

Patrick Trees

Zusammenarbeit der Regierungs- und Direktorenkonferenzen

Analyse verschiedener Modelle

*Masterarbeit eingereicht bei der
Universität Bern, Kompetenzzentrum
für Public Management KPM, im
Rahmen des Executive Master of
Public Administration MPA*

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

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

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

Patrick Trees

Zusammenarbeit der Regierungs- und Direktorenkonferenzen

Analyse verschiedener Modelle

*Masterarbeit eingereicht bei der Universität Bern,
Kompetenzzentrum für Public Management KPM, im Rahmen
des Executive Master of Public Administration MPA*

KPM-Verlag
Bern

Patrick Trees ist Beauftragter für Aussenbeziehungen bei der Staatskanzlei des Kantons Bern.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Zusammenarbeit der Regierungs- und Direktorenkonferenzen

Patrick Trees
Bern 2006
ISBN 978-3-906798-11-0

Alle Rechte vorbehalten
Copyright © 2006 by KPM-Verlag Bern
Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

www.kpm.unibe.ch

Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	1
VORWORT	7
MANAGEMENT SUMMARY	9
1 EINFÜHRUNG	13
2 PROBLEMLAGE UND FRAGESTELLUNG	17
2.1 Problemlage	17
2.2 Zielsetzung	18
2.3 Fragestellung.....	19
2.4 Aufbau der Arbeit.....	20
3 AUSGANGSLAGE	21
3.1 Grundwerte des schweizerischen politischen Systems	21
3.2 Merkmale eines föderalen Staates	21
3.3 Besonderheiten des schweizerischen Föderalismus	23
3.4 Vertikaler Föderalismus	24
3.5 Horizontaler Föderalismus.....	25
3.6 Ineffizienzen des föderalen Systems	27
3.7 Grad der Zentralisierung im föderalen System	28
3.8 Stärkung des horizontalen Föderalismus.....	30
4 STRUKTUR DER INTERKANTONALEN ZUSAMMENARBEIT	33
4.1 Die rechtlichen Grundlagen der interkantonalen Zusammenarbeit.....	33
4.2 Darstellung der interkantonalen Zusammenarbeit	38
4.3 Die Konkordate	38
4.4 Regierungskonferenzen.....	39
4.5 Direktorenkonferenzen auf nationaler Ebene	41
4.6 Direktorenkonferenzen auf regionaler Ebene	42
4.6.1 Westschweiz	43
4.6.2 Nordwestschweiz	45
4.6.3 Ostschweiz.....	46
4.6.4 Zentralschweiz	47
4.7 Weitere Formen der interkantonalen Zusammenarbeit.....	48
4.7.1 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit.....	48
4.7.2 Gemeinsame Wirtschaftsförderung.....	49
4.8 Struktur der Konferenzsekretariate	49
4.9 Einschätzung der Strukturen der Regierungs- und Direktorenkonferenzen	51
5 DIE VERSCHIEDENEN MODELLE DER ZUSAMMENARBEIT IM ÜBERBLICK	53
5.1 Formen der Zusammenarbeit	53
5.2 Stand der Umsetzung in den verschiedenen Konferenzen	55
5.3 Zusammenarbeit der KdK mit den Direktorenkonferenzen	57
5.3.1 Rahmenordnung KdK.....	57
5.3.2 Einschätzung der Rahmenordnung.....	64
5.3.3 Haus der Kantone	65
5.3.4 Modell 1: Netzwerk/räumliche Zusammenführung	68
5.3.5 Einschätzung der KdK des Modells Netzwerk/räumliche Zusammenführung.....	70

5.3.6	Modell 2: Konferenzdienste.....	71
5.3.7	Einschätzung der KdK des Modells Konferenzdienste.....	72
5.3.8	Modell 3: interkantonales Kompetenzzentrum	73
5.3.9	Einschätzung der KdK des Modells interkantonales Kompetenzzentrum	74
5.3.10	Umsetzung des Modells Netzwerk/räumliche Zusammen- führung.....	75
5.4	Zentralschweizer Regierungskonferenz.....	75
5.4.1	Systematisierung und Vertiefung der Zusammenarbeit in der ZRK.....	76
5.4.2	Einschätzung der Zusammenarbeit in der Zentralschweiz.....	82
6	ERSTE ERKENNTNISSE.....	83
6.1	Autonomie, Zusammenarbeit und Verbindlichkeit	83
6.2	Prozess- und strukturorientierte Ansätze.....	86
7	ENTWICKLUNG EINES BEWERTUNGSRAHMENS ZUR BEURTEILUNG DER MODELLE.....	89
7.1	Besonderheiten der interkantonalen Zusammenarbeit	89
7.2	Kriterien der effizienten Organisation.....	91
7.2.1	Anwendung auf die öffentliche Hand	91
7.2.2	Organisation als Erfolgspotential	92
7.3	Kriterien zur Beurteilung einer Organisation	94
7.3.1	Ökonomisch technische Kriterien.....	94
7.3.2	Flexibilitätsorientierte Kriterien	98
7.3.3	Interne anspruchgruppenorientierte Kriterien.....	100
7.4	Fallspezifische Ergänzung des Bewertungsrahmens	102
7.4.1	Anpassung des rechtlichen und organisatorischen Rahmens....	102
7.4.2	Politische Akzeptanz	103
7.4.3	Verbindlichkeit und Legitimation der Entscheide.....	104
7.4.4	Autonomie der Organe.....	105
7.4.5	Kosten.....	105
7.4.6	Strukturelle und personelle Anpassungen.....	106
7.5	Erweiterter Kriterienkatalog und Bewertungsrahmen.....	107
8	ÜBERPRÜFUNG DER MODELLE	109
8.1	Verbaler Vergleich und Punktebewertung der Organisationsformen	110
8.2	Überprüfung der Effizienzkriterien im engeren Sinn	111
8.3	Effizienzkriterien im weiteren Sinn	117
8.4	Bewertung der Modelle.....	121
8.5	Gewichtete Bewertung der Modelle	122
8.6	Einschätzung der interkantonalen Zusammenarbeit mittels Interviews ..	125
8.6.1	Einschätzung der befragten Personen der regionalen Regierungskonferenzen	126
8.6.2	Einschätzung der KdK und der nationalen Direktoren- konferenzen	130
8.6.3	Synthese der Interviews.....	133
8.7	Gesamtbewertung der Modelle.....	135
8.7.1	Beurteilung der Modelle auf regionaler Ebene	135
8.7.2	Beurteilung der Modelle auf nationaler Ebene	136
8.7.3	Weitere Modelle	136

9	ENTWICKLUNG DER INTERKANTONALEN ZUSAMMENARBEIT	137
9.1	Zehn Merkmale der interkantonalen Zusammenarbeit	137
9.2	Weiterentwicklung der Zusammenarbeit auf regionaler Ebene	139
9.3	Entwicklung der Zusammenarbeit auf nationaler Ebene.....	141
9.4	Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen den Ebenen.....	142
9.5	Graphische Darstellung der Entwicklung der Zusammenarbeit	143
10	FAZIT UND EMPFEHLUNGEN.....	145
10.1	Fazit.....	145
10.2	Empfehlungen	146
10.3	Stärkung des Föderalismus	146
10.4	Regionalisierung der Schweiz?	147
11	LITERATURVERZEICHNIS	149
	ANHÄNGE.....	153
	ÜBER DEN AUTOR.....	189

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
AG	Aargau
AI	Appenzell Innerrhoden
AR	Appenzell Ausserrhoden
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechtes
AVE	Allgemeinverbindlicherklärung
BADAC	Banque de données des cantons et villes suisses / Datenbank über die Schweizer Kantone und Städte
BE	Bern
BGMK	Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik
BKZ	Bildungsdirektorenkonferenz der Zentralschweiz
BL	Basel-Landschaft
BPUK	Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz
BPUK-Ost	Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz der Ostschweiz
BS	Basel-Stadt
BV	Bundesverfassung vom 18. April 1999
CDEP-SO	Conférence des directeurs cantonaux de l'économie publique
CDTAPSOL	Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement de la Suisse occidentale et latine
CDTP	Conférence romande des directeurs des travaux publics

CGSO/WRK	Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale / Westschweizer Regierungskonferenz
CIIP	Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin
CLDJP	Conférence latine des chefs de département de justice et police
Convention des conventions	Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland vom 9. März 2001 (SR 134.11 / AS 2002 559)
CRASS	Conférence romande des affaires sanitaires et sociales
CTJ	Conférence Transjurassienne / Transjurassische Konferenz
CTSO	Conférence des transports de Suisse occidentale
CUSO	Conférence universitaire romande
DEWS	Développement économique western Switzerland
DK	Direktorenkonferenz / Direktorenkonferenzen
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EDK-Ost	Erziehungsdirektorenkonferenz der Ostschweizer Kantone und des Fürstentums Lichtenstein
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EM	Espace Mittelland
EnDK	Konferenz Kantonaler Energiedirektoren
EP	Entlastungsprogramm

EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren
FDK-Ost	Finanzdirektorenkonferenz Ost
FiLaG	Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich
FL	Fürstentum Lichtenstein
FoDK	Konferenz der kantonalen Forstdirektoren
FOCJ	Functional overlapping competing jurisdictions
FR	Freiburg
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
GDK-Ost	Gesundheitsdirektorenkonferenz der Ostschweizer Kantone und des Fürstentums Lichtenstein
GE	Genf
GL	Glarus
GR	Graubünden
IB	Integrationsbüro EDA/EVD
IBK	Internationale Bodenseekonferenz
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique
IRV	Interkantonale Rahmenvereinbarung
JU	Jura
KAZ	Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivildienst
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen

KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KoSeKo	Konferenz der Sekretäre der interkantonalen Konferenzen
KöV	Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs
KPM	Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern
LA KdK	Leitender Ausschuss der KdK
LDK	Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren
LU	Luzern
MZDK	Konferenz der kantonalen Militär- und Zivilschutzdirektorinnen und -direktoren
NE	Neuenburg
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NRK	Nordwestschweizer Regierungskonferenz
NW	Nidwalden
OJPD	Ostschweizer Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz
ORK	Ostschweizer Regierungskonferenz
OSK	Ostschweizer Strafvollzugskommission
OW	Obwalden
RöV-Ost	Regionalkonferenz öffentlicher Verkehr Ostschweiz
SG	St. Gallen
SH	Schaffhausen
SO	Solothurn
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren

SODK-Ost	Sozialdirektorenkonferenz Ost
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSK	Staatsschreiberkonferenz
SZ	Schwyz
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz
TG	Thurgau
TI	Tessin
UR	Uri
USI	Università della Svizzera Italiana
VBK	Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden
VD	Waadt
VDK	Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren
VDK-Ost	Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz Ost
VS	Wallis
ZBDK	Zentralschweizer Baudirektorenkonferenz
ZFDK	Zentralschweizer Finanzdirektorenkonferenz
ZG	Zug
ZGSDK	Zentralschweizer Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz
ZH	Zürich
ZRK	Zentralschweizer Regierungskonferenz
ZSJDK	Zentralschweizer Sicherheits- und Justizdirektorenkonferenz
ZSK	Zentralschweizer Staatsschreiberkonferenz
ZUDK	Zentralschweizer Umweltschutzdirektorenkonferenz
ZVDK	Zentralschweizer Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz

VORWORT

Das schweizerische föderalistische System sieht sich gegenwärtig verschiedenen Herausforderungen ausgesetzt, auf die die Bundesbehörden und die Kantone mit Reformen antworten.

Einerseits ergeben sich im vertikalen Föderalismus, also in der Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen, wesentliche Änderungen. Im Vordergrund stehen hier die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) und die Inkraftsetzung der Interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) durch die Kantone. Zudem lässt sich ganz generell ein steigender Koordinationsbedarf und -druck in verschiedenen Politikfeldern zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen beobachten, etwa im Erziehungs- oder Gesundheitswesen.

Andererseits stehen auch in der horizontalen Zusammenarbeit, also der Zusammenarbeit der Kantone untereinander, Änderungen an. Hier sind etwa die Bildung eines Hauses der Kantone durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) oder die Revision interkantonaler Zusammenarbeitsvereinbarungen zu nennen, wie dies in den Jahren 2004 und 2005 in der Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NRK) bzw. in der Westschweizer Regierungskonferenz (CGSO/WRK) der Fall war.

