Mitwirkung

Die Parlamente werden, wenn es um die interkommunale Zusammenarbeit geht, nur selten einbezogen. Über einzelne Projekte können sie abstimmen, über andere werden sie umfassender oder weniger umfassend informiert und wieder andere werden fast oder ganz ohne ihr Wissen abgeschlossen. Die Parlamentsmitglieder beginnen sich aber bewusst zu werden, dass sie aktiver werden müssen, wenn sie von der Regierung über laufende Zusammenarbeitsprojekte informiert werden möchten, und beginnen ihr Recht auf die entsprechende Information nach und nach einzufordern.

Direktdemokratische Mitwirkung

Die Mitsprache der Bevölkerung bei interkommunalen Geschäften ist grösstenteils inexistent. Einerseits ist der Einbezug der Bevölkerung formal kaum vorgesehen, andererseits wird diese auch kaum selber aktiv. Zumindest bestünde eigentlich die Möglichkeit, dass die Bevölkerung sich mit Initiativen oder Referenden in die interkommunale Politik ein-

schalten könnte. Dass diese Möglichkeit kaum genutzt wird, hängt wohl weniger mit den nicht praktikablen Bedingungen zusammen (die Anforderungen an die Ausgestaltung von Initiativen und Referenden sind im Berner Gemeindegesetz geregelt), als mit fehlender Information, fehlendem Interesse und fehlender Betroffenheit der Stimmbürgerschaft.

Öffentlichkeit/Transparenz

Kanäle, um Parlament und Bevölkerung zu informieren, bestehen in vielen Gemeinden ausreichend. Inwiefern sie im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit auch wirklich genutzt werden, ist eine andere Frage. In vielen Fällen ist zu beobachten, dass die Exekutive zurückhaltend informiert.

3.5 Vorschläge zur Verbesserung der Demokratiequalität der interkommunalen Zusammenarbeit

Basierend auf obigen Detailstudien werden im Folgenden – analog zur interkantonalen Zusammenarbeit – Vorschläge zu einer Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit erarbeitet. Auch hier ist vorauszuschicken, dass jede in Betracht gezogene Massnahme auf ihre Machbarkeit geprüft werden muss. Die Darstellung der Vorschläge ist so aufgebaut, dass zuerst die Vorschläge an und für sich diskutiert werden und danach die Vor- und Nachteile einer möglichen Einführung. Wiederum sind sie nach Optimierungsvorschlägen (O) und Neuerungsvorschlägen (N) unterteilt. Nach der Diskussion der strukturverändernden Option von Gemeindefusionen werden Reformen vorgeschlagen, die im Rahmen der bestehenden Strukturen möglich sind.

3.5.1 Deckungsgleichheit von funktionalem und politischem Raum

Fusion von Gemeinden mit enger Zusammenarbeit (N). Stehen zwei oder mehrere Gemeinden in sehr enger Zusammenarbeit, kann die Mög-

lichkeit einer Fusion in Betracht gezogen werden. Statt nur gewisse Aufgaben gemeinsam zu erfüllen, aber getrennte Institutionen aufrecht zu erhalten, schliessen sich die Gemeinden zusammen und bilden unter zu bestimmendem Namen eine einzige „neue“ Gemeinde (vgl. Steiner 2002).²⁹

- *Vorteil:* Die Fusion führt bereits eng kooperierende Gemeinden zusammen und sorgt für eine Deckungsgleichheit von funktionalem Raum und dem Raum der Entscheidungsfindung. Das bedeutet, dass die Stimmbürgerschaft vermehrt in Entscheidungen einbezogen wird, respektive einbezogen werden kann, die sie betreffen.
- *Nachteil:* Auch eine Gemeindefusion löst das Problem nur zum Teil. Auch nach der Fusion wird die neue Gemeinde nicht abgeschottet von den Nachbargemeinden funktionieren, sondern in grösserem oder geringerem Masse weiterhin interkommunale Kooperationen eingehen müssen. Zudem ändert eine Fusion auch nichts daran, dass die Bevölkerung nicht in alle anfallenden Entscheidungen einbezogen wird oder werden kann.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als mittel eingeschätzt werden. Die Fusion löst zwar ein wichtiges, aber bei weitem nicht alle Probleme.

3.5.2 Empfehlungen zu Gunsten des Gemeindeparlaments

Einführung eines Gemeindeparlaments in bevölkerungsreichen Gemeinden (N). In grossen Gemeinden könnte die Einführung eines Parlaments geprüft werden.

- *Vorteil:* Die Einführung eines Parlaments kann Linderung verschaffen bei den Problemen, welche sich aufgrund der Grenzen des Milizsystems stellen. Die Besetzung von

²⁹ Es werden hier nicht Argumente für oder gegen Gemeindefusionen angeführt, sondern die Vor- und Nachteile einer Fusion im Bereich parlamentarische und direktdemokratische Mitsprache erläutert.

Kommissionen kann erleichtert werden. Weiter ist auch ein strukturierter Informationsaustausch zwischen Regierung und Parlament einfacher zu erreichen als zwischen Regierung und Bevölkerung.

- *Nachteil:* Auch die Rekrutierung von Kandidaten für ein Gemeindeparlament kann problematisch sein. Es ist nicht selbstverständlich, dass sich in der Bevölkerung genug Leute finden, welche über die entsprechenden Kompetenzen und über zeitliche Ressourcen verfügen.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingeschätzt werden. Auch wenn die Parlamentsmitglieder immer noch auf die Zusammenarbeit der Regierung angewiesen sind, haben sie doch einen klar besseren Zugang zu Informationen und bessere Instrumente zur Verfügung, um in die Politik einzugreifen.

Vermehrter informeller Austausch unter den Gemeindelegislativen (O). Die Legislativen könnten sich nach dem Vorbild des informellen G8-Gipfels der Exekutiven um die Gemeinde Zollikofen zu einem informellen Austausch treffen, um über anstehende Probleme zu reden. Bezüglich Institutionalierungsgrad einer solchen Zusammenkunft ist von einer losen Organisation über eine jährliche Konferenz bis hin zu einer festen Institution alles denkbar.

- *Vorteil:* In anderen Gemeinden bereits erprobte Lösungen für ähnliche Probleme können genutzt und aufwendige Lösungsfindungsphasen verhindert werden. Eine derartige gegenseitige Unterstützung kann zu einer Stärkung der Legislativen führen.
- *Nachteil:* Wie stark sich ein solcher Körper institutionalisiert, ist abhängig von den Ressourcen und dem Willen der Beteiligten. Zudem könnte eine fixierte Institution zu einer weiteren Staatsebene führen, was unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten wiederum problematisch ist.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gering eingeschätzt werden, wobei der Nutzen sehr stark von der Ausgestaltung dieses Austauschs abhängt.

Vermehrte Benutzung der parlamentarischen Instrumente (O). Die zur Verfügung stehenden Instrumente (Anfrage, Motion, Postulat und Interpellation) könnten in interkommunalen Angelegenheiten vermehrt eingesetzt werden. Nach Möglichkeit sollten die Anfragen von der Verwaltung und der Exekutive innert möglichst kurzer Frist bearbeitet werden, damit ein Geschäft entsprechend beeinflusst werden kann.

- *Vorteil:* Der Informationsaustausch zwischen der Exekutive und der Legislative kann verbessert und die interkommunalen Geschäfte transparenter gemacht werden. Das Parlament kann somit nicht nur reagieren, sondern eine aktive Funktion übernehmen, Eigeninitiative zeigen und Geschäfte im Rahmen seiner Möglichkeiten mitgestalten.
- *Nachteil:* Werden die parlamentarischen Instrumente vermehrt eingesetzt, bedeutet das für die Exekutive und insbesondere für die Verwaltung einen erheblichen Mehraufwand. Es kann nicht damit gerechnet werden, dass die oftmals schon heute stark ausgelasteten Verwaltungen diesen mit den bestehenden Ressourcen bewältigen könnten. Zusätzlich müsste auch das Parlament selber für die Behandlung parlamentarischer Vorstösse mehr Zeit einrechnen.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als mittel eingeschätzt werden. Durch einen gezielten Einsatz der parlamentarischen Instrumente kann das Parlament die Regierung bis zu einem gewissen Grad dazu bringen, in interkommunalen Geschäften Transparenz zu schaffen.

Vermehrter informeller Informationsaustausch mit der Verwaltung (O). Um einen besseren Informationsaustausch zu gewährleisten, könnten Mitglieder des Gemeindeparlaments mehr im Rahmen informeller Anfragen zu den benötigten Informationen kommen.

- *Vorteil:* Direkte informelle Anfragen verhindern, dass lange Verfahren die Beantwortung einfacher Fragen in die Länge ziehen.
- *Nachteil:* Auch hier gilt, dass die Verwaltung durch die grösser werdende Menge an Anfragen überlastet werden könnte.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gering eingeschätzt werden. Die Massnahme ist alles andere als einschneidend und die Verwaltung wird nicht daran gehindert, Informationen nur selektiv zur Verfügung zu stellen.

Einführung der Fragestunde (N). Ein Mittel, um einen flüssigeren Informationsaustausch zu institutionalisieren, wäre die Einführung einer Fragestunde, wie sie im Nationalrat und in diversen Kantonsparlamenten besteht. Diese könnte durch die Eintragung im Gemeindereglement auf eine Rechtsgrundlage gestellt werden. Die Legislative würde während der Session die Gelegenheit erhalten, der Exekutive Fragen zu stellen, welche diese beantwortet. Fragen und Antworten können nach diversen Kriterien (Form, Umfang etc.) geregelt werden.³⁰

- *Vorteil:* Die Fragestunde eignet sich für den pragmatischen Informationsaustausch zwischen Regierung und Parlament. Die Parlamentsmitglieder gelangen auf einfache und direkte Art und Weise zu kompakten Antworten auf gezielte Fragen.

³⁰ Für eine Auswahl möglicher Kriterien vergleiche die Auswertung einer von der Staatskanzlei des Kantons Zürich durchgeführten Umfrage bei den Kantonen zum Thema „parlamentarische Fragestunde“. Die Auswertung ist publiziert in *Parlament, Parlement, Parlamento* 3/08.

- *Nachteil:* Für eine vertiefte Beantwortung von komplexeren Fragen eignet sich die Fragestunde nicht. Zudem muss auch hier der zusätzliche Zeitaufwand für das Parlament selber bedacht werden.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gering eingeschätzt werden. Das Parlament kann auch auf weniger institutionalisiertem Weg Informationen erfragen. Zudem ist die Regierung auch im Rahmen der Fragestunde nicht dazu gezwungen, Informationen abzugeben, die sie nicht abgeben möchte.

Einführung respektive konsequente Umsetzung der Konsultationspflicht (N/O). Vielerorts hat die Regierung in grösserem oder geringerem Masse die Pflicht, das Parlament in Angelegenheiten der interkommunalen Zusammenarbeit zu konsultieren. Wo dies der Fall ist, könnte die konsequente Umsetzung dazu führen, die Legislative besser in die politischen Prozesse einzubinden; wo dies noch nicht der Fall ist, gilt dasselbe für die Einführung einer entsprechenden Pflicht. Die Exekutive wäre so verpflichtet, ein interkommunales Geschäft zumindest im Parlament vorzustellen und sich die Meinungen der Volksvertreter anzuhören.