Allen Reformen gemeinsam ist das Ziel, den Föderalismus zu stärken, der Stimme der Kantone gegenüber den Bundesbehörden mehr Gewicht zu verleihen und die interkantonale Zusammenarbeit zu verbessern, wenn nicht zu intensivieren.

In dieser Arbeit wird ein Bereich vertieft beleuchtet, nämlich die Zusammenarbeit der Regierungs- mit den Direktorenkonferenzen. Diese ist gegenwärtig im Rahmen der Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) am weitesten gediehen. Die KdK ihrerseits steht unmittelbar vor der Umsetzung ihres Modells der Zusammenarbeit im Rahmen des Hauses der Kantone. Andere Modelle und Formen der Zusammenarbeit wurden und werden diskutiert. Ziel ist es, die verschiedenen Modelle zu analysieren, neue zu entwickeln und mittels eines Bewertungsrahmens ihre Vor- und

Nachteile aufzuzeigen. Die Arbeit soll gerade der CGSO/WRK, die diese Frage in nächster Zeit angehen wird, als Grundlage dienen.

Mein Dank gilt all denjenigen Personen, die mir mit Rat und Tat bei dieser Arbeit zur Seite gestanden haben. Dies gilt namentlich für meine Interviewpartnerinnen und -partner.

Die vorliegende Arbeit wurde mit dem MPA Preis 2006 für die beste Masterarbeit des Executive Master of Public Administration MPA Lehrgang 2003-2006 ausgezeichnet.

MANAGEMENT SUMMARY

In der Schweiz besteht traditionell ein sehr dichtes Geflecht der Zusammenarbeit zwischen den 26 Kantonen und Halbkantonen. Die wichtigsten Elemente stellen dabei die interkantonalen Konferenzen und die Konkordate dar. In dieser Arbeit interessiert die Zusammenarbeit der Regierungs- mit den Direktorenkonferenzen.

Es gibt eine Regierungskonferenz auf nationaler Ebene – die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) – und deren vier auf regionaler Ebene – in der West-, der Nordwest-, der Ost- und der Zentralschweiz. Daneben bestehen 15 nationale und eine Vielzahl von regional oder sprachregional gegliederten Direktorenkonferenzen. Die Regierungskonferenzen nehmen Querschnittsfunktionen wahr und repräsentieren die Gesamtregierungen, Direktorenkonferenzen ihrerseits haben einen fachspezifischen Ansatz. Gegenwärtig ist die Zusammenarbeit der Organe des horizontalen Föderalismus, mit Ausnahme der Zentralschweiz, wenig entwickelt.

Anhand der Darstellung bestehender und diskutierter Zusammenarbeitsformen der Regierungs- mit den Direktorenkonferenzen werden, unter Bezug der diesbezüglichen Literatur, verschiedene Zusammenarbeitsmodelle dargestellt und bewertet. Dabei werden die Fragen beantwortet, welche Formen der Zusammenarbeit der Regierungskonferenzen mit den Direktorenkonferenzen bekannt sind, welche Kriterien bezüglich verschiedener Organisationsmodelle in der Literatur entwickelt werden, was die verschiedenen untersuchten Modelle diesbezüglich leisten, wo ihre Stärken und Schwächen liegen und ob sich Modelle der Zusammenarbeit entwickeln lassen. Die gewonnenen Erkenntnisse sollen vorab der Westschweizer Regierungskonferenz (CGSO/WRK) als Diskussionsgrundlage dienen, ihr Verhältnis zu den Direktorenkonferenzen dieser Region zu vertiefen. Daneben geht es auch um die Beantwortung genereller Fragen, die sich im Zusammenhang mit dem schweizerischen Föderalismus und der interkantonalen Zusammenarbeit stellen.

Anhand eines Kriterienkatalogs zur Bewertung der Effizienz von Organisationen, der um praxisrelevante Kriterien erweitert wurde, werden die

zwei mehr prozessorientierten Modelle Rahmenordnung KdK und Regelwerk der Zentralschweizer Regierungskonferenz und die mehr strukturorientierten Modelle, die im Rahmen der Umsetzung des Projekts „Haus der Kantone“ zur Diskussion stehen, nämlich Netzwerk/räumliche Zusammenführung, Konferenzdienste und interkantonales Kompetenzzentrum, verglichen.

Der Vergleich anhand dieses Bewertungsrahmens zeigt, dass das regelorientierte Modell der Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) vor dem strukturorientierten Modell interkantonales Kompetenzzentrum der KdK die besten Werte erzielt. Diese Resultate werden durch acht mit den Sekretariaten der KdK, der vier regionalen Regierungskonferenzen und drei nationalen Direktorenkonferenzen durchgeführte Befragungen bestätigt.

Die Interviews machen auch deutlich, dass auf der Stufe der regionalen Regierungskonferenzen die Verbesserung des Informationsaustausches, eine Vertiefung und Systematisierung der Zusammenarbeit in der Interessenvertretung und längerfristig unter Umständen eine gemeinsame Aufgabenerfüllung angestrebt werden sollten. Dabei sind entsprechende Prozesse zu definieren, die eine sinnvolle engere Zusammenarbeit ermöglichen.

Eine Verstärkung der Strukturen, wie sie im Rahmen der Umsetzung des Projekts „Haus der Kantone“ auf nationaler Ebene angestrebt wird, drängt sich auf der regionalen Ebene nicht auf. Die Zahl der Schnittstellen und Koordinationsgremien ist tief zu halten und wenn immer möglich zu verringern. Es gilt die Schaffung einer weiteren Ebene zu verhindern.

Auf nationaler Ebene wird in einer ersten Phase das Modell Netzwerk/räumliche Zusammenführung der KdK umgesetzt werden. Ziel ist es, die Sekretariate der verschiedenen Direktorenkonferenzen unter einem Dach zu vereinen unter Beibehaltung der Autonomie und des Charakters der einzelnen Konferenzen. Mit der Zeit wird eine Weiterentwicklung hin zum Modell interkantonales Kompetenzzentrum erwartet, das eine bessere Nutzung von gemeinsamen Dienstleistungen und das Erzielen von Synergien erlauben soll.

Die Untersuchung hat im Weiteren gezeigt, dass die Zusammenarbeit zwischen den interkantonalen Organen, insbesondere zwischen den Regierungs- und Direktorenkonferenzen, Sinn macht und verstärkt werden sollte. Sie leistet einen Beitrag zur Stärkung des Föderalismus. Dieser ist denn auch nicht die Ursache der steigenden Komplexität und Vernetzung im schweizerischen politischen System. Vielmehr ist diese in der Politik selbst zu suchen, die immer komplexer und vernetzter wird. Die interkantonale Zusammenarbeit kann durchaus einen Beitrag leisten, die Komplexität zu reduzieren, die Anzahl Schnittstellen zu verringern und die Vernetzung effizient zu gestalten.

Damit eine erfolgreiche Zusammenarbeit zustande kommt, bedarf es des politischen Willens und der Überzeugung, dass die Zusammenarbeit für alle Beteiligten Gewinn bringend ist. Sie erfolgt nicht von selbst und muss immer wieder erkämpft werden. Eine engere Zusammenarbeit im interkantonalen Bereich kann einen Autonomieverlust auf der unteren Ebene bewirken, der durch höhere Durchsetzungsfähigkeit kantonaler Anliegen auf den nächst höheren Ebenen oder eine bessere Aufgabenerfüllung kompensiert wird.

Ob schlussendlich eine Verstärkung der Zusammenarbeit der Konferenzen auf regionaler Ebene die Grundlage für eine Gebietsreform bilden wird, muss vorläufig unbeantwortet bleiben.

1 EINFÜHRUNG

In der Schweiz besteht traditionell ein sehr dichtes Geflecht der Zusammenarbeit zwischen den 26 Kantonen und Halbkantonen. Die wichtigsten Elemente stellen dabei die interkantonalen Konferenzen und die Konkordate dar.

Diese Zusammenarbeit zwischen den Kantonen ist aus der Einsicht geboren, dass bestimmte Aufgaben besser im Verbund zu erbringen sind oder dass es im Vollzug bestimmter Aufgaben einer Koordination unter den Kantonen bedarf. Zudem lässt sich der nötige Sachverstand oftmals nur gemeinsam zweckmässig und günstig bereitstellen. Gegenüber den Bundesbehörden verschaffen sich die Kantone vereint mehr Gehör bei der Wahrung ihrer Interessen; daneben soll einem schleichenden Kompetenzverlust und einer Verlagerung von Aufgaben auf die Bundesebene entgegengewirkt werden. Bei dieser Form der Zusammenarbeit spricht man von horizontalem Föderalismus. Es liegt auf der Hand, dass besonders in den traditionellen Bereichen kantonaler Kompetenz die Zusammenarbeit am weitesten entwickelt ist. Dies gilt namentlich für das Bildungs- und Gesundheitswesen, die öffentlichen Finanzen oder die innere Sicherheit, wo eine Fülle interkantonaler Konkordate und Konferenzen bestehen.

Ver mehrt treten diese Organisationen in ihren jeweiligen Sachbereichen aber auch als Ansprechpartner, Koordinatoren oder Mittler zwischen den Kantonen und den Bundesbehörden auf, oder sie übernehmen sogar Aufgaben im Vollzug von Bundespolitiken. Man spricht hier von vertikalem Föderalismus. Dies ist etwa für die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) der Fall, die federführend bei der Umsetzung der Bilateralen I und II als Vertreterin der Kantone gegenüber den Bundesbehörden auftritt. Auch die Direktorenkonferenzen übernehmen solche Aufgaben, namentlich die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) bei der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). In neuster Zeit werden die Kantone, namentlich die Direktorenkonferenzen, die die Arbeiten koordinieren, gar angehalten, in bestimmten Politikbereichen Regelungen auszuarbeiten, ansonsten die Bundesbehörden die Lösungen vorschreiben könnten. Dies

ist gegenwärtig etwa im Bereich der Spitzenmedizin und im Hochschulwesen der Fall.

Grundlage der Aufgabenteilung und Zusammenarbeit bildet vorab Artikel 3 der Bundesverfassung: Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind (BV SR 101). Artikel 48 seinerseits eröffnet es den Kantonen, untereinander Verträge abzuschliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen zu schaffen.

Nebst einer Vielzahl von Konkordaten, denen ein wesentlicher Anteil an der interkantonalen Zusammenarbeit zukommt, interessieren hier vor allem die Konferenzen. Aufgeteilt sind sie in Regierungskonferenzen – diese nehmen Querschnittsfunktionen wahr und repräsentieren die Gesamterregierungen – und Direktorenkonferenzen mit einem fachspezifischen Ansatz. Solche finden sich in den unterschiedlichsten Bereichen kantonaler Kompetenz.

Auf nationaler Ebene gibt es in der Schweiz eine Regierungskonferenz, die KdK, und auf regionaler Ebene deren vier, nämlich die Westschweizer Regierungskonferenz (CGSO/ WRK), die Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NRK), die Ostschweizer Regierungskonferenz (ORK) und die Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK). Daneben bestehen 15 nationale und eine Vielzahl von regional oder sprachregional gegliederten Direktorenkonferenzen.

Die Konferenzen sind sehr unterschiedlich organisiert und decken die verschiedensten Politikbereiche ab. Einige kommen ohne grosse Strukturen aus, während andere über eine sehr professionelle Organisation mit entsprechenden Ressourcen verfügen, die gemeinsam geführte Institutionen einschliessen können. Blicken verschiedene dieser Konferenzen bereits auf eine lange Geschichte zurück, sind andere erst kürzlich entstanden.

Die Koordination unter den Konferenzen ist sehr schwach und die Stellung der Direktoren- gegenüber den Regierungskonferenzen ist grundsätzlich nicht geklärt. Mit ihrer im Jahre 2001 erlassenen Rahmenord-

nung hat die KdK erste Regeln geschaffen. Mit der Bildung des Hauses der Kantone verstärkt und systematisiert sie die Zusammenarbeit mit den nationalen Direktorenkonferenzen. Bei den regionalen Regierungskonferenzen kennt einzig die ZRK ein Regelwerk, welches Verfahren und Prozeduren der interkantonalen Zusammenarbeit und Aufgabenerfüllung festlegt und dabei auch das Verhältnis zwischen der Regierungs- und den Direktorenkonferenzen regelt.