- *Vorteil:* Die Legislative kann ihre Anliegen zumindest in einem konsultativen Verfahren in den interkommunalen Prozess einbringen. Die Regierung erhält für die Verhandlungen auf interkommunaler Ebene ein Stimmungsbild aus dem Parlament. Dies kann die demokratische Legitimität der Verhandlungsposition der Gemeinde erhöhen.
- *Nachteil:* Die Ergebnisse der konsultativen Behandlung im Parlament sind für die Exekutive nicht bindend. Es ist weiterhin der Regierung überlassen, wie stark sie die Anliegen aus dem Parlament in ihre Verhandlungsstrategie für das interkantonale Verfahren einfliessen lassen würde.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingeschätzt werden. Eine vollständige Information ist Voraussetzung dafür, dass das Parlament die ihm zur Verfügung stehenden Mitsprachemöglichkeiten überhaupt nutzen kann. Bei einer konsequent angewandten Konsultationspflicht muss das Parlament auf dem Laufenden gehalten werden.

Mitentscheidungsverfahren (N). Das Parlament könnte in Form eines Mitentscheidungsverfahrens in interkommunale Geschäfte einbezogen werden. Dabei bringt die Regierung eine Vorlage ins Parlament, welches zustimmen oder ablehnen kann. Wird die Vorlage abgelehnt, geht zur Revision sie zurück in die Regierung. Ist das Parlament auch mit dem zweiten Vorschlag nicht einverstanden, wird ein Vermittlungsausschuss eingesetzt, welcher eine konsensfähige Lösung finden soll. Dieser Neuerungsvorschlag ist angelehnt an das System, welches in der Europäischen Union zwischen dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat angewendet wird. Die Ausgestaltung eines solchen Verfahrens ist sehr unterschiedlich denkbar (Anzahl Vermittlungsrunden, Zusammensetzung Vermittlungsausschuss etc.). Entscheidendes Element ist das Veto der Legislative, welches die Exekutive dazu zwingt, deren Anliegen zu berücksichtigen.

- *Vorteil:* Die Legislative kann ihr Veto einlegen und erhält dadurch Verhandlungsmacht. Die Regierung ist gezwungen, auf die Anliegen des Parlaments einzugehen. Wenn dies bereits zu Beginn des Verfahrens geschieht und nicht ein Kräftemessen zwischen Regierung und Parlament entsteht, können Entscheide relativ rasch und effizient getroffen werden.
- *Nachteil:* Geschäfte sind der Gefahr des Scheiterns ausgesetzt. Findet sich in den Vermittlungsgremien keine konsensfähige Lösung für ein Problem, kann es sein, dass ein Problem nicht behoben wird. Besteht zwischen den beiden Gewalten keine

Konsensbereitschaft, kann das Verfahren viel Zeit in Anspruch nehmen.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als relativ gross eingeschätzt werden, allerdings sind Realisierbarkeit und Praktikabilität einer solchen Lösung fraglich.

3.5.3 Empfehlungen zu Gunsten des Stimmvolkes

Vereinfachung der Benutzung direktdemokratischer Instrumente im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit (O). Die der Gemeindebevölkerung zur Verfügung stehenden Instrumente (Initiative, Referendum, Volksmotion etc.) können im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit attraktiver gemacht werden. Im Vordergrund steht dabei die Herabsetzung der erforderlichen Zahl an Unterschriften.

- *Vorteil:* Engagierte Gemeindebewohnerinnen und Gemeindebewohner können vereinfacht im interkommunalen Prozess mitwirken. Die Vereinfachung kann aber auch als allgemeine Motivation zur vermehrten Partizipation dienen, wenn sie dazu führt, dass nicht nur die bereits aktive Gemeindebevölkerung an der interkommunalen Zusammenarbeit teilnimmt, sondern sich auch Leute mit wenig zeitlichen Ressourcen und nur punktuellen politischen Interessen in den Prozess der interkommunalen Zusammenarbeit einbringen.
- *Nachteil:* Die vorgeschlagene Vereinfachung ändert nichts an der Tatsache, dass sich viele Gemeindebewohnerinnen und Gemeindebewohner nur in Belangen einbringen, die sie praktisch respektive persönlich betreffen, und dass sich die Bevölkerung von komplexen oder eher (verwaltungs)technischen Fragen überfordert fühlt und deshalb nicht partizipiert.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gering eingeschätzt werden. Hier ist speziell zu erwähnen, was in der Gemeindepolitik immer wieder

zu beobachten ist: Die Bevölkerung stört sich nicht an möglichen Demokratiedefiziten von Abläufen, solange sie mit dem Ergebnis zufrieden ist. Es ist deshalb kaum anzunehmen, dass der Gebrauch der direktdemokratischen Instrumente aufgrund einer erleichterten Benutzung stark zunehmen würde.

Einführung eines interkommunalen Referendums oder einer interkommunalen Initiative (N). Nach Kübler (2006: 282) könnte die Möglichkeit eines interkommunalen Referendums oder einer interkommunalen Initiative die Gemeindekooperation demokratischer ablaufen lassen. Die Einwohnerinnen und Einwohner der kooperierenden Gemeinden könnten gemeinsame Referenden oder Initiativen zu ergreifen, wobei die erforderliche Anzahl Unterschriften für beide Gemeinden zusammen gelten würde. Entsprechende Instrumente sind in der Regionalkonferenz Bern-Mittelland vorgesehen.

- *Vorteil:* Die innerkommunale direkte Demokratie wird auf den interkommunalen Bereich ausgeweitet. Die Stimmbürgerschaft kann nicht nur die Position der eigenen Gemeinde in einem Kooperationsprojekt mitbestimmen, sondern sich – zusammen mit dem Stimmvolk der Partnergemeinde – zum Projekt als Ganzem Gehör verschaffen. Zudem werden mit einer solchen Möglichkeit Austausch und Zusammenarbeit zwischen den Einwohnerinnen und Einwohnern der Partnergemeinden gefördert.
- *Nachteil:* Damit diese demokratischen Instrumente nicht toter Buchstabe bleiben, sondern tatsächlich genutzt werden können, sind Information und Transparenz sowohl innerhalb der Gemeinden als auch zwischen den kooperierenden Gemeinden unabdingbar. Ebenso wird ein hohes Engagement der Dorfbevölkerung vorausgesetzt. Des Weiteren stellt sich die Umsetzung der Idee komplex dar: Eine Gemeinde muss mit allen ihren Kooperationspartnern eine Vereinbarung über diese interkommunalen direktdemokratischen Instrumente aushandeln. Dies wird einerseits aufgrund der unterschiedlichen

Kontextbedingungen in den Gemeinden nicht ganz einfach sein. Andererseits stellt sich hier wiederum die Frage, auf welcher Stufe eine solche Vereinbarung verankert werden müsste und ob also Volk und/oder Parlament in den Entscheidungsprozess eingebunden werden könnten. Zuletzt ist zu bedenken, dass der „Umweg“ über eine Volksabstimmung den Entscheidungsprozess eines Geschäfts erheblich in die Länge ziehen kann.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gering eingeschätzt werden. Es gelten hier analog die Einschätzungen zur vorherigen Empfehlung. Die interkommunalen Instrumente würden kaum erheblich anders genutzt als die innerkommunalen.

Einsprachemöglichkeit der Gemeindebevölkerung bei Auslagerungen an andere Gemeinden (N). Auslagerungen von Aufgaben an eine andere Gemeinde sind schon heute gang und gäbe. Um das demokratische Element zu stärken, kann der Bevölkerung die Möglichkeit einer Einsprache eröffnet werden. Die Regelung von Details wie Anforderungen und Frist für eine solche Einsprache ist in verschiedensten Ausprägungen denkbar.

- *Vorteil:* Auslagerungsentscheide können nicht „am Stimmvolk vorbei“ getroffen werden, die Bevölkerung kann ihr Veto geltend machen, wenn sie mit der Auslagerung nicht einverstanden ist. Dadurch wird die demokratische Mitsprache gestärkt. Als Folge davon bezieht die Exekutive Anliegen aus der Bevölkerung auch eher bereits in ihren Entscheid mit ein, um eine Einsprache zu verhindern.
- *Nachteil:* Auch hier gilt, dass die Bevölkerung transparent informiert werden muss und dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sich selber informieren müssen, wenn die Einsprachemöglichkeit nicht bloss theoretisch bestehen soll. Zudem birgt auch dieses Instrument die Gefahr der Verzögerung von Entscheidungsprozessen. Und schliesslich stellt sich hier auch die Frage der Stufenge-

rechtingkeit: Für welche Art von Entscheiden ist die Stimmbürger-schaft überhaupt die geeignete, die „richtige“ Instanz?

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gering eingeschätzt werden. Auch hier ist nicht mit einer massiven Mitsprache der Bevölkerung zu rechnen. Dazu kommt, dass eine einzelne verhinderte Auslagerung wohl kaum grosse Auswirkungen hätte.

3.5.4 Empfehlungen zu Gunsten von Gemeindeparlament und Stimmvolk

Schulungen und Weiterbildungen (O). Ein weiteres Mittel um ein Gemeindeparlament zu stärken, sind Schulungen und Weiterbildungen für die Parlamentsmitglieder. Dabei können sich die Milizparlamentarier ein besseres Know-how, vertiefte Rahmenkenntnisse und die Fähigkeit, verwaltungstechnische Abläufe besser einzuschätzen, aneignen. Dies kann ihnen erlauben, sich stärker und effizienter in die Dossiers einzubringen. Selbstverständlich gilt Analoges auch für Nicht-Parlamentarier in Gemeinden ohne Parlament. Verschiedene Bildungsinstitute in der Schweiz bieten Lehrgänge zur Gemeindepolitik an³¹. Denkbar ist aber auch, dass die Gemeinden selber – allein oder in Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden – Weiterbildungen anbieten.

- *Vorteil:* Das Parlament wird gestärkt, wenn in seinen Reihen mehr Kompetenz zu den Dossiers, aber auch zu den Prozessen vorhanden ist. Dies gilt analog etwa auch für Gemeindeversammlungen. Daneben könnten auch die Verwaltungen und Parlamentssekretariate entlastet werden, da sie weniger Unterstützungsarbeit leisten müssten.

³¹ Ein Beispiel stellt der neue Diplomlehrgang für Gemeindepolitikerinnen und Gemeindepolitiker dar, welcher ab Mai 2010 als einjähriger Kurs vom Bildungszentrum für Wirtschaft und Dienstleistung (BWD) angeboten wird. Daneben gibt es weitere Anbieter wie das Stapferhaus in Lenzburg, welches den Kurs Kommunalpolitik anbietet. Spezifische Weiterbildungen in den Bereichen Management und Wirtschaft bietet beispielsweise die Migros-Klubschule an.