Sich ein umfassendes Bild über die interkantonale Zusammenarbeit mit ihren unterschiedlichen Formen zu verschaffen ist nicht einfach, da es hierzu kaum systematische Publikationen gibt. Gewisse Kantone veröffentlichen die Vereinbarungen, die sie mit anderen Kantonen abschliessen, in ihren amtlichen Gesetzessammlungen, während andere darauf verzichten. Einen Überblick liefern das Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) in Lausanne und das Institut für Föderalismus in Freiburg, die Datenbanken zu dieser Frage unterhalten.

2 PROBLEMLAGE UND FRAGESTELLUNG

2.1 Problemlage

Es liegt auf der Hand, dass ein so engmaschiges, unübersichtliches Geflecht der interkantonalen Zusammenarbeit im Rahmen der nationalen und regionalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen Fragen bezüglich der Zusammenarbeit, aber auch bezüglich der Effizienz und der Zielerreichung aufwirft. Diese Struktur lässt zudem Fragen der demokratischen Legitimation und zum Verhältnis gegenüber den jeweiligen Kantonsregierungen offen.

Es kann daher auch nicht erstaunen, dass sich die KdK und verschiedene regionale Regierungskonferenzen diesem Problem angenommen haben und mögliche Lösungen diskutieren oder bereits umsetzen.

So beschloss die Plenarversammlung der KdK vom 24. Juni 2005, mit der Umsetzung des Projekts „Haus der Kantone“ zu beginnen. Die KdK verfolgt dabei eines von ursprünglich drei diskutierten Modellen, das Modell Netzwerk/räumliche Zusammenführung (KdK 2005b: 7ff). Die beiden anderen Modelle, Konferenzdienste und interkantonales Kompetenzzentrum, stehen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht mehr zur Diskussion, obschon die KdK ursprünglich beabsichtigt hatte, längerfristig das Modell interkantonales Kompetenzzentrum umzusetzen (KoSeKo 2004: 17).

Daneben besteht seit 2001 mit der „Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen“ ein Regelwerk, das die Zusammenarbeit der KdK und der Direktorenkonferenzen mit dem Bund festlegt (KdK 2001b).

Die ZRK setzt das Schwergewicht auf die gemeinsame Aufgabenerfüllung in der Zentralschweiz, und zwar als einzige regionale Regierungskonferenz (Trees 2005: 15ff). Sie hat dazu ein Regelwerk der Zusammenarbeit erlassen (ZRK 2003 d). Es ist ihr gelungen, die Zusammenarbeit zu systematisieren und die Anzahl der regionalen Direktorenkonferenzen auf acht zurückzuführen (ZRK 2003c).

Nach der Verabschiedung der neuen Statuten der CGSO am 9. Juni 2005 stellt sich auch für diese Regierungskonferenz die Frage der Ge-

staltung der Zusammenarbeit mit den regionalen Direktorenkonferenzen. Mit ihren beschränkten Ressourcen versuchen sowohl die NRK als auch die ORK, mindestens einen Informationsaustausch mit den Direktorenkonferenzen der Nordwest- bzw. der Ostschweiz aufrechtzuerhalten. So werden die Traktandenlisten und Protokolle ausgetauscht. Im Fall der ORK findet zudem insofern eine informelle Koordination statt, als die meisten Sekretariate der regionalen Direktorenkonferenzen in St. Gallen geführt werden. Eine Vertiefung und Systematisierung ist hier gegenwärtig nicht vorgesehen (Trees 2005: 10ff und 12ff).

2.2 Zielsetzung

Anhand der Darstellung bestehender oder diskutierter Zusammenarbeitsformen der Regierungs- mit den Direktorenkonferenzen und unter Beizug der diesbezüglichen Literatur soll ein Beitrag für die Bewertung von Modellen für die zukünftige Ausgestaltung des Verhältnisses von Regierungs- und Direktorenkonferenzen geleistet werden. Mit der Analyse bestehender und der Darstellung neuer Modelle sollen die Vor- und Nachteile der verschiedenen Lösungen aufgezeigt werden. Die gewonnenen Erkenntnisse können namentlich zur Klärung des Verhältnisses zwischen der CGSO/WRK und den Direktorenkonferenzen der Westschweiz und als Grundlage für die Diskussion um die Weiterentwicklung der NRK dienen.

2.3 Fragestellung

Die zentralen Fragen, die beantwortet werden sollen, lauten wie folgt:

- Welche Formen der Zusammenarbeit der Regierungskonferenzen mit den Direktorenkonferenzen sind bekannt, welche Modelle werden diskutiert?
- Welche Kriterien werden bezüglich verschiedener Organisationsmodelle in der Literatur entwickelt?
- Was leisten die verschiedenen Modelle? Wo sind ihre Stärken, wo ihre Schwächen?
- Lassen sich Modelle der Zusammenarbeit entwickeln?

Schlussendlich wird es auch darum gehen zu klären, inwieweit die hier dargestellten Konferenzen einen Beitrag zur Stärkung des Föderalismus leisten können.

Im Vordergrund dieser Untersuchung steht die Zusammenarbeit der Regierungs- mit den jeweiligen Direktorenkonferenzen, wobei das Schwergewicht bei den Regierungskonferenzen liegt. Andere Formen der interkantonalen Zusammenarbeit, namentlich die Konkordate, Verwaltungsvereinbarungen oder Verträge etc., werden nicht einbezogen. Auch die Zusammenarbeit zwischen den nationalen und regionalen Direktorenkonferenzen ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

2.4 Aufbau der Arbeit

Die Arbeit gliedert sich in fünf Teile:

Der erste Teil, Kapitel 3 und 4, dient als Einführung in das schweizerische politische System. Beleuchtet werden dabei die Besonderheiten des schweizerischen Föderalismus sowie die rechtlichen Grundlagen der interkantonalen Zusammenarbeit und deren Ausgestaltung. Dabei wird auch Bezug auf die laufenden Reformen im Rahmen der NFA/IRV genommen.

Die Darstellung der gegenwärtigen Ausgestaltung der Zusammenarbeit der Regierungs- mit den Direktorenkonferenzen bildet den Schwerpunkt des zweiten Teils und wird mit Kapitel 5 abgedeckt. Erste Erkenntnisse werden in Kapitel 6 dargestellt.

Im dritten Teil, Kapitel 7, wird ausgehend von der Darstellung der bestehenden und besprochenen Modelle der Zusammenarbeit und den Kriterien, die in der Literatur an Organisationsmodelle gestellt werden, ein Bewertungsrahmen zur Beurteilung der verschiedenen Modelle entwickelt. Dabei steht die Definition von spezifischen Kriterien zur Bewertung der Zusammenarbeit der Regierungs- mit den Direktorenkonferenzen im Vordergrund.

Die Bewertung der Modelle erfolgt einerseits anhand des entwickelten Bewertungsrahmens und andererseits durch Überprüfung mittels Interviews mit betroffenen kompetenten Personen. Die Resultate werden in Kapitel 8 des vierten Teils der Arbeit vorgestellt.

In den Kapiteln 9 und 10 werden, basierend auf den vorangehenden Erkenntnissen, Modelle der Zusammenarbeit entwickelt und besprochen. Diese können dann als Diskussionsgrundlage und Empfehlungen dienen, namentlich für die CGSO/WRK bei der Ausgestaltung ihrer Zusammenarbeit mit den Direktorenkonferenzen der Westschweiz.

3 AUSGANGSLAGE

3.1 Grundwerte des schweizerischen politischen Systems

Das moderne politische System der Schweiz baut auf drei wesentlichen Merkmalen auf: erstens dem Demokratieprinzip, zweitens der Rechtsstaatlichkeit und drittens dem Föderalismus.

Mit dem Demokratieprinzip ist gemeint, dass die Mitwirkung der Bevölkerung in der politischen Willensbildung ausgebaut und gesichert ist – im schweizerischen Kontext im Rahmen der halbdirekten Demokratie (Linder 1999: 236ff). Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit besagt, dass jegliches Handeln auf gesetzlicher Grundlage fassen muss, die Gewalt im Staat zwischen der Legislative, der Exekutive und der Judikative aufgeteilt ist, die Rechtsgleichheit garantiert ist und die Freiheitsrechte gewährleistet sind (Vatter 2002: 81).

3.2 Merkmale eines föderalen Staates

Als föderalistisch wird – in Abgrenzung zum Einheitsstaat – ein Staat bezeichnet, der „den Gliedern eines Gesamtstaates eine bedeutende rechtliche und politische Autonomie, sowie bedeutsamen Einfluss auf die Entscheidungen des Gesamtstaates einräumt“ (Linder 1999: 135). Im Weiteren führt Linder (1999: 345) folgende institutionellen und staatsrechtlichen Merkmale auf, die ein föderalistisches System ausmachen:

- Eine unverletzbare Identität und Autonomie der Gliedstaaten.
- Eine erhebliche und entscheidungsrelevante politische Macht der Gliedstaaten.
- Die gleiche (oder angegliche) Repräsentation von Einheiten ungleicher Bevölkerungsgrösse.
- Die Mitentscheidung der Gliedstaaten an Verfassungsänderungen des Zentralstaates.
- Ein unabhängiger Kompetenz- und Entscheidungsbereich des Zentralstaates.

- Die Unempfindlichkeit gegen Sezession durch einen dauerhaften politischen Willen zur nationalen Einheit – dies in Abgrenzung zu einem konföderalen System, wo dieser Wille fehlt.

Stellen die ersten fünf Merkmale Strukturmerkmale dar, handelt es sich beim sechsten um ein kulturelles und politisches Merkmal. In dieser Arbeit von Bedeutung sind die Identität und Autonomie (Punkt 1), die entscheidungsrelevante Macht (Punkt 2), die Mitentscheidung (Punkt 4) und im besonderen Masse die eigenen Kompetenzen (Punkt 5).

Während ältere Autoren die Integration heterogener Gesellschaften in den Vordergrund stellten, sind in den neueren Theorien die Machtgliederung durch vertikale Gewaltenteilung mittels föderalistischer Institutionen und der Minderheitenschutz bei weitreichender Eigenständigkeit der Gebiete massgebend. Als zentrale Funktionen föderativer Ordnung werden sodann die verstärkte Machtkontrolle im demokratischen Regierungssystem, die erhöhten Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung, die erleichterten Durchsetzungschancen dezentral organisierter Interessen, die Entlastung zentraler Entscheidungsinstanzen, der verstärkte Schutz von Minderheiten und die Erleichterung von Experimenten und Sonderlösungen im lokalen Raum genannt (Vatter 1999: 78).

Im Rahmen dieser Arbeit stehen Fragen der Entlastung des Zentralstaates, die Erleichterung von Experimenten und die Bereitstellung von Sonderlösungen im lokalen Raum im Vordergrund.

Fragen der optimalen Zuordnung von Entscheidungskompetenzen auf verschiedene staatliche Ebenen, Überlegungen zum Grad der Zentralisierung respektive der Dezentralisierung und zur fiskalischen Äquivalenz (Vatter 1999: 78) und zu „Spill-over-Effekten“ werden von der Ökonomie untersucht.

3.3 Besonderheiten des schweizerischen Föderalismus

Schweizer Autoren charakterisieren die strukturellen Merkmale und namentlich das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen im schweizerischen Föderalismus wie folgt (Linder 1999ff: 140):

- Bestandesgarantie: Die Kantone und ihre Grenzen sind garantiert. Änderungen sind nur in einem demokratischen Verfahren möglich und nicht durch die Bundesbehörden durchzusetzen.
- Selbständige Organisation: Die Kantone sind frei in der Wahl der Organisation ihrer Behörden (Organisationshoheit).
- Freie Wahl ihrer Behörden: Die kantonalen Behörden werden in den Kantonen nach kantonalen Regeln gewählt.
- Freiheit der Kantone von politischer Kontrolle durch den Bund: Der Bund hat keinen Einfluss auf politische Fragen und übt in dieser Hinsicht keine Kontrolle über die Kantone aus.
- Substantielle eigene Kompetenzen: Den Kantonen bleiben wesentliche Politikbereiche, in denen sie zuständig sind.
- Eigene Finanzquellen: Die Kantone verfügen über eigene Einnahmen, namentlich Steuereinnahmen.
- Mitwirkung als gleichberechtigte Partner an Bildung und Ausdruck des nationalen Willens: Als Teile eines Ganzen wirken die Kantone massgeblich an der Willensbildung mit.

Die Kantone sind trotz ihrer Autonomie und Kompetenzen im Bundesstaat eingebunden und durch die Bundesverfassung beschränkt. So haben etwa ihre Strukturen demokratischen Mindestanforderungen zu genügen (Art. 51ff und 172 BV). Im Rahmen der zunehmenden Verflechtung bei der Aufgabenerfüllung zwischen Bund und Kantonen wird ihr Handlungsspielraum zudem zunehmend durch Bundesvorgaben oder finanzielle Anreize beschränkt bzw. gesteuert.

In dieser Arbeit stehen vor allem die selbständige Organisation (Punkt 2), die substantiellen Kompetenzen (Punkt 5), die eigenen Finanzen (Punkt 6) und die Partizipation an der Willensbildung als gleichberechtig-

te Partner (Punkt 7) im Vordergrund, ohne dabei die anderen Punkte zu vernachlässigen.

3.4 Vertikaler Föderalismus

Als vertikaler Föderalismus wird die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen und den ihm eigenen Institutionen, auf die hier nicht näher eingegangen wird, bezeichnet (Ständerat, Ständemehr, Standesinitiative, Vernehmlassungsverfahren, Mitwirkung im Vollzug etc., vgl. Linder 1999: 142f). Im Vordergrund steht der Vollzug von Bundespolitiken, für den oftmals die Kantone verantwortlich zeichnen, während die Gesetzgebungskompetenz beim Bund liegt. Dadurch wird der Bund vom Vollzug entlastet, und den Kantonen eröffnet sich die Möglichkeit der autonomen und an ihre Verhältnisse angepassten Programmgestaltung. Dabei lässt das föderalistische Laboratorium Raum für Innovationen (Vatter 1999: 95).

Die zunehmende Verflechtung im Vollzugsföderalismus zeigt aber auch die Grenzen des Systems auf: die Kompetenzen und die Zuständigkeit sind oftmals nicht klar geregelt und die Finanzströme bleiben intransparent, was zu Fehlanreizen führen kann. Gleichzeitig beklagen die Kantone eine immer stärkere Einmischung des Bundes, bedingt durch eine wachsende Normierung im Vollzug, vermehrte Vollzugskontrollen oder den Einsatz finanzieller Anreize zur Steuerung der Programme (Vatter 1999: 96).

Auf Bundesebene soll mit dem Projekt NFA diesen Tendenzen entgegengewirkt werden. Aufgaben werden wieder klar zugeordnet, die Verantwortungen geregelt und die finanziellen Fehlanreize minimiert (EFD 2004). Acht Aufgaben übernimmt der Bund, elf übernehmen die Kantone, 17 verbleiben als Verbundsaufgaben, und in neun Bereichen müssen die Kantone bei der Leistungserbringung enger zusammenarbeiten – ein Element des horizontalen Föderalismus, auf das noch näher eingegangen wird.

Mit der NFA wird auch das Ziel verfolgt, eine weitere Verlagerung von Aufgaben zum Bund zu verhindern. Hier setzt nun die Kritik ein, dass die NFA, vorab der Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit im Rahmen der Umsetzung von Art. 48a neu BV, bloss eine „bundesverhindernde quasi Bundesebene unter gütiger Mittäterschaft des Bundes und in der faktischen Hand kantonaler Regierungsvertreter und Chefbeamter...“ darstelle. Sie stehe im Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip und zu tradierten schweizerischen Demokratie- und Föderalismusvorstellungen (Rhinow 2003: 8f).

Auf diese Kritik muss im Rahmen der Prüfung der verschiedenen Modelle eingegangen werden, wobei sich auch die Frage nach Alternativen stellen wird.

3.5 Horizontaler Föderalismus

Gemeinhin werden als Institutionen des horizontalen Föderalismus die Konkordate, die kantonalen Direktorenkonferenzen und die Konferenz der Kantonsregierungen genannt (Vatter 1999: 97f; Linder 1999: 143f). Vergessen gehen dabei die regionalen Regierungskonferenzen, die zusehends an Bedeutung gewinnen oder zumindest versuchen, sich im System des horizontalen Föderalismus zu positionieren (Trees 2005).

Als Konkordat werden vertragliche Abmachungen zweier oder mehrerer Kantone bezeichnet. Gemeinhin gelten sie als schwerfällig, da ihre Entscheidmechanismen grundsätzlich Einstimmigkeit erfordern, jedem Kanton also die Möglichkeit des Vetos eröffnen. In den kürzlich revidierten Statuten der CGSO/WRK und in der Vereinbarung der NRK wird versucht, Gegensteuer zu geben und statt des Vetos ein „opting out“, d.h. Enthaltung, oder Mehrheitsregeln einzuführen.¹

Auch wird den Konkordaten mangelnde demokratische Legitimation vorgeworfen, da das Aushandeln und der Abschluss von Konkordaten grundsätzlich den Kantonsregierungen vorbehalten ist. Die Parlamente

¹ Art. 8 der Charta der CGSO vom 9. Juni 2005, Art. 3 und 6 der Vereinbarung der NRK vom 11. Juni 2004

können ihnen oftmals bloss als Ganzes zustimmen oder sie verwerfen, ohne verbindlich auf ihren Inhalt Einfluss nehmen zu können. Sowohl in der Westschweiz als auch in der Zentralschweiz sind aber Bestrebungen im Gang, die Parlamente besser einzubeziehen, wie dies die „Convention des conventions“ oder das Regelwerk der ZRK vorsehen.² Auch die Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV), die als Bestandteil der NFA von den Kantonen erlassen wird, sieht den stärkeren Einbezug der Parlamente und damit eine bessere demokratische Legitimierung der kantonalen Zusammenarbeit vor.³

Die Direktorenkonferenzen sind thematisch organisiert und versammeln die zuständigen Direktorinnen und Direktoren einzelner Departemente der Mitgliederkantone. Ihre Hauptaufgabe liegt in der Koordination ihres Aufgabenbereichs, im Gedanken- und Erfahrungsaustausch und oftmals auch in der Erarbeitung gemeinsamer Stellungnahmen gegenüber dem Bund im Rahmen von Vernehmlassungen.⁴ Oftmals werden sie auch von den Bundesbehörden angehört oder sie delegieren Vertreterinnen oder Vertreter in Arbeitsgruppen des Bundes.

Wie bei den Konkordaten stellen sich auch bei den Direktorenkonferenzen Probleme bezüglich der Schwerfälligkeit der Entscheidungsfindung und der demokratischen Legitimation. Erschwerend kommt noch das ungeklärte Verhältnis der Direktorenkonferenzen zu den Kantonsregierungen hinzu. So können ihre Entscheide durchaus präjudizierend auf die nachfolgenden Entscheide der Kantonsregierungen wirken. Als neu wird auch die Tendenz erachtet, dass die Konferenzen in direkten Verhandlungen mit den Bundesbehörden exklusiv Einfluss auf die Bundespolitik nehmen (Linder 1999: 144).

Eine ähnliche Problematik lässt sich bei den Regierungskonferenzen beobachten. Sie stellen Querschnittsorgane auf nationaler oder regionaler Ebene dar und vereinen die Regierungsvertreter aller Kantone in der

² vgl. ZRK 2003a oder die Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland vom 9. März 2001

³ Art. 4 und 14 IRV

⁴ vgl. die Statuten und Vereinbarungen der regionalen Regierungskonferenzen

KdK bzw. der West-, Nordwest-, Ost- und Zentralschweizer Kantone in den jeweiligen regionalen Regierungskonferenzen.

Auf die hier dargestellten Probleme bezüglich der Schwerfälligkeit der Entscheidungsfindung, der schwachen demokratischen Legitimation und der nicht geklärten Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen den Konferenzen muss bei der Bewertung der Modelle eingegangen werden.

3.6 Ineffizienzen des föderalen Systems

In der gegenwärtigen Situation der Finanzknappheit stellt sich aus ökonomischer Sicht die Frage der Effizienz des schweizerischen Föderalismus. Die Finanzierungssysteme zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden werden gemeinhin als unübersichtlich kritisiert; zudem würden über den Mechanismus der Subventionen falsche Anreize geschaffen, die zu ineffizienter Allokation öffentlicher Mittel und damit zu Wohlstandsverlusten führten. Mit den im Rahmen der NFA laufenden Reformen sollen unter anderem die fiskalische Äquivalenz und die Nutzungs- und Zahlungsinzidenz verbessert werden (Linder 1999: 187ff). Das heisst, wer öffentliche Güter und Leistungen bezieht, soll diese auch bezahlen, und wer für Leistungen bezahlt, soll ein Mitspracherecht bei der Leistungserbringung erhalten (EFD 2004).

Wenn der Nutzer- und Zahlerkreis auseinander fällt, führt dies zu so genannten Spill-overs oder Nutzenstreuungen. D.h., ein Kanton bietet Leistungen an, die auch durch ausserkantonale Bezügerinnen und Bezüger nachgefragt werden, ohne dass ihr Kanton für die Kosten aufkommt. Bei ersterem führt dies zu Überversorgung, was Mehrkosten und im Endeffekt wohl höhere Steuern verursacht, bei letzterem zu Unterversorgung und ungerechten Kostenersparnissen, also tieferen Steuern, als Trittbrettfahrer.

3.7 Grad der Zentralisierung im föderalen System

Es stellt sich somit die grundlegende Frage des optimalen Zentralisierungsgrades im schweizerischen föderalen System. Dabei gilt es, die grossen strukturellen Unterschiede der Kantone als besonderes Merkmal zu beachten.

Augenfällig sind die Unterschiede bei der Bevölkerungsstärke, dem Grad der Verstädterung, der flächenmässigen Ausdehnung oder der Finanzkraft. So liegt etwa das Bevölkerungsverhältnis vom bevölkerungsstärksten Kanton Zürich mit etwas über 1.2 Mio. Einwohnern zum bevölkerungsschwächsten Kanton Appenzell Innerrhoden mit unter 15'000 Einwohnern bei knapp 1 zu 80.⁵ Der finanzkräftige Kanton Zug verfügt im Verhältnis über fast viermal so viele Ressourcen wie der finanzschwache Kanton Jura (CH Mittel 100%, ZG 210.5%, JU 64.4%).⁶ Der Kanton Graubünden als flächenmässig grösster Kanton belegt 710'547 ha, während es beim kleinsten Kanton Appenzell Innerrhoden gerade mal 17'252 ha sind, was einem Verhältnis von 1 zu 41 entspricht (Atlas der Schweiz 2 2004).

Es liegt auf der Hand, dass ein grosser Kanton mit einer gut dotierten Verwaltung besser in der Lage ist, Leistungen zu erbringen und den Vollzug von Aufgaben zu gewährleisten als ein kleiner Kanton mit einem schwach ausgebauten Apparat, der rasch überfordert ist (Linder 1999: 188). Auch dürfte es einem grossen Kanton leichter fallen, seine Interessen gegenüber den Bundesbehörden und den anderen Kantonen und Regionen zu wahren. Es ist anzunehmen, dass den Kantonen im Verbund noch mehr Gewicht und Bedeutung zukommt.

Linder (1999: 187f) führt ins Feld, dass es gute Gründe für eine starke Dezentralisierung wie auch für eine fortschreitende Zentralisierung gibt.

⁵ <http://www.statistik.ch/d/index.cfm?id=7&thema=3&act=2&art=1>, 16. August 2005

⁶ <http://www.nfa.ch/de/dokumente/faktenblaetter/fb05.pdf>, S. 12, 16. August 2005

Für die Dezentralisierung sprechen namentlich:

- bessere Entsprechung der Präferenzen der Bevölkerung bei der Bereitstellung öffentlicher Güter in kleinen Räumen;
- bessere Berücksichtigung der fiskalischen Äquivalenz, der Kreis der Nutzer stimmt mit dem Kreis der Zahlenden überein;
- die im Wettbewerb stehenden Gebietskörperschaften produzieren die öffentlichen Güter billiger und sind zu höherer Innovation fähig;
- die Planungs- und Entscheidkosten sind tiefer, da die Präferenzen der Stimmberechtigten besser bekannt sind.