- *Nachteil:* Fraglich ist, ob die Gemeinden die Ressourcen haben, Weiterbildungen zu organisieren. Ebenso bleibt offen, wie gross die Nachfrage nach solchen Kursen unter den häufig sehr ausgelasteten und oft auch anderweitig engagierten Parlamentsmitgliedern und interessierten Stimmbürgerinnen wäre.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gering eingeschätzt werden. Der Besuch einer solchen Ausbildung hängt vom Interesse und der Initiative der einzelnen Personen ab, weshalb nicht davon auszugehen ist, dass sich grosse Änderungen resp. Fortschritte für die gesamte Gemeinde ergeben würden.

Vermehrte Bildung von Spezialkommissionen (O). Die vermehrte Einsetzung von Spezialkommissionen für die interkommunale Zusammenarbeit kann eine Stärkung der Legislative bewirken (vgl. Lienhard 2008: 10). Eine solche Kommission kann einerseits die Regierung bei der Ausarbeitung von Kooperationsgeschäften begleiten und andererseits als Verbindung zwischen Regierung und Parlament dienen. Die Bildung einer Spezialkommission ist selbstverständlich auch in Gemeinden ohne Parlament denkbar. Eine Alternative ist, bereits bestehende Kommissionen (etwa Geschäftsprüfungskommissionen) mit interkommunalen Dossiers zu betrauen.

- *Vorteil:* Die Kommission kann in die Ausarbeitung interkommunaler Geschäfte involviert oder zumindest darüber informiert werden. Dies bedeutet, dass das Parlament respektive die Bevölkerung intervenieren können oder aber zumindest kontinuierlich informiert werden. Dies kann den Umstand entschärfen, dass das Parlament respektive die Bevölkerung am Ende meist nur noch die Wahl zwischen Annahme und Ablehnung eines Geschäfts haben.
- *Nachteil:* Wiederum stellt sich das Problem der Ressourcen. Es müssen Parlamentarier respektive Stimmbürgerinnen gefunden werden, welche sich für die Kommissionsaufgabe zur Verfügung

stellen. Gelingt dies nicht, ist allenfalls eine Auslagerung an Dritte zu erwägen; diese Lösung brächte allerdings beträchtliche finanzielle Folgen mit sich.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingeschätzt werden. Eine entsprechende Kommission hätte vertieften Einblick in laufende Geschäfte und könnte eine wichtige Vermittlungsfunktion zwischen Regierung und Parlament resp. Bevölkerung wahrnehmen.

Gemeindezeitschrift und Internetauftritt (O). Wie bereits mehrere Male erwähnt wurde, spielt der Informationsfluss zwischen den verschiedenen Instanzen eine entscheidende Rolle für den Einbezug von Parlament und Bevölkerung in die Entscheide bezüglich interkommunaler Zusammenarbeit. Es geht dabei einerseits um den Informationsaustausch zwischen Exekutive, Legislative, Verwaltung und Kommissionen, andererseits um die Information der Gemeindebevölkerung. Mögliche Instrumente, um die Idee von Öffentlichkeit und Transparenz umzusetzen, sind eine regelmässig erscheinende Gemeindezeitschrift und eine gut betreute Webseite.

- *Vorteil:* Gemeindezeitschrift und Webseite stellen sicher, dass die interessierten Kreise die Möglichkeit haben, sich zu informieren. Die Zeitschrift kann als Publikationsorgan von Regierung und Parlament dienen, Parteien und andere Gruppierungen zu Wort kommen lassen und im Dorf herrschende Diskussionen aufnehmen. Die Gemeindebevölkerung kann über diesen Kanal auch laufend und wiederholt über die gesetzlichen Grundlagen informiert und auf allfällige Änderungen aufmerksam gemacht werden. Analoges gilt für die Internetseite, über diese kann noch aktueller informiert werden und die Einwohnerinnen und Einwohner sollten hier alle für sie relevanten Informationen und Dokumente finden.
- *Nachteil:* Diese Lösungen erfordern personelle und finanzielle Ressourcen. Es muss eine Redaktion für den Inhalt der

Gemeindezeitschrift verantwortlich sein und die Gemeinde-Homepage muss auf dem aktuellsten Stand gehalten werden. Damit entsteht ein neuer oder ausgebauter Aufgabenbereich in der Verwaltung oder aber diese Arbeiten werden an Dritte vergeben. So oder so werden für die Gemeinde Kosten verursacht, was insbesondere für kleinere Gemeinden problematisch sein kann.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als relativ gering eingeschätzt werden. In den Gemeinden bestehen Informationskanäle in unterschiedlichen Formen bereits, das Optimierungspotenzial ist zwar vorhanden, aber nicht riesig. Zudem gilt auch für diese Massnahme, dass sie alleine keinen grossen Effekt haben kann.

4. SCHLUSSFAZIT

Der vorliegende Bericht untersucht die Beeinträchtigung direkt- und repräsentativdemokratischer Einflussnahme auf politische Entscheide durch interkommunale und interkantonale Zusammenarbeitsformen. Der Arbeit liegt die demokratietheoretische Unterscheidung Input- und Output-Legitimation (Scharpf 1999) zugrunde. Die Input-Legitimation beruht auf dem traditionellen Prinzip der Politikgenerierung durch die Zustimmung des Volkes, repräsentiert durch ein gewähltes Parlament (*government by the people*). Die Output-Legitimation beruht auf dem funktionalen Prinzip der Nützlichkeit (*government for the people*), wobei die Akteure nicht unbedingt demokratisch gewählt oder legitimiert sein müssen, sondern eine effiziente Aufgabenerfüllung im Vordergrund steht. Während der Fokus der Untersuchung auf der Input-Legitimation liegt, werden bei der folgenden gesamthaften Beurteilung der Demokratiequalität intergouvernementaler Zusammenarbeit auch Aspekte der Output-Legitimität berücksichtigt. Die Aufarbeitung der bestehenden Literatur zu diesem Thema sowie die durchgeführten Fallstudien zum Kanton Bern sowie zu zwei ausgewählten Gemeinden führen zu folgenden zusammenfassenden Erkenntnissen:

Erstens stellt sich das Problem der Demokratiequalität intergouvernementaler Zusammenarbeit nicht gleichermassen auf Kantons- und Gemeindeebene. Während auf der Kantonsebene die demokratiepolitische Frage der Input-Legitimität von Exekutiventscheiden als zentral wahrgenommen wird, erweist sich das Interesse auf der kommunalen Ebene als geringer. Die Güte der Zusammenarbeit unter Gemeinden wird primär über die Bereitstellung der öffentlichen Leistungen beurteilt. Neben utilitaristischen Gründen wie eben dem Interesse an einem funktionierenden Service public und an einer hohen Qualität der erwarteten Leistungen spielt hierbei auch handfester Pragmatismus eine zentrale Rolle: das Milizsystem krankt in der Gemeinde an Rekrutierungsproblemen und demokratische Kontrolle bedarf besetzter Kontrollinstanzen, welche wiederum personelle und finanzielle Ressourcen binden.

Zweitens zeigt sich auch ein Unterschied hinsichtlich Theorie und Praxis. Während auf beiden Ebenen eindeutige formale Defizite bestehen, erweist sich das Problem in der politischen Realität als weniger virulent denn erwartet. Das Parlament ist auf kantonaler Ebene in praktisch allen untersuchten Fällen sehr gut informiert gewesen und die Entscheidungen liefen transparent ab. Das demokratiepolitische Unbehagen an der intergouvernementalen Zusammenarbeit konnte in den untersuchten Fällen nur teilweise empirisch festgemacht werden. Dieser Befund negiert nicht das Problem, relativiert aber zu einem gewissen Teil seine Dringlichkeit.

Drittens ergeben sich für Gemeinden weitergehende Lösungsansätze als für die kantonale Ebene. Da wie oben dargestellt die Output-Legitimität höher gewichtet wird als die Input-Legitimität, ist die Frage nach der geeigneten räumlichen Organisationsform für die Leistungserbringung gerechtfertigt. Die Option der Gemeindefusion hat hierbei den Vorteil, dass die Deckungsgleichheit von politischem und funktionalem Raum zumindest verbessert wird und damit sowohl Output- als auch Input-Legitimation gesteigert werden kann. Allerdings sind nicht alle funktionalen Räume gleich gross und auch fusionierte Gemeinden werden weiterhin zusammen kooperieren. Die Grössenzunahme kann aber zu einer Professionalisierung der Politik führen und damit das demokratische Kontrollpotenzial erhöhen.

Schliesslich muss auf kantonaler Ebene im Hinblick auf Reformen die Feststellung vorangestellt werden, dass die wichtigste Alternative zur interkantonalen Zusammenarbeit meist nicht eine kantonale Einzellösung, sondern komplexe interkantonale Strukturen demokratischer Mitsprache oder die Etablierung einer Bundeslösung sind. Verglichen mit dem Verfahren auf Bundesebene zeichnen sich die Verfahren auf kantonaler Ebene insbesondere durch einen stärker gewichteten Einbezug der Kantone aus. Dieser Einfluss steht im Gegensatz zur Bundesebene, auf welcher insbesondere Interessenorganisationen sehr viel Gewicht erhalten

und die Kantone ein Vernehmlassungspartner unter vielen sind. Bei der Formulierung sowohl des Problems als auch der Lösungsvorschläge gilt es deshalb Augenmass zu halten und die politischen Möglichkeiten mit einzubeziehen.

Entsprechend zeichnen sich die formulierten Empfehlungen durch einen weitgehenden Pragmatismus aus, der sich stärker an den festgestellten realpolitischen Verhältnissen orientiert als an demokratietheoretischen Idealbildern. Die Empfehlungen finden sich in Kurzform im Anhang.

LITERATURVERZEICHNIS

- Abderhalden, Ursula* (1999): Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, Diss. Freiburg 1999.
- Abderhalden, Ursula* (2006): Verfassungsrechtliche Überlegungen zur interkantonalen Rechtsetzung, *Leges* 2006 (1), S. 9-21.
- Achtermann, Wally/Berset Christel* (2006): Gesundheitspolitiken in der Schweiz – Potential für eine nationale Gesundheitspolitik, Band 1, Analyse und Perspektiven, Bundesamt für Gesundheit, Bern 2006.
- Ambühl, Hans* (2009): HarmoS: demokratisch legitimiert, subsidiär, ziel führend. In: Sammelband zu 1. Aargauer Demokratietage 2009, Herausforderung HarmoS: Bildungspolitik, Föderalismus und Demokratie auf dem Prüfstein, Schulthess, Zürich. Erscheint voraussichtlich im März 2010.
- Arn, Daniel* (2001): Ausgliederung und öffentlich-private Partnerschaften-Erfahrungen in Schweizer Gemeinden. In: Outsourcing - Übertragung kommunaler Aufgaben an private Dienstleister, Universitätsverlag Rudolf Trauner, Linz 2001.
- Arnold, Josef* (2005): Wie kommt eine interkantonale Vereinbarung zustande? Aufgezeigt am Beispiel der systematisch-pragmatischen Zusammenarbeit in der Zentralschweiz. In: Waldmann, Bernhard (Hrsg.), 1. Nationale Föderalismuskonferenz, Institut für Föderalismus, Freiburg 2005.
- Behrend, Sara A.* (2007): Die Mitwirkung der kantonalen Parlamente an der europapolitischen Strategie der Schweiz, Seminararbeit bei Prof. Dr. Denise Buser, Juristische Fakultät, Universität Basel, Basel 2007.
- Benda, Ernst* (1994): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, de Gruyter, Berlin 1994.
- Beurret-Flück, Fabia* (1983): Die Organisation interkantionaler Institutionen unter besonderer Berücksichtigung der Interkantonalen Strafan-

stalt Bostaden in Menzingen/ZG, Helbling und Lichtenhan, Basel/Frankfurt a.M. 1983.

Bieber, Roland (1990): Democratic Control of European Foreign Policy, *European Journal of International Law*, 1(1), S. 148-173.

Bieri, Urs et al. (2006): Genereller Reformbedarf und –wunsch. Studie im Auftrag des Kantons Aarau, GfS, Bern 2006.

Bochsler, Daniel et al. (2004): Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Behörden, Personal, Finanzen, Haupt, Bern 2004.

Bolleyer, Nicole (2009): When Legislatures Organize: Inter-Parliamentary Activism in Federal Systems and its Consequences, Unpublished manuscript, presented at the Institute for Political Science, University of Bern, 25 March 2009.

Born, Hans/Hänggi Heiner (2004): The double democratic deficit: parliamentary oversight and the use of force under international auspices, Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2004.

Bösch, Lorenz (2009): Mitwirkung eines kantonalen Parlamentes in den Entstehungs- und Umsetzungsprozessen von interkantonalen Vereinbarungen, Schriftlicher Beitrag zum Global Dialogue des Forum of Federation am Zentrum für Demokratie in Aarau vom 26. März 2009.

Brunner, Stephan (2000): Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantonaler Zusammenarbeit, Diss. Zürich 2000.

Brunner, Stephan C. (2004): Kantonale Staatlichkeit im Wandel: Die Kantonsparlamente vor der Herausforderung kooperativer Handlungsformen, *Leges* 2004 (1), S. 131-155.

Christen, Heinz (2004): Kommunale Zusammenarbeit – Erfahrungen in der Schweiz. Arbeitskreis 3 Österreichischer Städtetag vom 26. Mai bis 28. Mai 2004 in Bregenz 2004.

-
- Dahl, Robert A. (1994): A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation, Political Science Quarterly, 109 (1), S. 23-34.*
- Eichenberger, Reiner (1998): Zweckgemeinden statt Zweckverbände! In: Meier, Bruno, Der politische Raum. Beiträge zu Politik, Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft, Baden Verlag, Baden 1998, S. 39-51.*
- Förster, Stephan (2006): Öffentliche Aufgabenerfüllung in Kleingliedstaaten am Beispiel des Schweizer Kantons Schaffhausen. In: Jahrbuch des Föderalismus 2006, Nomos, Baden-Baden 2006, S. 57- 65.*
- Freiburghaus, Dieter (1994): Die Kantone und Europa, Haupt, Bern 1994.*
- Ganz, Georg M. (2006): Erfolgreiche interkantonale Gesetzgebung: einheitliche Brandschutzbestimmungen, Leges 2006 (1), S. 79-92.*
- Geser, Hans (1998): Von der projektiven zur reaktiven Kommunalpolitik. Schweizer Gemeindestudien, Soziologisches Institut der Universität Zürich, Online: http://socio.ch/gem/t_hgeser1.htm (16.11.2009).*
- Glättli, Elisabeth (2007): Mehr Demokratie für die Zweckverbände, Schweizer Gemeinde, Nr. 9, S. 34-37.*
- Kübler, Daniel (2003): Aspekte der Agglomerationsproblematik - Agglomeration aus Sicht der EinwohnerInnen, Forum Raumentwicklung 2003 (2), Bundesamt für Raumentwicklung, Bern 2003.*
- Kübler, Daniel (2006): Agglomerationen. In: Klöti, Ulrich et al. (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, Neuauflage, NZZ Verlag, Zürich 2006, S. 259-286.*
- Ladner, Andreas/Meuli Urs (2002): Interkommunale Zusammenarbeit im Kanton Zürich. Unveröffentlichter Zwischenbericht. Ergebnisse einer Befragung der Gemeindebehörden, Gemeindeschreiber und Präsidenten der Zweckverbände des Kantons Zürich. Soziologisches Institut, Universität Zürich & Kompetenzzentrum Public Management, Universität Bern, Bern 2002.*

- Ladner, Andreas/Steiner Reto* (2000): Gemeindereformen im Kanton Bern. Ein Überblick und Vergleich. Kommentierte Auswertungen basierend auf den Ergebnissen eines Forschungsprojekts des Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des Schwerpunktprogramms „Zukunft Schweiz“, Universität Bern, Bern 2000.
- Lienhard, Andreas* (2008): Steuerung und Kontrolle ausgelagerter Verwaltungsträger durch das Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, Nr. 3, S. 5-12.
- Linder, Wolf* (1973): Der Fall Massentransport; Verwaltungsplanung und städtische Lebensbedingungen, Sozialwissenschaftliche Sonderreihe: Verwaltungspolitik, Frankfurt/Main 1973.
- Linder, Wolf* (1980): Zur Einführung: Kommunalpolitik im Spiegel Schweizerischer und Deutscher Literatur, Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, Nr. 20, S. 9-38.
- Lorz, Ralph A.* (2001): Interorganrespekt im Verfassungsrecht, Mohr, Tübingen 2001.
- Mader, Luzius* (2005): Erfahrungen und Erwartungen auf dem Gebiete des kooperativen Föderalismus – einige Fragen und Anmerkungen aus der Sicht eines Vertreters des Bundes. In: Waldmann Bernhard (Hrsg.), 1. Nationale Föderalismuskonferenz, Institut für Föderalismus, Freiburg 2005.
- Meyer, Markus* (2006): Die interkantonale Konferenz – ein Mittel der Kantone zur Zusammenarbeit auf Regierungsebene, Stämpfli Verlag, Bern 2006.
- Minger, Thomas* (2003): Die Geschichte der Konferenz der Kantonsregierungen. In: Konferenz der Kantonsregierungen (Hrsg.), 10 Jahre KdK 1993-2003, Standortbestimmung und Ausblick, Bern 2003.
- Möckli, Silvano* (2006): Für eine nationale Konferenz der Kantonsparlamente, Parlament, Nr. 2, 9. Jahrgang, S. 17-19.

-
- Nuspliger, Kurt* (2000): Vernetzung führt zum Erfolg. In: Cottier, Thomas/Caplazi Alexandra (Hrsg.), Die Kantone im Integrationsprozess, Swiss Papers on European Integration, Nr. 24, Stämpfli Verlag, Bern 2000, S. 11-20.
- Nuspliger, Kurt* (2006): Die Mitwirkung der kantonalen Parlamente an den Aussenbeziehungen, Referat an der Sitzung der Westschweizer Regierungskonferenz vom 1.12 2009.
- Papadopoulos, Yannis* (2003): Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments”, European Journal of Political Research, Nr. 42, S. 473-501.
- Pfisterer, Thomas* (2000): Die Europareformen der Kantone – ein Zwischenbericht. In: Cottier, Thomas/Caplazi Alexandra (Hrsg.), Die Kantone im Integrationsprozess, Swiss Papers on European Integration, Nr. 24, Stämpfli Verlag, Bern 2000, S. 21-34.
- Reist, Pascal* (2009): Schweizer Agglomerationen im Wandel. Ein Beitrag zur Entstehung interkommunaler Kooperationsformen, Lizentiatsarbeit, Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, Bern 2009.
- Rhinow, René* (2003): Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel/Genf/München 2003.
- Sager, Fritz* (2002): Vom Verwalten des urbanen Raums. Institutionelle Bedingungen von Politikkoordination am Beispiel der Raum- und Verkehrsplanung in städtischen Gebieten, Haupt, Bern/Stuttgart/Wien 2002.
- Sager, Fritz* (2003): Kompensationsmöglichkeiten föderaler Vollzugsdefizite. Das Beispiel der kantonalen Alkoholpräventionspolitiken, Swiss Political Science Review, Nr. 9 (1), S. 309-333.
- Sager, Fritz* (2004): Verwaltung, Politik und Wissenschaft in der kantonalen Alkoholprävention, Sozial- und Präventivmedizin/Social and Preventive Medicine, Nr. 49 (3), S. 208-215.

- Sager, Fritz/Steffen Isabelle* (2006): Die Kantone im Vernehmlassungsverfahren des Bundes. In: Vatter, Adrian (Hrsg.) Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformmodelle föderativer Institutionen in der Schweiz. NZZ Verlag, Zürich 2006, S. 152-173.
- Scharpf, Fritz W.* (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Campus, Frankfurt/New York 1999.
- Seifert, Franz* (2003): Demokratietheoretische Überlegungen zum österreichischen Gentechnik-Konflikt. SWS-Rundschau, 43.Jahrgang, 2003 (1), S. 106 - 128.
- Schmidt, Thorsten I.* (2005): Kommunale Kooperation, Jus Publicum 137, Mohr Siebeck, Tübingen 2005.
- Schmitt, N* (2001): La participation des cantons au processus de décision au niveau fédéral et aux affaires étrangères. In: La nouvelle Constitution suisse, Freiburg 2001, S. 191-234.
- Serdült, Uwe/Schenkel Walter* (2006): Bundesstaatliche Beziehungen und Governance in Mehrebenensystemen. In: Klöti, Ulrich et al. (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik. 4. überarbeitete Auflage. NZZ Verlag, Zürich 2006, S. 553-574.
- Siegwart, Karin* (1997): Die Kantone und die Europapolitik des Bundes, Dissertation. Freiburg Universitätsverlag, Freiburg 1997.
- Skaggs, David E.* 2004, How can parliamentary participation in WTO rule-making and democratic control be made more effective in the WTO?, Journal of International Economic Law, Nr. 7 (3), S. 655-658.
- Steiner, Reto* (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten, Verlag Paul Haupt, Bern 2002.
- Steiner, Reto* (2003): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse – Dargestellt am Beispiel der Schweiz. Viesoji Politika Ir Administratvimas, Nr. 6, S. 43-54.