Folgende Argumente sprechen aus seiner Sicht hingegen für eine stärkere Zentralisierung:

- gewisse Leistungen lassen sich wegen Unteilbarkeit nicht unterhalb einer bestimmten Grösse bereitstellen;
- bei grösseren Gebieten ist mit geringeren Spill-overs oder Nutzenstreuungen zu rechnen;
- Leistungen, die einer Koordination über grössere Räume bedürfen, lassen sich bei weniger oder grösseren Einheiten mit geringeren Entscheidkosten erbringen;
- bestimmte öffentliche Leistungen lassen sich dank sinkenden Durchschnittskosten günstiger über grössere Räume bereitstellen.

Ein weiterer Aspekt ist das Gebot der Rechtsgleichheit, denn der Zugang zu Leistungen und die dafür anfallenden Kosten unterscheiden sich von Kanton zu Kanton erheblich, was sich in der Steuerbelastung oder der Qualität von Leistungen niederschlägt.

3.8 Stärkung des horizontalen Föderalismus

Eine Möglichkeit, in grösseren Räumen koordiniert Leistungen anzubieten, stellt die interkantonale Zusammenarbeit oder der horizontale Föderalismus dar. Es ist anzunehmen, dass sich damit einige der genannten Probleme lösen lassen – bei gleichzeitiger Nutzung der Vorteile grösserer Einheiten ohne das System grundsätzlich zu ändern. Dass diese Art von Problemlösung auch Schwächen aufweist, namentlich die Koordinationsprobleme zwischen den verschiedenen Akteuren, die hier untersucht werden – den Kantonen, den nationalen und regionalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen – liegt auf der Hand. Es bleibt auch offen, ob damit der zunehmenden Konzentration der Kompetenzen und Aufgaben beim Bund und der allgemein angenommenen Schwächung der Autonomie der Kantone erfolgreich begegnet werden kann. Kritische Stimmen bezweifeln dies.

Wie bereits dargestellt sind die Kantone angehalten, in neun Bereichen, die in Art. 48a BV festgeschrieben sind, enger zusammenzuarbeiten. Auf Antrag interessierter Kantone kann der Bund in diesen Aufgabenbereichen interkantonale Verträge sogar als allgemeinverbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an diesen verpflichten (Art. 48a neu BV; Art. 14 und 15 FiLaG). Rhinow (2003: 8) befürchtet nun, dass die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) die Tendenz zu gemeinsamen Verhandlungslösungen zwischen den Bundesbehörden und den Kantonsregierungen respektive der KdK oder Direktorenkonferenzen fördern würde, was in Deutschland zum „verkappten Einheitsstaat“ geführt habe. Rhinow spricht die mangelnde Transparenz und das Demokratiedefizit an, wenn er verlangt, dass erforderliche oder erwünschte Vereinheitlichungen auf Bundesebene im ordentlichen Weg der Bundesgesetzgebung zu erlassen seien und nicht durch ein Kartell der Kantonsregierungen (vgl. Mader 2005: 105).

Vatter (1999: 99) geht davon aus, dass die Konkordate kein effektives Mittel zur Verhinderung der Schaffung neuer Bundeskompetenzen darstellen, gleichzeitig aber die Zusammenarbeit mit dem Bund aufgrund der ausgeprägten Unterschiede ihrer Interessen und der kantonalen Verwaltungsstrukturen erschweren. Die horizontalen Institutionen hätten,

dies zeige die Erfahrung der vergangenen Jahre, kaum an Bedeutung gewonnen.

Den aufgeworfenen Fragen und der geäußerten Kritik wird in der Bewertung der Modelle Rechnung zu tragen sein. Es wird schlussendlich auch die grundsätzliche Frage zu beantworten sein, inwiefern eine bessere Zusammenarbeit zwischen Regierungs- und Direktorenkonferenzen einen Beitrag zum Erhalt eines lebendigen Föderalismus leisten kann.

In einem nächsten Schritt gilt es, auf die Besonderheiten der interkantonalen Zusammenarbeit in der Schweiz einzugehen und ihre Strukturen darzustellen.

4 STRUKTUR DER INTERKANTONALEN ZUSAMMENARBEIT

Wie bereits dargestellt, kennt die interkantonale Zusammenarbeit verschiedene Formen. Die wichtigsten Elemente bilden dabei die Konkordate und die Konferenzen. Daneben gibt es unzählige Verträge, Administrativvereinbarungen und die formlose Zusammenarbeit. In einem ersten Schritt soll auf die rechtlichen Grundlagen der interkantonalen Zusammenarbeit und dann auf die verschiedenen Formen eingegangen werden.

4.1 Die rechtlichen Grundlagen der interkantonalen Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit der Kantone basiert im Wesentlichen auf folgenden Artikeln der Bundesverfassung (BV SR 101):

Art. 3 der Bundesverfassung legt die Kompetenzordnung fest und stipuliert den so genannten Kantonsvorbehalt. Damit ist gemeint, dass der Bund nur die in der Bundesverfassung genannten Kompetenzen ausüben kann, ansonsten die Kantone zuständig sind:

Art. 3 Kantone

Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.

Das erste Kapitel des dritten Titels der Bundesverfassung ist dem Verhältnis zwischen Bund und Kantonen gewidmet. Bezüglich der interkantonalen Zusammenarbeit sind folgende Artikel von Bedeutung:

In Art. 42 wird noch einmal präzisiert, dass der Bund nur Aufgaben übernehmen darf, die ihm durch die Verfassung zugewiesen werden. Zudem wird im Rahmen der Umsetzung der NFA Abs. 2 aufgehoben und durch den neuen Art. 43a ersetzt:

Art. 42 Aufgaben des Bundes

¹ Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist.

² Er übernimmt die Aufgaben, die einer einheitlichen Regelung bedürfen.

Art. 43a neu Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben

¹ Der Bund übernimmt nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.

² Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten.

³ Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese Leistung bestimmen.

⁴ Leistungen der Grundversorgung müssen allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen.

⁵ Staatliche Aufgaben müssen bedarfsgerecht und wirtschaftlich erfüllt werden.

Art. 43a neu präzisiert, welche Aufgaben vom Bund übernommen werden können und wie die Abgeltung und Mitsprache bei Leistungsbezug respektive Leistungserbringung unter den Gemeinwesen geregelt wird. Es wird sich zeigen, inwiefern interkantonale Regelungen Bundeslösungen zu verhindern vermögen oder ob sich die Bundesbehörden in Zukunft vermehrt auf diesen Artikel berufen werden, um Bundeslösungen zu erlassen.

Der gegenwärtige Art. 47, der die Eigenständigkeit der Kantone garantiert, wird im Rahmen der Umsetzung der NFA durch einen neuen Abs. 2 ergänzt:

Art. 47 Eigenständigkeit der Kantone

Der Bund wahrt die Eigenständigkeit der Kantone.

Art. 47 Abs. 2 neu

² Er belässt den Kantonen ausreichend eigene Aufgaben und beachtet ihre Organisationsautonomie. Er belässt den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen und trägt dazu bei, dass sie über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen.

Zu beachten ist hier, dass der Bund den Kantonen eigene Aufgaben und die finanziellen Mittel zu deren Erfüllung belassen muss. Zudem gewährt er ihre Organisationsautonomie, was wiederum bedeutet, dass die Kantone zur Aufgabenerfüllung interkantonale Regelungen treffen können.

Art. 48 BV stellt den Kernartikel der kantonalen Zusammenarbeit dar. Mit diesem Artikel wird den Kantonen der Abschluss von Verträgen, die Bildung gemeinsamer Organisationen und die Schaffung von Einrichtungen eröffnet:

Art. 48 Verträge zwischen Kantonen

¹ Die Kantone können miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen.

² Der Bund kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten beteiligen.

³ Verträge zwischen Kantonen dürfen dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Sie sind dem Bund zur Kenntnis zu bringen.

Der Artikel ist sehr offen formuliert und verbietet den Kantonen lediglich Verträge abzuschliessen, die den Rechten und Interessen des Bundes oder anderer Kantone zuwiderlaufen. Bezüglich Inhalt oder Gegenstand der Verträge werden keine Einschränkungen gemacht.

Im Rahmen der Umsetzung der NFA wird Art. 48 um zwei weitere Absätze ergänzt:

Art. 48 Abs. 4 und 5

⁴ Die Kantone können interkantonale Organe durch interkantonalen Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen, die einen interkantonalen Vertrag umsetzen, sofern der Vertrag:

- a. nach dem gleichen Verfahren, das für die Gesetzgebung gilt, genehmigt worden ist;
- b. die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmungen festlegt.

⁵ Die Kantone beachten das interkantonale Recht.

Mit diesem Artikel erfährt die interkantonale Zusammenarbeit insofern eine Ausweitung, als diese Organe neu auch Recht setzen können, das von den Kantonen beachtet werden muss, was nicht unumstritten ist. Wie sich dieser Artikel auf die interkantonale Zusammenarbeit auswirken wird, ist noch offen.

Von zentraler Bedeutung für die interkantonale Zusammenarbeit ist im Rahmen der Umsetzung der NFA auch der neue Art. 48a:

Art. 48a Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht

¹ Auf Antrag interessierter Kantone kann der Bund in folgenden Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten:

- a. Straf- und Massnahmenvollzug;
- b. kantonale Universitäten;
- c. Fachhochschulen;
- d. Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung;
- e. Abfallbewirtschaftung;

- f. Abwasserreinigung;
- g. Agglomerationsverkehr;
- h. Spitzenmedizin und Spezialkliniken;
- i. Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

² Die Allgemeinverbindlicherklärung erfolgt in der Form eines Bundesbeschlusses.

³ Das Gesetz legt die Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung und für die Beteiligungsverpflichtung fest und regelt das Verfahren.

In diesem Artikel werden Bereiche definiert, in denen die Kantone mittels Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) oder Beteiligungspflicht zur Zusammenarbeit gezwungen werden können. Dies stellt gegenüber den vorangehenden sehr offen formulierten Artikeln eine nicht unwesentliche Präzisierung, wenn nicht Einschränkung dar. Inwieweit die Bundesbehörden von diesen Möglichkeiten Gebrauch machen werden, wird sich noch zeigen müssen. In Art. 10ff, insbesondere in den Art. 14 und 15 des FiLaG wird präzisiert, unter welchen Bedingungen eine AVE oder eine Beteiligungspflicht ausgesprochen werden kann (vgl. Anhang I, Auszug aus dem FiLaG). Wesentlich ist dabei, dass dies nur auf Antrag einer bestimmten Anzahl von betroffenen Kantonen geschehen kann. Die AVE wird sodann in Form eines dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses, die Beteiligungspflicht hingegen lediglich mit einem einfachen Bundesbeschluss erlassen.

Die aufgeführten Artikel führen deutlich vor Augen, dass der interkantonalen Zusammenarbeit in Zukunft eine grössere Bedeutung als heute zukommen wird. Die Kantone müssen sich in die Lage versetzen, diese zu ihrem Vorteil zu steuern. Hier wird es sich zeigen, ob die Konferenzen einen positiven Beitrag dazu leisten können.

4.2 Darstellung der interkantonalen Zusammenarbeit

Eine umfassende und vollständige Übersicht über die interkantonale Zusammenarbeit fehlt gegenwärtig. Einzelne Kantone veröffentlichen ihre Konkordate und Zusammenarbeitsverträge in der amtlichen Gesetzesammlung, während andere darauf verzichten. Auch die Bundesbehörden führen keine diesbezüglichen Register. Der Kenntnisstand ist somit lückenhaft und unvollständig.