-
- Steiner, Reto* (2006): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, In: Biswald et al. (Hrsg.) Interkommunale Kooperation, NWV Verlag, Wien & Graz 2006, S. 35-60.
- Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit* (1976), Die schweizerische Direktorenkonferenz – Gegenwart und Zukunft, Solothurn 1976.
- Thom, Norbert/Steiner Reto* (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, unveröffentlichtes Manuskript, Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, Bern 2002.
- Tornay, Bénédicte et al.* (2006): Die Kantone zwischen Beitritt zur Europäischen Union und der Fortsetzung des bilateralen Weges – Direkte Demokratie, Mitwirkung an der Europapolitik und Umsetzung. In: Konferenz der Kantonsregierungen (Hrsg.), Zwischen EU-Beitritt und bilateralem Weg: Überlegungen und Reformbedarf aus kantonaler Sicht, Schulthess, Zürich 2006.
- Trees, Patrick* (2005): Die regionalen Regierungskonferenzen in der Schweiz. Stand und Entwicklung, Projektarbeit bei Prof. Andreas Ladner, Kompetenzzentrum für Public Management an der Universität Bern, Bern 2005.
- Van de Steeg, Marianne* (2003): Bedingungen für die Entstehung von Öffentlichkeit in der EU. In: Klein, Ansgar, Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa, Leske und Budrich, Opladen, S. 171-193.
- Vatter, Adrian* (2005): The Transformation of Access and Veto Points in Swiss Federalism, *Regional and Federal Studies*, Nr. 15 (1), S. 1-18.
- Vatter, Adrian* (2006): Die Kantone als mächtige Vetospieler im Bundesstaat? Der Wandel föderativer Institutionen in der Schweiz. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen EZFF (Hrsg.), Jahrbuch für Föderalismus 2006, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Nomos, Baden-Baden 2006.

- Vatter, Andreas/Rüefli Christian (2008):* Politische Steuerung im schweizerischen Föderalismus am Beispiel der stationären Gesundheitsversorgung. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen EZFF (Hrsg.), Jahrbuch für Föderalismus 2008, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Nomos, Baden-Baden 2008, S. 458-472.
- Vögeli, Christoph/ Netzle, Stephan (2007):* Schweizer Hooligan-Gesetz: Wirksamere Bekämpfung der Gewalt in den Stadien, *SpuRt* Zeitschrift für Sport und Recht, Nr. 14, S. 221-223.
- Walker Späh, Carmen (2003):* Die Zweckgemeinde als verfassungsrechtlicher Ansatz für Agglomerationen – Stand der Diskussionen im Züricher Verfassungsrat, *DISP*, Nr. 152 (2003), S. 99-102.
- Wanner, Christian (2006):* Risiken und Chancen von Gemeindefusionen, *Schweizer Gemeinde*, Nr. 3, S. 14-15.
- Zehnder, Vital & Freiburghaus Dieter (2003):* Horizontale Kooperation zwischen den Kantonen der Zentralschweiz, Working Paper de l'IDHEAP, Nr. 4, Lausanne 2003.
- Zehnder, Vital (2007):* Die interkantonale öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft, Schulthess, Zürich 2007.
- Zimmerli, Ulrich/Lienhard Andreas (1997):* Privatisierung und parlamentarische Oberaufsicht. In: Wiegand, Wolfgang (Hrsg.), *Rechtliche Probleme der Privatisierung*, Stämpfli Verlag, Bern 1997, S. 167-208.
- Zürcher, Ernst (2006):* Formen und Entwicklungen der interkantonalen Rechtsetzung am Beispiel des Heimbereichs, *Leges* 2006 Nr.1, S. 93-106.

ZEITUNGSARTIKEL

Neue Zürcher Zeitung vom 12 Juni 1996: „Die EDK ist höchst demokratisch“ – Gespräch mit dem obersten Erziehungsdirektor Peter Schmid.

Der Bund vom 18. August 2005

Der Bund vom 12. April 2006.

VERWALTUNGS- UND RECHTSDOKUMENTE

Botschaft zu einer Verfassungsbestimmung über die Bekämpfung von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen (Hooliganismus) sowie zu einer Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit. (Nr. 07.067, S. 6465-6479).

Commission Interparlementaire pour la convention sur la participation des parlements 2009, Medienmitteilung vom 12. Februar 2009, Verbesserung der parlamentarischen Mitwirkung in der Westschweiz, Tischvorlage an der Jahrestagung der SGP vom 12.9.2009.

EDK 2008, Faktenblatt HarmoS-Konkordat: Fakten, Fragen, Hintergründe vom 17. April 2008.

GSA Amt für Gewässerschutz und Abfallwirtschaft, 2004, „Aufwertung der Birs“, Informationsbulletin GSA 2004/3.

Koch, J 2003, Gutachten zuhanden des Regierungsrates: Konkordate unterliegen im Kanton Luzern nicht dem Finanzreferendum. Dokument vom 7. Juli 2003.

NWRK, 2004, La Birse, Amt für Umweltschutz und Energie des Kantons Basel-Landschaft. Regierungsrat des Kantons Bern, Richtlinienbericht 2006, Staatskanzlei des Kantons Bern.

REP Birs 2006, Ein gemeinsames Projekt der Nordwestschweizer Regierungskonferenz, Massnahmenkatalog für die Information und Vernehmlassung der Gemeinden und Verbände, 07.07.2006, Liestal.

Tagblatt Grosser Rat Kanton Bern, 8. September 2008, S. 840-858, online: 07 08-09-2008 Nachmittag S. 840-858 ERZ

Tagblatt Grosser Rat Kanton Bern, Motion Schär-Egger, Eingereicht am: 18.2.2003, Linderung der Familienarmut. M 060/2003 GEF

Vereinbarung über die NWRK vom 14. Juni 2004, <http://www.nwrk.ch/index.php?id=19> (Online, 14. Oktober 2009).

Zentralschweizer Regierungskonferenz 2003, Mustervereinbarung über die Schaffung einer selbständigen interkantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Rechtspersönlichkeit, Dokument vom Dokument vom 6. August 2003.

Zentralschweizer Regierungskonferenz 2008, Grundlagenpapier über die Steuerung der gemeinsamen Einrichtung, Zentralschweizer Regierungskonferenz, Stans.

Zentralschweizer Regierungskonferenz 2009, Information zur ZRK auf dem Internet: <http://www.zrk.ch/Grundlagen.11.0.html> (16.11.2009)

INTERVIEWS

Hans Ambühl, Generalsekretär der EDK, Interview im Beisein von Frau Hartmeier, 17. September 2009.

Esther Ammann, Gemeindeschreiberin Albligen, 8 September 2009.

Daniel Arn & Mirjam Strecker, Advokaturbüro Arn Friedrich Strecker, Bern 11. Mai 2009.

Andreas Blaser, Präsident der OAK, 3. September 2009.

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst Kanton Basel-Stadt, 16. Oktober 2009.

Ueli Dürst, Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung (AKVB) und Anna Bernhard, Abteilung Bildungsplanung und Evaluation (BiEv), Erziehungsdirektion des Kantons Bern, 1. September 2009.

Stefan Funk, Gemeindepräsident Zollikofen, 31. August 2009.

Jean-François Jöhr, Leiter Generalsekretariat POM, 3. September 2009.

Stefan Lanzrein, Leiter Spezialfahndung 2 der Polizei Bern, 11. September 2009.

Markus Loosli, Amtsvorsteher Alters- und Behindertenamt, Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, 16. September 2009.

Bruno Mäder, Gemeindepräsident Albligen, 11. September 2009.

Walter Messerli, Mitglied OAK und Präsident POM-Kommission, 3. September 2009.

Markus Meyer, Präsident der Interkantonalen Geschäftsprüfungskommission für die Polizeischule Hitzkirch, und Christian Moser, deren Sekretär, 1. September 2009.

Ueli Ochsenbein, Amtsleiter des Amtes für Gewässerschutz, Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, 19. September 2009.

Hans-Jörg Rhy, Mitglied Grosser Gemeinderat Zollikofen, 11. September 2009.

Patrick Trees, Leiter Dienst für Aussenbeziehungen, Staatskanzlei des Kantons Bern, 5. Mai 2009.

Regula Unteregger, Vorstandsmitglied SKOS, Vorsteherin Sozialamt, Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, 9. September 2009.

Bernhard Waldmann, Professor, Institutsleiter, Institut für Föderalismus, 4. August 2009.

Felix Zollinger, Stadtentwicklung Winterthur, 18. Zollinger 2009.

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Konkordate seit 1848 nach Kantonen und Konkordatsgrösse	64
Abbildung 2: Anzahl der interkantonalen Vereinbarungen des Kantons Bern mit anderen Kantonen	65
Abbildung 3: Struktur des Konkordatssystems (2003)	66
Abbildung 4: Inkrafttreten der heute noch geltenden Konkordate (2003)	66
Abbildung 5: Zeitliche Entwicklung der Anzahl interkantonomaler Vereinbarungen im Kanton Bern	67
Abbildung 6: Kategorisierung interkantonomaler Vereinbarungen im Kanton Bern	68
Abbildung 7: Mitsprachemöglichkeit bei interkantonomalen Verträgen	69
Abbildung 8: Formen der interkommunalen Zusammenarbeit	165
Abbildung 9: Formen der Aufgabenerfüllung zwischen und in Gemeinden	199
Abbildung 10: Veränderung der interkommunalen Zusammenarbeit in den letzten 5 Jahren	200
Abbildung 11: Formen der interkommunalen Zusammenarbeit	201
Abbildung 12: Zusammenarbeit innerhalb des Kantons	202
Abbildung 13: Auswirkungen der interkommunalen Zusammenarbeit	203

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Interkantonale Zusammenarbeit der Gesamtregierungen ..	14
Tabelle 2: Direktorenkonferenzen	19
Tabelle 3: Ständige Kommissionen mit aussenpolitischen Aufgaben .	33
Tabelle 4: Verfahrensschritte interkantonalen Vertrag	34
Tabelle 5: Funktionendiagramm Fachhochschule Zentralschweiz	49
Tabelle 6: Formen interkantonalen Zusammenarbeit und deren Demokratiequalität	51
Tabelle 7: Mitsprachemöglichkeit bei interkantonalen Verträgen	55
Tabelle 8: Zusammenfassung der Kriterien der Demokratiequalität ...	57
Tabelle 9: Finanzielle Beteiligung des Kantons Bern an interkantonalen Organisationen	71
Tabelle 10: Erwähnung des Konkordats HarmoS während seiner Ausarbeitungsphase	91
Tabelle 11: Demokratiequalität der interkantonalen Zusammenarbeit im Kanton Bern	135
Tabelle 12: Zusammenfassung der Modelle interkommunaler Zusammenarbeit	191
Tabelle 13: Zusammenfassung der Kriterien der Demokratiequalität	196
Tabelle 14: Interkommunale Zusammenarbeit in der Gemeinde Albligen	207
Tabelle 15: Interkommunale Zusammenarbeit in der Gemeinde Zollikofen.....	217
Tabelle 16: Demokratiequalität der interkommunalen Zusammenarbeit im Kanton Bern.....	225

ANHANG: ZUSAMMENFASSUNG DER EMPFEHLUNGEN

Vorschläge zur Verbesserung der Demokratiequalität der interkantonalen Zusammenarbeit

Gesamtschweizerische Ebene

Etablierung eines schweizerischen interkantonalen Parlamentes (N). Die Aufgabe dieses Parlamentes wäre es, insbesondere die Konkordate und weitere Geschäfte der interkantonalen Zusammenarbeit zu beraten. Eine Möglichkeit wäre, dass pro Kanton sieben Mitglieder in ein solches Parlament gewählt würden, nach dem Wahlverfahren des Doppelten Pukelsheim³² (182 Mitglieder). Somit wäre gewährleistet, dass nicht in erster Linie die kantonale Vertretung, sondern die Vertretung der Parteien im Vordergrund steht.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als relativ hoch eingeschätzt werden, sowohl die Praktikabilität als auch die politische Umsetzbarkeit lassen jedoch an einer Implementierung zweifeln.

Etablierung von interkantonalen parlamentarischen Begleitgruppen für Direktorenkonferenzen (N). Den Direktorenkonferenzen wird je Konkordat ein „Miniparlament“ von je 2 Mitgliedern pro Kanton zur Seite gestellt.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als mittel eingestuft werden, zudem bestehen grosse Fragezeichen bei der Umsetzung einer solchen Massnahme, wie sie in den Nachteilen aufgezeigt sind.

³² Der Doppelte Pukelsheim ist ein Verfahren, welches nicht in erster Linie die Wahlkreise, hier die Kantone, bei der Verteilung von Mandaten berücksichtigt, sondern die Parteien. Dies bedeutet, bei der Oberzuteilung wird die Anzahl Sitze berechnet, welche eine Partei insgesamt zugute hat, nach dem gesamtschweizerischen Stimmenanteil der Partei. Die weniger zentrale Unterzuteilung der Mandate der einzelnen Parteien erfolgt dann anhand des Stimmenanteils einer Partei im Kanton. Dies bedeutet im Endeffekt, dass eine doppelte Proportionalität gewährleistet wird, eine der Partei, und eine des Kantons; deshalb auch der Name.

Gründung eines interparlamentarischen Koordinationsbüros (N):

Es gibt ein interparlamentarisches Koordinationsbüro das mit einem ständigen Sekretariat ausgestattet werden kann. Seine Aufgabe ist es, den Informationsaustausch und die Koordination von Geschäften sicherzustellen. Dieses Büro ist auch Ansprechpartner für die Westschweizer Regierungskonferenz und die Direktorenkonferenzen (Commission Interparlamentaire pour la convention sur la participation des parlements 2009).

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingestuft werden. Ein Demokratiedefizit ergibt sich mitunter aufgrund der fehlenden Information. Eine Koordinationsstelle würde es erlauben, einen Überblick über die gesamtschweizerischen Geschäfte, sowie die Entwicklungen in den Parlamenten zu erhalten.

Plenarversammlungen von Direktorenkonferenzen öffentlich machen (N).

„Weil die Regierungskonferenzen nicht öffentlich tagen, fehlt die ansonsten durch die Parlamentsdebatte gewährleistete öffentliche Beratung der Rechtssätze Punkt für Punkt, Artikel für Artikel, was namentlich bei gesellschaftspolitisch besonders sensiblen Fragen für die demokratische Transparenz, für die politische Nachvollziehbarkeit wesentlich scheint.“ (Ambühl i.E., 4). Deshalb kann die Beratung von Konkordatstexten öffentlich gemacht werden.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingestuft werden. Durch die Öffentlichkeit von Sitzungen zu Konkordaten etablieren die Direktorenkonferenzen die gleichen Standards wie ein Parlament, wenn Gesetze verabschiedet werden.

Wahl von Mitgliedern von Fachbeamtenkonferenzen, welche rechtsetzende Richtlinien beschliessen können, durch Direktorenkonferenzen (N). Oftmals differieren die Mitglieder von Fachbeamtenkonferenzen hinsichtlich ihrer Stellung innerhalb des Kantons. Dabei ist nicht klar, welche politische Entscheidungsmacht diese haben, und dies führt zu einem Ungleichgewicht auch bezüglich der angenommenen Kompetenzen. Indem die Vertreter der Kantone durch den Vorstand von Direktorenkonferenzen vorgeschlagen würden, und durch die Plenarversammlungen bestätigt wurden, wäre zum einen die Rückkopplung zwischen dem Regierungsrat und dem kantonalen Vertreter gesichert, zum anderen wäre auch eine bessere Legitimation vorhanden, da rechtsetzende Erlasse von Verwaltungsbeamten beschlossen werden.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als mittel eingestuft werden. Durch die Massnahme würde jedoch anerkannt, dass es sich bei den Entscheiden von diesen Gremien auch um politische Entscheide handelt, die deshalb auch einer Wahl unterliegen dürften.

Etablierung einer offiziellen Sammlung der Schweizerischen Konkordate (O). Seit der Bund die Kantone nicht mehr dazu verpflichtet, interkantonale Vereinbarungen zu veröffentlichen (aber auch schon davor), besteht keine einheitliche Regelung zur Veröffentlichung dieser Art des Rechts. Die Kantone handhaben dies sehr unterschiedlich. Indem alle Konkordate an einem zentralen Ort gesammelt und veröffentlicht würden, könnte das Kriterium der Transparenz besser gewährleistet werden. Es wäre möglich, eine Übersicht über die interkantonale Zusammenarbeit zu etablieren. Beim Institut für Föderalismus in Fribourg besteht ein Projekt, eine gemeinsame Plattform aller Kantone zu erstellen, auf welcher alle interkantonalen Verträge gesammelt werden.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als mittel eingestuft werden. Mit einer kleinen Massnahme würde ein wichtiger Aspekt von Demokratie,

nämlich Öffentlichkeit und somit auch ein gewisses Mass an Rechtssicherheit, etabliert.

Gleiches Datum für alle kantonalen Wahlen (N). Um die interkantonale Zusammenarbeit in Kommissionen zu erleichtern, und die Fluktuation in diesen Gremien gering zu halten, werden die Wahldaten in allen Kantonen gleichgeschaltet.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gering eingestuft werden. Abgesehen davon, dass die Implementierung eher unrealistisch ist, würde sie insbesondere dazu führen, dass die Fluktuation in den Gremien nicht mehr vorhanden wäre. Alle anderen Probleme wären jedoch noch nicht gelöst.

Gleiches Sitzungsdatum für die Behandlung eines Konkordats (N). Wie dies die beiden Basel untereinander machen, könnte für die Behandlung eines Konkordats für alle kantonalen Parlamente das gleiche Sitzungsdatum festgelegt werden. So könnte die Opposition oder auch die Unterstützung für das Konkordat gebündelt werden und es wäre für die Direktorenkonferenzen einfacher, das weitere Vorgehen in einem Prozess zu bestimmen.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gering eingestuft werden; die Auswirkung einer solchen Forderung wären eine vermehrte Information der und eventuell auch Diskussion in der Bevölkerung, möglich wäre aber auch ein vermehrter Austausch der Parlamente unter sich; allein dies würde das Demokratiedefizit erheblich mindern. Gleichzeitig behandelt diese Massnahme nicht die Frage der Mitsprache während der Ausarbeitung.

Richtlinien zur parlamentarischen Mitwirkung in der interkantonalen Zusammenarbeit (N). Eine weitere generelle Möglichkeit des Einbezugs des Parlaments, welche auch auf EU-Ebene eingeführt wurde, ist die Formulierung von generellen Prinzipien, unter welchen Aussenbeziehungen durch kantonale Regierungen (und das Parlament) getätigt werden sollen (Bieber 1990, 157ff). Dies kann zum einen die Kompetenzordnung betreffen; heute hängt es stark von den Partikularinteressen einer Partei oder den Medienschaffenden ab, auf welcher Ebene eine interkantonale Vereinbarung diskutiert wird. Aber auch Fragen des Prozesses, bspw. die Länge der Vernehmlassung. Diese ist heute in interkantonalen Belangen oftmals sehr kurz angesetzt, 2-3 Monate (Sager & Steffen 2006). Es könnte verbindlich geregelt werden, dass hier genügend lange Fristen eingeräumt werden, damit Parlamente auch mitwirken können.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als hoch eingestuft werden. Es bestehen auf Ebene der Direktorenkonferenzen unterschiedliche Problemwahrnehmungen betreffend der Mitsprache des Parlamentes; durch die Etablierung von generellen Regeln könnten hier Massnahmen getroffen werden, die den Kantonen eine gewisse Garantie der Mitsprache ermöglichen könnten.

Richtlinien über die Rückkopplung der Direktorenkonferenzen an die kantonalen Regierungen (N): Die Art und Weise, wie Regierungsvertreter über die Geschäfte innerhalb von Direktorenkonferenzen in ihrem Kollegialgremium im Heimkanton informieren, ist sehr unterschiedlich und kann von verschiedenen Faktoren abhängen. Gleichzeitig ist dies eine der wichtigen Schnittstellen, wie die Regierungen und danach die kantonalen Parlamente über Konkordate informiert werden können. Es werden deshalb in jeder Direktorenkonferenz Richtlinien über die Information der jeweiligen Gesamtregierung erstellt.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gering eingestuft werden.

Auch hier handelt es sich um ein Teilproblem des übergeordneten Demokratiedefizites, welches vor allem aufzeigen kann, welches die Einflussfaktoren auf Informationswegen sein können.

Kantonale Ebene

Auf der kantonalen Ebene können die Empfehlungen in verschiedene Kategorien eingeteilt werden: Empfehlungen, welche die Kommissionsstruktur innerhalb des Parlamentes, die Kompetenz/Delegation innerhalb von interkantonalen Gremien, die konkrete Arbeitsweise dieser interkantonalen Kommissionen und schlussendlich neue parlamentarische und demokratische Instrumente betreffen.

Kommissionstruktur innerhalb des Parlaments

Gründung einer Kommission für Aussenbeziehungen oder Konkordatskommission (N). Wie oben ausgeführt (Kapitel 2.2.4.1), bestehen zwei Möglichkeiten, wie Kommissionen an der interkantonalen Zusammenarbeit teilnehmen können: durch einen Einbezug der jeweiligen Sachkommissionen, oder durch eine eigene Kommission für Aussenbeziehungen. Die OAK hat heute eine Zwitterfunktion inne. Sie hat zum einen Aufsichtspflichten, welche rückwärtsgewandt sind, und zum anderen muss sie mit den Aussenbeziehungen Aufgaben übernehmen, welche prospektiv und legiferierend sein sollten.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingeschätzt werden. Die Fallstudien haben gezeigt, dass der Kanton Bern ein pragmatisches aber funktionierendes System eingeführt hat, gleichzeitig würde die Etablierung einer eigenen Kommission es dem Grossen Rat erlauben, den Anforderungen, die aus diesem Bereich erwachsen, auch etwas entgegen zu halten.

Übergabe der Kommissionsarbeit zu interkantonalen Verträgen an Sachkommissionen (N): Als Alternative zur Etablierung einer neuen Kommission für Aussenbeziehungen, wäre es möglich, die Arbeit innerhalb von ständigen Sachkommissionen zu verteilen. Zurzeit gibt es im Grossen Rat nur drei ständige Kommissionen, die OAK, die Justiz- und die Steuerungskommission. Es wäre eine Möglichkeit, mehr Sachkommissionen zu schaffen, welche sich dann auch vertieft mit einem gesamten Bereich (Bildung oder Polizei) befassen würden.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingestuft werden, analog zur Etablierung einer Kommission für Aussenbeziehungen (s.o.).