Die vollständigsten Übersichten über die interkantonale Zusammenarbeit stellen das Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) in Lausanne und das Institut für Föderalismus in Freiburg bereit, wobei diese nicht spezifisch auf die kantonalen Konferenzen eingehen.⁷

Die Resultate werden in der Banque de données des cantons et villes suisses / Datenbank über die Schweizer Kantone und Städte (BADAC) des IDHEAP respektive in der Konkordatsdatenbank des Instituts für Föderalismus veröffentlicht.⁸ Eine Liste der Direktorenkonferenzen auf nationaler Ebene findet sich auf der Homepage der Bundeskanzlei.⁹

4.3 Die Konkordate

In seiner Datenbank BADAC listet das IDHEAP die pro Kanton mit anderen Kantonen eingegangenen Zusammenarbeitsabkommen auf; es handelt sich dabei um die eindruckliche Zahl von 733 Konkordaten, die über 2'500 Mitgliedschaften umfassen. Im Durchschnitt weist jeder Kanton ca. 100 Mitgliedschaften auf. Spitzenreiter sind die Kantone St. Gallen mit 218, Basel-Landschaft mit 161, Basel-Stadt mit 143 und Bern mit 142. Am anderen Ende liegen der Kanton Tessin mit 45 und Genf mit 60.

⁷ <http://www.idheap.ch/idheap.nsf/vwBaseDocuments/IdActHomepage>, 15. August 2005
<http://www.federalism.ch>, 15. August 2005

⁸ http://www.badac.ch/database/php/frameKeyword.php?R_FORM=6&C_LANGUE=DE&keyword=Konkordate, 15. August 2005

<http://federalism.unifr.ch/concordat/ge/index.html>, 15. August 2005

⁹ <http://www.admin.ch/ch/d/cf/vmb.pdf>, S. 22ff, 15. August 2005

Mit 23% findet sich der grösste Teil der Konkordate im Bereich Finanzen und Steuern, namentlich in Form bilateraler Gegenrechtsabkommen zwischen zwei Kantonen. Es folgen mit 22% die Konkordate im Bereich Bildung, Wissenschaft und Kultur. Je 15% fallen auf die Bereiche Staatsorganisation und Sicherheit sowie Infrastruktur, Verkehr und Umwelt. Der Bereich Wirtschaft und Landwirtschaft bringt es auf 13%, die Gesundheit auf 11% der Mitgliedschaften.¹⁰

4.4 Regierungskonferenzen

In der Schweiz gibt es fünf Regierungskonferenzen, eine auf nationaler Ebene und vier auf regionaler:

- die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)
- die Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale / Westschweizer Regierungskonferenz (CGSO/WRK)
- die Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NRK)
- die Ostschweizer Regierungskonferenz (ORK)
- die Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK)

Alle 26 Kantone sind Mitglied der KdK, und mit Ausnahme der Kantone Zürich und Tessin sind ebenfalls alle Kantone Mitglied mindestens einer regionalen Regierungskonferenz. Die Kantone Bern und Jura sind sowohl Mitglied der CGSO/WRK als auch der NRK.

¹⁰ Die in den Anhängen A II - A IV aufgeführten Tabellen geben detailliert Auskunft über die Konkordate, die Mitgliedschaften und ihre Verteilung nach Sachbereichen.

Tabelle 1: Mitgliedschaften der Kantone in Regierungskonferenzen:¹¹

Kanton	KdK	CGSO	NRK	ORK	ZRK
Zürich	X		*	**	**
Bern	X	X	X***		
Luzern	X				X
Uri	X				X
Schwyz	X				X
Obwalden	X				X
Nidwalden	X				X
Glarus	X			X	
Zug	X				X
Freiburg	X	X			
Solothurn	X		X		
Basel-Stadt	X		X		
Basel-Landschaft	X		X		
Schaffhausen	X			X	
Appenzell A.Rh.	X			X	
Appenzell I.Rh.	X			X	
St. Gallen	X			X	
Graubünden	X			X	
Aargau	X		X		
Thurgau	X			X	
Tessin	X				
Waadt	X	X			
Wallis	X	X			
Neuenburg	X	X			
Genf	X	X			
Jura	X	X	X***		
Total	26	7	6	7	6

Legende:

- * Assoziiertes Mitglied, an den Plenarversammlungen ohne Stimme vertreten, in der Vereinbarung NRK explizit aufgeführt.
- ** Assoziiertes Mitglied, an den Plenarversammlungen ohne Stimme vertreten, im Organisationsstatut ORK und im Statut ZRK nicht explizit aufgeführt.
- *** Mitglied des zweiten Kreises, kann Präsidentschaft nicht übernehmen, Projekte müssen von Kantonen des inneren Kreises initiiert und getragen werden.

¹¹ In den Anhängen A V und A VI findet sich eine Gesamtübersicht über die regionalen Regierungskonferenzen, die detailliert Auskunft über ihre Strukturen gibt.

4.5 Direktorenkonferenzen auf nationaler Ebene

Neben den genannten fünf Regierungskonferenzen besteht eine Vielzahl von Direktorenkonferenzen. Diese sind jeweils nach Fachbereich gegliedert. Auf nationaler Ebene finden sich je nach Zählart 15 oder 16:¹²

1. Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV)
2. Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK)
3. Konferenz kantonalen Energiedirektoren (EnDK)
4. Schweizerische Konferenz kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)
5. Finanzdirektorenkonferenz (FDK)
6. Konferenz der kantonalen Forstdirektoren (FoDK)
7. Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (SODK)
8. Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)
9. Landwirtschaftsdirektorenkonferenz (LDK)
10. Konferenz der kantonalen Militär- und Zivilschutzdirektorinnen und -direktoren (MZDK)
11. Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK)
12. Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK)
13. Regierungskonferenz zur Koordination des Feuerwehrwesens
14. Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden (VBK)
15. Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst (KAZ)
- (16.) Staatsschreiberkonferenz (SSK)¹³

Die Staatsschreiberkonferenz kann nicht als Direktorenkonferenz im engeren Sinn bezeichnet werden, da die Staatsschreiber nicht gewählte

¹² Bochsler (2004: 99) etwa spricht von 16

¹³ <http://www.admin.ch/ch/d/cf/vmb.pdf>, S. 22ff, 15. August 2005

Regierungsmitglieder sind. Sie stellt einen eigenen Typus von Konferenz dar, die als Koordinations- und Informationsorgan im System der Konferenzen aber eine wichtige Stelle einnimmt.

Im Anhang VII sind die nationalen Direktorenkonferenzen aufgeführt; die Struktur der einzelnen Konferenzen wird aus einer Umfrage der KdK ersichtlich, die in Anhang VIII abgebildet ist.

Nebst den nationalen Direktorenkonferenzen gibt es pro Direktorenkonferenz noch eine ansehnliche Zahl von fachtechnischen Konferenzen, denen ebenfalls eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zukommt. Sie sind in Anhang IX aufgeführt.

Oftmals wird auch die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) im Zusammenhang mit den Direktorenkonferenzen genannt. Auch hier handelt es sich um einen Spezialfall, da die Bundesbehörden in der Konferenz vertreten sind, was sonst in dieser Form in keiner anderen Konferenz der Fall ist.

4.6 Direktorenkonferenzen auf regionaler Ebene

Neben den nationalen bestehen ebenfalls regionale Direktorenkonferenzen. Diese können geographisch – in West-, Nordwest-, Ost- oder Zentralschweizer – oder sprachregional, z.B. „de la Suisse romande“ für den Verbund französischsprachiger oder „de la Suisse latine“ für die Vereinigung französisch- und italienischsprachiger Kantone, gegliedert sein.

Die Konferenzen decken wiederum vornehmlich Bereiche kantonaler Kompetenz ab, wie das Bildungs-, Finanz-, Justiz-, Polizei- und Gesundheitswesen. Daneben finden sich Konferenzen für die Belange des Baus, der Infrastruktur, des Verkehrs, des Umweltschutzes, der Volkswirtschaft, des Militärs oder der Fürsorge.

Die Mitgliedschaften in den regionalen Direktorenkonferenzen folgen nicht zwingend der geographischen Gliederung der regionalen Regierungskonferenzen. Es besteht somit ein Geflecht sich überlappender Strukturen. Die mehrsprachigen Kantone sind zudem oftmals Mitglieder

sowohl der deutsch- als auch der französischsprachigen Direktorenkonferenz im gleichen Politikbereich. Daneben sind sie selbstverständlich auch Mitglied der nationalen Konferenz, was zu einer dreifachen Mitgliedschaft dieser Kantone führt.

4.6.1 *Westschweiz*

Die Westschweiz kennt gegenwärtig zehn regionale Direktorenkonferenzen, die praktisch alle Bereiche kantonaler Kompetenz abdecken. Auffallend ist dabei, dass der Kanton Tessin Mitglied von sechs Konferenzen ist, ohne der CGSO/WRK als Mitglied anzugehören. Der Kanton Bern hingegen als Mitglied der CGSO/WRK ist in zwei Direktorenkonferenzen nicht vertreten. Die geographische Übereinstimmung zwischen Regierungs- und Direktorenkonferenzen in der Westschweiz ist somit nicht optimal. Hier dürfte es in Zukunft Handlungsbedarf zur Klärung der Situation, namentlich der Stellung des Kantons Tessin, geben.

Tabelle 2: Regionale Direktorenkonferenzen der Westschweiz

Konferenzen	Kantone	BE	FR	VD	VS	NE	GE	JU	weitere
Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP)		X	X	X	X	X	X	X	TI
Conférence universitaire romande (CUSO)			X	X	X	X	X	X	Partner-Universitäten Bern, Basel, Università della Svizzera Italiana (USI)
Conférence des directeurs cantonaux de l'économie publique (CDEP-SO)		X	X	X	X	X	X	X	
Conférence romande des affaires sanitaires et sociales (CRASS)		X	X	X	X	X	X	X	TI
Conférence romande des directeurs des travaux publics (CDTP)		X	X	X	X	X	X	X	
Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement de la Suisse occidentale et latine (CDTAPSOL)		X	X	X	X	X	X	X	TI
Conférence des transports de Suisse occidentale (CTSO)		X	X	X	X	X	X	X	
Conférence des directeurs cantonaux des finances des cantons romands, Berne et Tessin		X	X	X	X	X	X	X	TI
Conférence latine des chefs de département de justice et police (CLDJP)			X	X	X	X	X	X	TI
Conférence des chefs des départements militaires de Suisse romande		X	X	X	X	X	X	X	TI

Im Raum der Westschweiz stellte der Espace Mittelland (EM) einen Spezialfall dar. Ursprünglich als Wirtschaftsraum Mittelland gegründet, zielte er auf die Stärkung dieser Region, die sich zwischen den Wachstumspolen Zürich und Genf, hier dem „bassin lémanique“, befindet. Gelegentlich wurde auch er als regionale Direktorenkonferenz der Westschweiz bezeichnet, obschon er eine eigenständige Organisation darstellte und vor allem projektorientiert in den verschiedensten Bereichen arbeitete. Ihm gehörten im Jahr 2005 die Kantone Bern, Freiburg, Solothurn, Waadt, Wallis, Neuenburg und Jura an. Dem im Dezember 2005 neu gegründeten Verein Espace Mittelland gehören noch die Kantone Bern, Freiburg, Solothurn und Wallis an. Im Rahmen dieser Arbeit wird nicht näher auf den Espace Mittelland eingegangen.

4.6.2 Nordwestschweiz

In der Nordwestschweiz gibt es bloss sechs Direktorenkonferenzen, wenn man den Entwässerungsplan Birs nicht einbezieht sogar nur fünf. Es fehlen Volkswirtschafts-, Finanz-, Bau-, Planungs- oder Justizdirektorenkonferenzen. Zudem fällt auf, dass sich der Perimeter der Regierungskonferenz in der Nordwestschweiz am wenigsten mit den Mitgliedschaften in den Direktorenkonferenzen deckt. Namentlich der Kanton Jura ist nicht Mitglied aller Konferenzen; dies ist wohl dadurch bedingt, dass er gleichzeitig Mitglied der CGSO/WRK ist und aus sprachlichen und kulturellen Gründen in den Direktorenkonferenzen der Westschweiz Einsitz nimmt. Erstaunen mag, dass die Kantone Zürich und Luzern gleichzeitig Mitglieder der Nordwestschweizer und der Ost- bzw. Zentralschweizer Erziehungsdirektorenkonferenzen sind, während diese Doppelmitgliedschaft für den zweisprachigen Kanton Freiburg auf der Hand liegt. Er ist daneben Mitglied der CIIP und der CUSO in der Westschweiz.

Tabelle 3: Regionale Direktorenkonferenzen der Nordwestschweiz

Konferenzen \ Kantone	BE	SO	BS	BL	AG	JU	(ZH)	weitere
Gesundheitsdirektorenkonferenz der Nordwestschweiz	X	X	X	X	X			LU
Nordwestschweizer Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs	X	X	X	X	X	X		
Nordwestschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz	X	X	X	X	X		X	FR, LU
Polizeikonkordat Nordwestschweiz	X	X	X	X	X			Stadt Bern
Umweltschutzkommission Nordwestschweiz	X	X	X	X	X			
Regionaler Entwässerungsplan Birs	X	X	X	X		X		

4.6.4 Zentralschweiz

Die Zentralschweiz stellt unter den regionalen Regierungskonferenzen einen Spezialfall dar, da hier die gemeinsame Aufgabenerfüllung im Vordergrund steht. Daher erstaunt es nicht, dass die ZRK die Zahl der regionalen Direktorenkonferenzen im Rahmen der Systematisierung von neun auf acht zurückgeführt und ein umfassendes Regelwerk der interkantonalen Zusammenarbeit erlassen hat. Die verbleibenden Konferenzen decken die wichtigsten Bereiche kantonaler Kompetenz ab. Auch stellt sich heraus, dass der Perimeter der Regierungskonferenz praktisch deckungsgleich mit dem der Direktorenkonferenzen ist. Obschon der Kanton Zürich assoziiertes Mitglied der ZRK ist, ist er an keiner Direktorenkonferenz der Zentralschweiz beteiligt. Neben den Direktorenkonferenzen führt die ZRK den ZRK-Ausschuss und die Zentralschweizer Staatsschreiberkonferenz als Koordinationsorgane auf.

Auf die Ausgestaltung der Zusammenarbeit in der ZRK wird im nächsten Kapitel näher eingegangen.

Tabelle 5: Regionale Direktorenkonferenzen der Zentralschweiz

Konferenzen \ Kantone	LU	UR	SZ	OW	NW	ZG	weitere
ZRK-Ausschuss*	X	X	X	X	X	X	
Bildungsdirektorenkonferenz Zentralschweiz (BKZ)	X	X	X	X	X	X	deutschsprachiger Teil des Wallis
Zentralschweizer Baudirektorenkonferenz (ZBDK)	X	X	X	X	X	X	
Zentralschweizer Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz (ZGSDK)	X	X	X	X	X	X	
Zentralschweizer Umweltschutzdirektorenkonferenz (ZUDK)	X	X	X	X	X	X	
Zentralschweizer Sicherheits- und Justizdirektorenkonferenz (ZSJDK)	X	X	X	X	X	X	TI**
Zentralschweizer Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (ZVDK)	X	X	X	X	X	X	
Zentralschweizer Konferenz der Direktoren des öffentlichen Verkehrs (ZKöV)	X	X	X	X	X	X	
Zentralschweizer Finanzdirektorenkonferenz (ZFDK)	X	X	X	X	X	X	
Zentralschweizer Staatsschreiberkonferenz (ZSK)***	X	X	X	X	X	X	

Legende:

- * Der ZRK-Ausschuss ist keine Direktorenkonferenz im engeren Sinn, stellt aber ein wichtiges Element für die allgemeine Förderung der Zusammenarbeit in der Zentralschweiz dar.
- ** Der Kanton Tessin ist Mitglied dieser Konferenz, ist aber wenig aktiv.
- *** Die ZSK stellt ebenfalls keine eigentliche Direktorenkonferenz dar, ist aber ein wichtiges Gremium für die Zusammenarbeit in der Zentralschweiz.

4.7 Weitere Formen der interkantonalen Zusammenarbeit

An dieser Stelle soll kurz auf weitere Formen der Zusammenarbeit hingewiesen werden, die aber in dieser Untersuchung keine weitere Beachtung finden.

4.7.1 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Einen weiteren Typus der Zusammenarbeit auf regionaler Ebene stellen die grenzüberschreitenden Konferenzen dar, etwa die Internationale Bodenseekonferenz (IBK)¹⁴, die Conférence Transjurassienne (CTJ)¹⁵, die Regio Basiliensis¹⁶, der Conseil du Léman¹⁷ oder die Regio Insubrica¹⁸ im Tessin. Sie umfassen jeweils die grenznahen schweizerischen und ausländischen Kantone, Bundesländer, régions oder départements und province.

¹⁴ <http://www.bodenseekonferenz.org/>, 17. August 2005

¹⁵ <http://www.arcjurassien-ctj.org/>, 17. August 2005

¹⁶ <http://www.regbas.ch/>, 17. August 2005

¹⁷ <http://www.conseilduleman.org/>, 17. August 2005

¹⁸ <http://www.regioinsubrica.org/>, 17. August 2005

4.7.2 *Gemeinsame Wirtschaftsförderung*

Das Développement économique western Switzerland (DEWS), stellt ebenfalls eine neue Form der interkantonalen Zusammenarbeit dar. Unter der Federführung des Kantons Waadt haben sich die Wirtschaftsförderungen der Kantone Waadt, Wallis, Neuenburg und Jura zu einer gemeinsamen Organisation zusammengeschlossen, die weite Teile der Westschweiz abdeckt.¹⁹ Die kantonalen Wirtschaftsförderungen bleiben daneben aber weiterhin bestehen. Eine ähnliche Zusammenarbeit kennen die beiden Basel mit der „Basel Area+“.²⁰ Mit „Punkt Zwölf“ haben sie zudem, gemeinsam mit dem Kanton Jura, eine trikantonale Begegnungsplattform für die Wirtschaft geschaffen.²¹

Diese Form der Zusammenarbeit ist insofern interessant, als gerade in diesem Bereich die Konkurrenz zwischen den Kantonen traditionell sehr stark ist und die Zusammenarbeit bis anhin schwach ausgebildet war. Es zeigt sich, dass die Kantone als Einheiten im Bereich der Wirtschaftsförderung und Ansiedelung neuer Firmen nicht gross genug sind und dass gemeinsame Angebote den Bedürfnissen der Kunden und Firmen besser zu entsprechen vermögen.

4.8 **Struktur der Konferenzsekretariate**

Die nationalen Direktorenkonferenzen weisen grundsätzlich kleine Sekretariate auf. So verfügen sieben der 14 in Anhang VIII aufgelisteten Sekretariate über weniger als eine Vollzeitstelle. Vier Sekretariate, die BPUK, die FDK, die KKJPD und die SODK, haben zwischen einer und vier Vollzeitstellen. Nur gerade zwei Direktorenkonferenzen – EDK und GDK – und die KdK sind mit mehr als zehn Mitarbeitenden dotiert. Die Sekretariate der BPUK, der KöV und der FoDK werden zudem im Mandatsverhältnis geführt.

¹⁹ <http://www.dews.com/>, 25. August 2005

²⁰ <http://www.baselarea.org/intro.html>, 7. November 2005

²¹ <http://www.punktzwolf.ch/>, 25. August 2005

Tabelle 6: Anzahl Vollzeitstellen der Sekretariate der nationalen Direktorenkonferenzen

No.	Konferenz	Stellenprozente	Mandatsverhältnisse
1.	SSK	0 %	
2.	LDK	20 %	
3.	EnDK	40 %	
4.	FoDK	40 %	Mandat
5.	VBK	50 %	
6.	VDK	60 %	
7.	KöV	80 %	Mandat
8.	BPUK	110 %	Mandat
9.	FDK	120 %	
10.	KKJPD	370 %	
11.	SODK	400 %	
12.	GDK	1100 %	
13.	KdK	1290 %	
14.	EDK	3840 %	

Die Sekretariate der regionalen Direktorenkonferenzen verfügen grundsätzlich über noch leichtere Strukturen. Sie werden grösstenteils durch Mitarbeitende der Kantonsverwaltungen, namentlich der Generalsekretariate der Direktionen, geführt. Oftmals übernimmt dabei der Kanton, der das Präsidium der Konferenz innehat, auch die Führung des Sekretariats. Bei einem Wechsel des Präsidiums erfolgt auch ein Wechsel in der Sekretariatsführung. In den wenigsten Fällen besteht ein professionelles Sekretariat wie bei der CTSO, die im Mandatsverhältnis geführt wird.

Bei den regionalen Regierungskonferenzen ist in den letzten Jahren ein Trend zur Professionalisierung und Festigung der Strukturen zu beobachten. So wird nun neben der ORK und der ZRK, die ihre Strukturen bereits früher verstärkt haben, auch die CGSO/WRK über ein Teilzeitsekretariat mit einer 60%-Stelle verfügen. Einzig die NRK besitzt nach wie vor kein eigenes Konferenzsekretariat. Dieses wird durch die Landeskanzlei Basel-Landschaft geführt und durch den jeweiligen Präsidialkanton sichergestellt.

4.9 Einschätzung der Strukturen der Regierungs- und Direktorenkonferenzen

Die Schweiz wird von einem eindrücklichen Geflecht nationaler und regionaler Regierungs- und Direktorenkonferenzen überzogen. Anzutreffen sind sie vorab in den Sachbereichen kantonaler Kompetenz, wo die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen auf eine lange Tradition zurückblicken kann.

Auf nationaler Ebene kennen wir eine Regierungs- und 15 Direktorenkonferenzen. Auf regionaler Ebene sind es vier Regierungs- und über 30 Direktorenkonferenzen, die grundsätzlich alle relevanten Bereiche kantonaler Kompetenz abdecken. Daneben gibt es mit den fachtechnischen Konferenzen der nationalen Direktorenkonferenzen, den Staatsschreiberkonferenzen und anderen Organen, etwa der TAK oder dem EM, weitere für die interkantonale Zusammenarbeit wichtige Einheiten.

Die Strukturen der nationalen und regionalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen können, abgesehen von wenigen Ausnahmen, als sehr leicht bezeichnet werden. Ausser der KdK, der EDK, der GDK, der SODK und der KKJPD verfügt keine Konferenz über ein ausgebautes Sekretariat. Sie werden meistens von der Verwaltung des jeweiligen Präsidialkantons als zusätzliche Aufgabe sichergestellt. Nur wenige werden im Mandatsverhältnis geführt.

Dieser Aufbau ermöglicht schlanke und kostengünstige Strukturen bei gleichzeitigem Rückgriff auf die Leistungen der jeweiligen kantonalen Verwaltung, sei dies für Übersetzungen, den Rechtsdienst oder andere Leistungen, wie dem zur Verfügung stellen technischer Infrastruktur. Diese Organisationsform erlaubt auch eine starke inhaltliche Verknüpfung im jeweiligen Sachgebiet.

Negativ schlagen die schwache Konstanz und der durch die Rotation bedingte Know-how-Verlust zu Buche. Auch ist es kaum möglich, einen starken Auftritt gegen aussen zu verwirklichen.

Als eher problematisch dürfte sich die mangelnde Übereinstimmung bei den Mitgliedschaften der Kantone in den regionalen Regierungskonfe-

renzen und den regionalen Direktorenkonferenzen erweisen. Dies führt zu sich überlappenden oder nicht deckungsgleichen Räumen mit unterschiedlichen Mitgliedschaften. Wollen sich die Regionen rund um die regionalen Regierungskonferenzen stärken profilieren, werden sie diese Frage angehen müssen. Gerade im Rahmen der Arbeit von Plenarkonferenzen können solche Überlappungen zu suboptimalen Resultaten führen. Offen ist auch die Zugehörigkeit der Kantone Zürich und Tessin. Hier stellt sich die Frage, ob eine klare Zuordnung sinnvoll wäre oder ob der gegenwärtige Zustand beibehalten werden kann.

Tendenziell lässt sich in den vergangenen Jahren eine Stärkung und Professionalisierung dieser Strukturen feststellen, ohne dass es aber, ausser in der Zentralschweiz, zu einer Bereinigung gekommen ist. Man könnte im Gegenteil eher den Eindruck gewinnen, dass die Zahl der Organe der interkantonalen Zusammenarbeit am Wachsen ist, wodurch die Komplexität des Systems und der Koordinationsbedarf weiter zunehmen. Es dürfte denn auch die grosse Herausforderung der Zukunft darstellen, den vollen Nutzen aus dem System des horizontalen Föderalismus zu ziehen, ohne an der zunehmenden Verflechtung und Komplexität zu scheitern.