Beitritt zur *Convention parlementaire* (O): Der Kanton Bern ist bei den Westschweizer Entwicklungen der interkantonalen Zusammenarbeiten nicht sehr stark integriert. Die Westschweizer Kantone (FR, GE, JU, NE, VD und VS) haben im März 2001 eine Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung von interkantonalen Verträgen erlassen. Bern hat sich damals entschieden, dieser Vereinbarung nicht beizutreten. Nun wurde diese Vereinbarung überarbeitet, weil sich verschiedene Regelungen als nicht praxistauglich erwiesen haben. Auch hier wird zwischen Anhörungskommissionen (Legislativkommissionen) und Kontrollkommissionen (Aufsichtskommissionen) unterschieden.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität für die Konkordate, die die Westschweiz betreffen, als gross eingestuft werden. Die Kinderkrankheiten der ‚Convention des conventions‘ wurden ausgemerzt und sowohl Parlamentarierinnen als auch Regierungsräte äussern sich positiv zu den Neuerungen.

Kompetenzen/Delegation (interkantonaler) Kommissionen

Im Folgenden wird zwischen Legislativkommissionen und Aufsichtskommissionen unterschieden. Generell kann gesagt werden, dass der Kanton Bern bis heute keiner Vereinbarung beigetreten ist, an welcher der Grosse Rat (direkt oder durch Kommissionen) an der Ausarbeitung mit beteiligt gewesen wäre.

Formelle Konsultation der Legislativkommission durch Regierungsrat (O): Heute muss der Bernische Regierungsrat die OAK nicht konsultieren, wenn er einen interkantonalen Vertrag ausarbeitet, sondern es besteht ‚nur‘ die Pflicht zur Information. Hier könnte eine rechtlich verbindlichere Regelung eingeführt werden, welche es der OAK erlaubt, zu allen interkantonalen Verträgen – falls nötig – Stellung zu nehmen (s. Verfahren im Kanton Obwalden Kantonsratsgesetz Artikel 32 Absatz 2).

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingestuft werden. Dies ist eine jener Massnahmen, die dem Parlament wirkliche Mitsprache erlauben würden.

Begleitung und Beratung des Regierungsrates durch Legislativkommission (O): Die so organisierte Legislativkommission wirkt beim interkantonalen Vertragsrecht mit. Die Mitwirkung betrifft Informationsrechte über den Gang der Verhandlungen, zudem ist sie vor wichtigen Entscheidungen anzuhören und sie kann dem Regierungsrat Empfehlungen erteilen. (Die Konkordatskommission Zug funktioniert nach diesem Beispiel und auch die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt haben eine solche Lösung eingeführt).

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingestuft werden.

Dies ist eine jener Massnahmen, die dem Parlament eine klar definierte und bewusste Mitsprache erlauben würden.

Interkantonale Aufsichtskommission kann direkt zuhänden der Konkordatsbehörde Vorstösse einreichen (O): Die Westschweizer Kantone haben in ihrem Konkordat zu interkantonalen Verträgen, der CoParl, die Möglichkeit etabliert, dass eine IGPK direkt zuhänden einer Konkordatsbehörde Vorstösse (Interpellationen, Resolutionen, Postulate und Motionen) einreichen kann, falls eine Kommissionsmehrheit diese unterstützt.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingestuft werden, obwohl eine abschliessende Beurteilung der Demokratiequalität davon abhängen würde, wie die Rückkopplung an den Grossen Rat gewährleistet wird.

Rückkopplung der Kommissionsmitglieder an den Grossen Rat (O): Durch die Neuerung im GRG wird in Zukunft nun rein personell eine Rückkopplung von Kommissionsmitgliedern zumindest an die OAK gewährleistet sein. In der Antwort auf die Interpellation Gagnebin (I 157/2008) hält die OAK zudem fest, dass eine Mandatierung von Mitgliedern der verschiedenen Arten von Kommissionen keine Berechtigung habe. Es sei die freie Meinungsäusserung der Kommissionsmitglieder zu respektieren, die Interessen des Kantons in Zusammenarbeit mit anderen Stellen festzulegen, eine Strategie der gesamten Delegation festzulegen und die Rückkopplung ans Parlament rechtlich zu definieren.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingestuft werden. Falls der exklusive Kreis der Eingeweihten nicht einfach nur um ein paar Parlamentarier vergrössert werden soll, kann durch eine effektive Rückkopplung die Demokratiequalität erhöht werden.

Delegationszusammensetzung – amtierender Präsident, Vorgängerin und Nachfolger (O): In interparlamentarischen Kommissionen stellt sich das Problem der Kontinuität. Aus diesem Grund wäre es eine Möglichkeit, dass man jeweils Vorgänger und Nachfolger bereits in die laufende Arbeit mit einbezieht.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als mittel eingestuft werden. Dies ist eine Massnahme welche insbesondere die ‚praktischen Stolpersteine‘ in der interkantonalen Zusammenarbeit aus dem Weg räumen würde.

Fach- und interessenbasierte Delegation von Mitgliedern in Kommissionen (N): Wie das Beispiel des Kantons Basel-Stadt zeigt, gäbe es auch andere Möglichkeiten, Mitglieder in Kommissionen zu bestellen. Dort werden die Delegierten so ausgewählt, dass sie insbesondere ihre fachlichen Interessen und ihr Wissen einbringen können und nicht nach dem Parteienproporz.

Auch unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile bleibt der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als schwierig einzustufen, da sie normativer Aussagen bedarf. Je nachdem, ob Repräsentation von Parteien oder Repräsentation von Fachpersonen gewünscht ist, fällt die Beurteilung unterschiedlich aus.

Arbeitsweise interkantionaler Kommissionen

Unterstützung der Kommissionen durch wissenschaftliche Stäbe (O): Es ist eine Tatsache, dass die interkantonale Zusammenarbeit immer mehr zunimmt. Dies bedeutet jedoch auch eine weitere Zunahme der Arbeit innerhalb der Kommissionen und komplexere Themen. Dies kann durch die Milizparlamentarier nicht mehr bewältigt werden. Anstelle von neuen Kommissionsstrukturen könnte eine eigene Abtei-

lung zur Unterstützung der OAK in der interkantonalen Zusammenarbeit etabliert werden.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile ist es schwierig, den Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität zu beurteilen. Je nachdem, wie das neu gewonnene Wissen von der OAK ins Parlament weitergetragen würde, fällt die Beurteilung unterschiedlich aus. Unter Berücksichtigung der empirischen Ergebnisse, welche gezeigt haben, dass das Parlament über die Zusammenarbeit informiert war, jedoch nur auf Tagesgeschäfte reagieren kann, wäre der Effekt im vorliegenden Fall jedoch vermutlich gross.

Interkantonale Zusammenarbeit als Standardtraktandum mit Direktionen (O): Das Verhältnis zwischen Parlament und Verwaltung hat sich in den vergangenen Jahren gewandelt und die beiden Institutionen sind näher zusammengedrückt. Nachdem früher die Parlamentarier oftmals nur mit dem Regierungsrat Kontakt aufgenommen haben, bestehen heute zwischen Verwaltungsangestellten und Grossratsmitgliedern keine Berührungspunkte mehr. Die Verwaltung ist sogar froh, wenn sie von den Parlamentarierinnen kontaktiert wird, so dass bspw. mehr Information im Vorfeld eines Vorstosses abgegeben werden kann. Diese Veränderung kann auch für die interkantonale Zusammenarbeit genutzt werden. Bei den regelmässigen Treffen der OAK mit den Direktionen sollte diese deshalb ein Standardtraktandum sein.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als mittel eingestuft werden; auch hier geht es wiederum um die Frage des Informationsflusses, welcher verbessert werden könnte.

Parlamentarische und demokratische Instrumente

Einführung einer Staatsvertragsmotion (N): Die Fristen in der interkantonalen Zusammenarbeit sind heute oft so kurz, dass es für die kan-

tonalen Parlamente problematisch ist, hier durch die traditionellen Instrumente einzugreifen, weil keine zeitgerechte Wirkung erzielt werden kann (Vernehmlassungsfristen von 2-3 Monaten). Eine Möglichkeit ist hier, eine spezielle neuartige Motion einzuführen, welche der Dringlichkeit interkantonaler Geschäfte Rechnung trägt.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingestuft werden; es gibt dem Parlament ein wirksames Mittel in die Hand, um trotz kurzer Fristen auf die interkantonale Zusammenarbeit einzuwirken.

Einführung einer inhaltlichen kantonalen Staatsvertragsinitiative (N): Im Rahmen eines möglichen Gesetzes über die interkantonale Zusammenarbeit wäre es möglich, dem Volk nicht nur eine „Brems“-Möglichkeit mittels des Referendums zu geben, sondern auch die Möglichkeit, konkrete Vorschläge für eine Zusammenarbeit in der interkantonalen Zusammenarbeit vorzubringen.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gering eingestuft werden, da bereits die formale Möglichkeit besteht, und es eher unwahrscheinlich scheint, eine Zusammenarbeit bereits durch konkrete Ausformulierungen zu erreichen.

Etablierung einer Informationsplattform zur interkantonalen Zusammenarbeit (N). Der Kanton Bern könnte der fehlenden Transparenz/Öffentlichkeit bezüglich der interkantonalen Zusammenarbeit Abhilfe schaffen, indem er ein eigenes Portal dazu etablieren würde.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingestuft werden. Dies ist eine jener konkreten kleineren Massnahmen, die der für die Bevölkerung ‚undurchsichtigen‘ interkantonalen Zusammenarbeit mehr Öffentlichkeit bieten könnte (s. Beispiel ZRK).

Vorschläge zur Verbesserung der Demokratiequalität der interkommunalen Zusammenarbeit

Deckungsgleichheit von funktionalem und politischem Raum

Fusion von Gemeinden mit enger Zusammenarbeit (N). Stehen zwei oder mehrere Gemeinden in sehr enger Zusammenarbeit, kann die Möglichkeit einer Fusion in Betracht gezogen werden. Statt nur gewisse Aufgaben gemeinsam zu erfüllen, aber getrennte Institutionen aufrecht zu erhalten, schliessen sich die Gemeinden zusammen und bilden unter zu bestimmendem Namen eine einzige „neue“ Gemeinde (vgl. Steiner 2002).³³

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als mittel eingeschätzt werden. Die Fusion löst zwar ein wichtiges, aber bei weitem nicht alle Probleme.

Empfehlungen zu Gunsten des Gemeindeparlaments

Einführung eines Gemeindeparlaments in bevölkerungsreichen Gemeinden (N). In grossen Gemeinden könnte die Einführung eines Parlaments geprüft werden.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingeschätzt werden. Auch wenn die Parlamentsmitglieder immer noch auf die Zusammenarbeit der Regierung angewiesen sind, haben sie doch einen klar besseren Zugang zu Informationen und bessere Instrumente zur Verfügung, um in die Politik einzugreifen.

³³ Es werden hier nicht Argumente für oder gegen Gemeindefusionen angeführt, sondern die Vor- und Nachteile einer Fusion im Bereich parlamentarische und direktdemokratische Mitsprache erläutert.

Vermehrter informeller Austausch unter den Gemeindelegislativen (O). Die Legislativen könnten sich nach dem Vorbild des informellen G8-Gipfels der Exekutiven um die Gemeinde Zollikofen zu einem informellen Austausch treffen, um über anstehende Probleme zu reden. Bezüglich Institutionalierungsgrad einer solchen Zusammenkunft ist von einer losen Organisation über eine jährliche Konferenz bis hin zu einer festen Institution alles denkbar.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gering eingeschätzt werden, wobei der Nutzen sehr stark von der Ausgestaltung dieses Austauschs abhängt.

Vermehrte Benutzung der parlamentarischen Instrumente (O). Die zur Verfügung stehenden Instrumente (Anfrage, Motion, Postulat und Interpellation) könnten in interkommunalen Angelegenheiten vermehrt eingesetzt werden. Nach Möglichkeit sollten die Anfragen von der Verwaltung und der Exekutive innert möglichst kurzer Frist bearbeitet werden, damit ein Geschäft entsprechend beeinflusst werden kann.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als mittel eingeschätzt werden. Durch einen gezielten Einsatz der parlamentarischen Instrumente kann das Parlament die Regierung bis zu einem gewissen Grad dazu bringen, in interkommunalen Geschäften Transparenz zu schaffen.

Vermehrter informeller Informationsaustausch mit der Verwaltung (O). Um einen besseren Informationsaustausch zu gewährleisten, könnten Mitglieder des Gemeindeparlaments mehr im Rahmen informeller Anfragen zu den benötigten Informationen kommen.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gering eingeschätzt werden. Die Massnahme ist alles andere als einschneidend und die Verwaltung

wird nicht daran gehindert, Informationen nur selektiv zur Verfügung zu stellen.

Einführung der Fragestunde (N). Ein Mittel, um einen flüssigeren Informationsaustausch zu institutionalisieren, wäre die Einführung einer Fragestunde, wie sie im Nationalrat und in diversen Kantonsparlamenten besteht. Diese könnte durch die Eintragung im Gemeindereglement auf eine Rechtsgrundlage gestellt werden. Die Legislative würde während der Session die Gelegenheit erhalten, der Exekutive Fragen zu stellen, welche diese beantwortet. Fragen und Antworten können nach diversen Kriterien (Form, Umfang etc.) geregelt werden.³⁴

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gering eingeschätzt werden. Das Parlament kann auch auf weniger institutionalisiertem Weg Informationen erfragen. Zudem ist die Regierung auch im Rahmen der Fragestunde nicht dazu gezwungen, Informationen abzugeben, die sie nicht abgeben möchte.

Einführung respektive konsequente Umsetzung der Konsultationspflicht (N/O). Vielerorts hat die Regierung in grösserem oder geringerem Masse die Pflicht, das Parlament in Angelegenheiten der interkommunalen Zusammenarbeit zu konsultieren. Wo dies der Fall ist, könnte die konsequente Umsetzung dazu führen, die Legislative besser in die politischen Prozesse einzubinden; wo dies noch nicht der Fall ist, gilt dasselbe für die Einführung einer entsprechenden Pflicht. Die Exekutive wäre so verpflichtet, ein interkommunales Geschäft zumindest im Parlament vorzustellen und sich die Meinungen der Volksvertreter anzuhören.

³⁴ Für eine Auswahl möglicher Kriterien vergleiche die Auswertung einer von der Staatskanzlei des Kantons Zürich durchgeführten Umfrage bei den Kantonen zum Thema „parlamentarische Fragestunde“. Die Auswertung ist publiziert in *Parlament, Parlement, Parlamento* 3/08.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingeschätzt werden. Eine vollständige Information ist Voraussetzung dafür, dass das Parlament die ihm zur Verfügung stehenden Mitsprachemöglichkeiten überhaupt nutzen kann. Bei einer konsequent angewandten Konsultationspflicht muss das Parlament auf dem Laufenden gehalten werden.

Mitentscheidungsverfahren (N). Das Parlament könnte in Form eines Mitentscheidungsverfahrens in interkommunale Geschäfte einbezogen werden. Dabei bringt die Regierung eine Vorlage ins Parlament, welches zustimmen oder ablehnen kann. Wird die Vorlage abgelehnt, geht zur Revision sie zurück in die Regierung. Ist das Parlament auch mit dem zweiten Vorschlag nicht einverstanden, wird ein Vermittlungsausschuss eingesetzt, welcher eine konsensfähige Lösung finden soll. Dieser Neuerungsvorschlag ist angelehnt an das System, welches in der Europäischen Union zwischen dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat angewendet wird. Die Ausgestaltung eines solchen Verfahrens ist sehr unterschiedlich denkbar (Anzahl Vermittlungsrunden, Zusammensetzung Vermittlungsausschuss etc.). Entscheidendes Element ist das Veto der Legislative, welches die Exekutive dazu zwingt, deren Anliegen zu berücksichtigen.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als relativ gross eingeschätzt werden, allerdings sind Realisierbarkeit und Praktikabilität einer solchen Lösung fraglich.

Empfehlungen zu Gunsten des Stimmvolkes

Vereinfachung der Benutzung direktdemokratischer Instrumente im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit (O). Die der Gemeindebevölkerung zur Verfügung stehenden Instrumente (Initiative, Referendum, Volksmotion etc.) können im Bereich der interkommunalen Zu-

sammenarbeit attraktiver gemacht werden. Im Vordergrund steht dabei die Herabsetzung der erforderlichen Zahl an Unterschriften.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gering eingeschätzt werden. Hier ist speziell zu erwähnen, was in der Gemeindepolitik immer wieder zu beobachten ist: Die Bevölkerung stört sich nicht an möglichen Demokratiedefiziten von Abläufen, solange sie mit dem Ergebnis zufrieden ist. Es ist deshalb kaum anzunehmen, dass der Gebrauch der direktdemokratischen Instrumente aufgrund einer erleichterten Benutzung stark zunehmen würde.

Einführung eines interkommunalen Referendums oder einer interkommunalen Initiative (N). Nach Kübler (2006: 282) könnte die Möglichkeit eines interkommunalen Referendums oder einer interkommunalen Initiative die Gemeindekooperation demokratischer ablaufen lassen. Die Einwohnerinnen und Einwohner der kooperierenden Gemeinden könnten gemeinsame Referenden oder Initiativen zu ergreifen, wobei die erforderliche Anzahl Unterschriften für beide Gemeinden zusammen gelten würde. Entsprechende Instrumente sind in der Regionalkonferenz Bern-Mittelland vorgesehen.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gering eingeschätzt werden. Es gelten hier analog die Einschätzungen zur vorherigen Empfehlung. Die interkommunalen Instrumente würden kaum erheblich anders genutzt als die innerkommunalen.

Einsprachemöglichkeit der Gemeindebevölkerung bei Auslagerungen an andere Gemeinden (N). Auslagerungen von Aufgaben an eine andere Gemeinde sind schon heute gang und gäbe. Um das demokratische Element zu stärken, kann der Bevölkerung die Möglichkeit einer Einsprache eröffnet werden. Die Regelung von Details wie Anforderun-

gen und Frist für eine solche Einsprache ist in verschiedensten Ausprägungen denkbar.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gering eingeschätzt werden. Auch hier ist nicht mit einer massiven Mitsprache der Bevölkerung zu rechnen. Dazu kommt, dass eine einzelne verhinderte Auslagerung wohl kaum grosse Auswirkungen hätte.

Empfehlungen zu Gunsten von Gemeindeparlament und Stimmvolk

Schulungen und Weiterbildungen (O). Ein weiteres Mittel um ein Gemeindeparlament zu stärken, sind Schulungen und Weiterbildungen für die Parlamentsmitglieder. Dabei können sich die Milizparlamentarier ein besseres Know-how, vertiefte Rahmenkenntnisse und die Fähigkeit, verwaltungstechnische Abläufe besser einzuschätzen, aneignen. Dies kann ihnen erlauben, sich stärker und effizienter in die Dossiers einzubringen. Selbstverständlich gilt Analoges auch für Nicht-Parlamentarier in Gemeinden ohne Parlament. Verschiedene Bildungsinstitute in der Schweiz bieten Lehrgänge zur Gemeindepolitik an³⁵. Denkbar ist aber auch, dass die Gemeinden selber – allein oder in Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden – Weiterbildungen anbieten.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gering eingeschätzt werden. Der Besuch einer solchen Ausbildung hängt vom Interesse und der Initiative der einzelnen Personen ab, weshalb nicht davon auszugehen ist, dass sich grosse Änderungen resp. Fortschritte für die gesamte Gemeinde ergeben würden.

³⁵ Ein Beispiel stellt der neue Diplomlehrgang für Gemeindepolitikerinnen und Gemeindepolitiker dar, welcher ab Mai 2010 als einjähriger Kurs vom Bildungszentrum für Wirtschaft und Dienstleistung (BWD) angeboten wird. Daneben gibt es weitere Anbieter wie das Stapferhaus in Lenzburg, welches den Kurs Kommunalpolitik anbietet. Spezifische Weiterbildungen in den Bereichen Management und Wirtschaft bietet beispielsweise die Migros-Klubschule an.

Vermehrte Bildung von Spezialkommissionen (O). Die vermehrte Einsetzung von Spezialkommissionen für die interkommunale Zusammenarbeit kann eine Stärkung der Legislative bewirken (vgl. Lienhard 2008: 10). Eine solche Kommission kann einerseits die Regierung bei der Ausarbeitung von Kooperationsgeschäften begleiten und andererseits als Verbindung zwischen Regierung und Parlament dienen. Die Bildung einer Spezialkommission ist selbstverständlich auch in Gemeinden ohne Parlament denkbar. Eine Alternative ist, bereits bestehende Kommissionen (etwa Geschäftsprüfungskommissionen) mit interkommunalen Dossiers zu betrauen.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als gross eingeschätzt werden. Eine entsprechende Kommission hätte vertieften Einblick in laufende Geschäfte und könnte eine wichtige Vermittlungsfunktion zwischen Regierung und Parlament resp. Bevölkerung wahrnehmen.

Gemeindezeitschrift und Internetauftritt (O). Wie bereits mehrere Male erwähnt wurde, spielt der Informationsfluss zwischen den verschiedenen Instanzen eine entscheidende Rolle für den Einbezug von Parlament und Bevölkerung in die Entscheide bezüglich interkommunaler Zusammenarbeit. Es geht dabei einerseits um den Informationsaustausch zwischen Exekutive, Legislative, Verwaltung und Kommissionen, andererseits um die Information der Gemeindebevölkerung. Mögliche Instrumente, um die Idee von Öffentlichkeit und Transparenz umzusetzen, sind eine regelmässig erscheinende Gemeindezeitschrift und eine gut betreute Webseite.

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kann der Effekt dieser Massnahme auf die Demokratiequalität als relativ gering eingeschätzt werden. In den Gemeinden bestehen Informationskanäle in unterschiedlichen Formen bereits, das Optimierungspotenzial ist zwar vorhanden, aber nicht riesig. Zudem gilt auch für diese Massnahme, dass sie alleine keinen grossen Effekt haben kann.