5 DIE VERSCHIEDENEN MODELLE DER ZUSAMMENARBEIT IM ÜBERBLICK

5.1 Formen der Zusammenarbeit

Es lassen sich gegenwärtig die folgenden drei Gruppen mit sieben verschiedenen Formen der Zusammenarbeit feststellen, wobei einige Modelle bereits umgesetzt sind, andere hingegen erst diskutiert werden:

- a. Keine oder nicht formalisierte Zusammenarbeit
 - weder Informationsaustausch noch Zusammenarbeit zwischen Regierungs- und Direktorenkonferenzen;
 - informeller Austausch von Informationen mit unterschiedlichem Grad der Intensität, keine formelle Zusammenarbeit.
- b. Bestehende formalisierte Zusammenarbeit
 - Rahmenordnung zwischen Regierungs- und Direktorenkonferenzen, die bestimmte Bereiche der Zusammenarbeit abdeckt;
 - umfassendes Regelwerk der Zusammenarbeit.
- c. In Umsetzung befindliche oder diskutierte Formen der engeren Zusammenarbeit
 - Netzwerk/räumliche Zusammenführung von Regierungs- und Direktorenkonferenzen;
 - Schaffung gemeinsamer Konferenzdienste;
 - Bildung eines gemeinsamen interkantonalen Kompetenzzentrums.

Die Tabelle 7 vermittelt einen Überblick über den Umsetzungsgrad der verschiedenen Zusammenarbeitsformen durch die KdK und die regionalen Regierungskonferenzen.

Tabelle 7: Formen der Zusammenarbeit der Regierungs- mit den Direktorenkonferenzen im Überblick

Form der Zusammenarbeit	keine Zusammenarbeit	informeller Informationsaustausch	Formalisierung / Rahmenordnung	Regelwerk	Netzwerk	Konferenzdienste	Kompetenzzentrum
Konferenz-Region							
KdK - Direktorenkonferenzen			X		beschlossen	verworfen	vorläufig verworfen
CGSO/WRK - Direktorenkonferenzen Westschweiz	X	kurzfristig angestrebt	in Diskussion	in Diskussion			
NRK - Direktorenkonferenzen Nordwestschweiz		X					
ORK - Direktorenkonferenzen Ostschweiz			X				
ZRK - Direktorenkonferenzen Zentralschweiz				X			

Legende:

X umgesetztes Modell

 Umsetzung geplant

 in Diskussion

Aus der Tabelle lässt sich ablesen, dass jede Regierungskonferenz bereits eine Form der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches mit den Direktorenkonferenzen kennt oder sich, wie im Falle der CGSO/WRK, zumindest Überlegungen dazu macht. Somit stellt keine Zusammenarbeit zwischen den Regierungs- und Direktorenkonferenzen heute keine Option mehr dar. Die Intensität und die Verbindlichkeit der Zusammenarbeit ist jedoch von Region zu Region unterschiedlich aus-

gestaltet und der Prozess verläuft eher harzig, wie die Beispiele der Westschweiz und Nordwestschweiz zeigen.

5.2 Stand der Umsetzung in den verschiedenen Konferenzen

Die KdK beschäftigt sich bereits seit einiger Zeit sehr intensiv mit der Regelung des Verhältnisses zu den nationalen Direktorenkonferenzen. Nebst der „Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen“, die bereits im Jahre 2001 verabschiedet wurde (KdK 2001b), wird sie sich nun im Rahmen des Projekts „Haus der Kantone“ an die Umsetzung eines von anfänglich drei besprochenen Modellen, nämlich des Modells Netzwerk/räumliche Zusammenarbeit, machen. Auch im Rahmen der europäischen Integration wird die Frage der Zusammenarbeit mit den Direktorenkonferenzen aufgeworfen (KdK 2003b: 39).

Auch die regionalen Regierungskonferenzen kennen bereits heute verschiedene Formen der Zusammenarbeit; diese ist gegenwärtig bei der CGSO/WRK noch sehr schwach ausgebildet und beruht bei der NRK und der ORK auf einem eher informellen Informationsaustausch zwischen den regionalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen. Einzig die ZRK verfügt über ein formalisiertes Regelwerk der Zusammenarbeit. Hier ist denn auch die Zusammenarbeit bereits sehr stark ausgebildet.

Für die CGSO/WRK stellt sich die Frage der engeren Zusammenarbeit mit den Direktorenkonferenzen der Westschweiz bereits seit einigen Jahren (vgl. Arbeitsgruppe KWK [CGSO/WRK] - EM 2004). So erstaunt es kaum, dass in den revidierten Statuten der CGSO/WRK vom 9. Juni 2005 die Sicherstellung des Informationsaustausches und die Koordination mit den Direktorenkonferenzen verankert ist (CGSO 2005b: Art. 2 lit. b). In Art. 6 lit. c wird als strategisches Ziel des Comité zudem die „gouvernance de la collaboration intercantonale“ festgelegt. Erste Gespräche mit den Sekretären der Direktorenkonferenzen der Westschweiz haben bereits stattgefunden, und die Arbeiten hierzu dürften mit der Schaffung eines permanenten Sekretariats der CGSO beschleunigt werden. Die Reaktionen der Sekretariate der Direktorenkonferenzen der West-

schweiz sind dabei sehr unterschiedlich ausgefallen (CGSO 2005a). Während einige kein Interesse bekunden und im Gegenteil einen Autonomieverlust befürchten, haben andere bereits aus praktischer Erfahrung den Sinn und die Chancen der engeren Zusammenarbeit erkannt.

In ihren Zweckartikeln führen auch die NRK und die ORK die verstärkte Zusammenarbeit in bestimmten Sachgebieten auf (NRK 2005: Art. 2 lit. d; ORK 2000: Art. 2 lit. d). Bei der ORK wird in Art. 10 Abs. 2 zudem festgelegt, dass das Sekretariat die Arbeit der Konferenzorgane koordiniert und für den Informationsaustausch unter denselben sowie mit den Ostschweizer Fachdirektorenkonferenzen zuständig ist. Kommt dazu, dass in der Ostschweiz mehrere Sekretariate von Direktorenkonferenzen in St. Gallen geführt werden, was den Informationsaustausch und die Koordination zwischen den Direktorenkonferenzen und dem Sekretariat ORK erheblich erleichtert.

Im Gegensatz zur CGSO/WRK verfügen die NRK, die ORK und die ZRK mit ihren mindestens jährlich stattfindenden Plenarversammlungen über ein weiteres Koordinationsorgan auf Regierungsebene, das es den anwesenden Regierungsmitgliedern – die gleichzeitig auch Vertreterinnen oder Vertreter der Direktorenkonferenzen sind – erlaubt, Informationen über die Tätigkeiten der verschiedenen Konferenzen im Plenum der Regierungskonferenz auszutauschen. So stellt denn auch die Information über die Tätigkeiten der Direktorenkonferenzen einen festen Traktandenpunkt der jeweiligen Plenarversammlungen dar.

Die regionalen Regierungskonferenzen sind zudem bestrebt, auch eine Vernetzung mit der KdK zu verwirklichen, indem z.B. ein Mitglied des Arbeitsausschusses der NRK oder des Comité der CGSO/WRK Einsitz im Leitenden Ausschuss der KdK nimmt. Die Vertreterinnen und Vertreter erstatten an den Sitzungen der regionalen Regierungskonferenzen jeweils Bericht über die Geschäfte der KdK von regionalpolitischer Bedeutung. Mit diesem informellen Informationsaustausch soll eine bessere Vertretung der regionalen Interessen in der KdK und eine Stärkung des Informationsaustausches mit der nationalen Ebene erreicht werden.

5.3 Zusammenarbeit der KdK mit den Direktorenkonferenzen

Die KdK kennt zwei Elemente, die die Zusammenarbeit regeln: einerseits die „Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen“ aus dem Jahre 2001, Fassung vom 3. Oktober 2002, und andererseits das Projekt „Haus der Kantone“, das in Umsetzung begriffen ist. Im Rahmen des letzteren wurden drei verschiedene Modelle ausgearbeitet: Netzwerk/räumliche Zusammenführung, Konferenzdienste und interkantona-les Kompetenzzentrum.

5.3.1 Rahmenordnung KdK

Mit der Verabschiedung der Rahmenordnung am 14. Dezember 2001 wollte die KdK die bisher auf pragmatische Weise gepflegte Zusammenarbeit mit den nationalen Direktorenkonferenzen systematischer und transparenter gestalten sowie punktuell vertiefen. Die Rahmenordnung bildet das Fundament, auf dem die Vertiefung der Zusammenarbeit im Rahmen des Projekts „Haus der Kantone“ aufbaut.

Getrieben war das Vorhaben einerseits von der Überzeugung, dass der Zusammenarbeit zwischen der KdK und den nationalen Direktorenkonferenzen bei der erfolgreichen Vertretung kantonaler Interessen gegenüber dem Bund eine zentrale Rolle zukommt. Andererseits entsprach es einem Ersuchen des Bundesrates, das er im Zusammenhang mit der Umsetzung des Bundesgesetzes über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik (BGMK SR 138.1) sowie der Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes geäussert hatte.

Eine grundsätzliche Zuständigkeit der KdK ergibt sich bei aussenpolitischen Vorlagen, während sie sich bei innenpolitischen Geschäften auf Vorlagen von

1. genereller staatspolitischer Bedeutung;
2. mit allgemeinem föderalistischen Grundsatzinhalt oder
3. mit umfassendem bereichsübergreifenden Sachinhalt

zu beschränken hat (KdK 2001b: 2). Dies bedeutet, dass alle anderen Vorlagen und Geschäfte grundsätzlich von der jeweils zuständigen Direktorenkonferenz behandelt werden.

Die Rahmenordnung legt im Weiteren detaillierte Verfahrensregeln der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches und -flusses zwischen dem Bundesrat, den Kantonsregierungen, der KdK und den Direktorenkonferenzen für innen- und aussenpolitische Vorlagen fest. Bei den innenpolitischen Vorlagen wird noch unterschieden, ob es eine oder mehrere Konferenzen betrifft und ob der KdK die Federführung zukommt (KdK 2001b: 4 und 9).

a) Innenpolitische Geschäfte

Für die Behandlung von innenpolitischen Geschäften gelten die folgenden Grundsätze und Verfahrensregeln, die auf den einschlägigen gesetzlichen Grundlagen der Bundesverfassung und der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren beruhen (KdK 2001b: 4f). Im Vordergrund steht dabei die Erarbeitung von gemeinsamen kantonalen Stellungnahmen im Rahmen von Vernehmlassungen des Bundes:²²

„Grundsatz 1

Der Bund (Bundesrat oder das betroffene zuständige bzw. federführende Departement) informiert die Kantonsregierungen, die zuständigen Direktorenkonferenzen sowie die Konferenz der Kantonsregierungen rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben.

²² Art. 44 Abs. 1 und Art. 45 BV SR 101, Art. 1, 3, 4 und 6 der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren SR 172.061.1

Grundsatz 2

- Die Kantonsregierungen sprechen für die Kantone.
- Sie können eine Direktorenkonferenz oder die Konferenz der Kantonsregierungen mit der Ausarbeitung einer Stellungnahme beauftragen.
- Die KdK kann auf Beschluss ihres Leitenden Ausschusses eine Stellungnahme zuhanden der Kantonsregierungen ausarbeiten.
- Die Direktorenkonferenzen können selbständig in eigenem Namen oder in Zusammenarbeit eine Stellungnahme ausarbeiten; ist aber eine Stellungnahme der Kantone gemäss Grundsatz 3 eingereicht, sind keine abweichenden Stellungnahmen mehr abzugeben.

Grundsatz 3

Der Bund nimmt die von der Konferenz der Kantonsregierungen oder einer Direktorenkonferenz eingereichte Stellungnahme als Stellungnahme der Kantone entgegen, soweit sie als solche bezeichnet ist und von 18 Kantonsregierungen mitgetragen wird. Das Recht eines Kantons, sich abweichend zu äussern, bleibt vorbehalten.“

Grundsatz 1 zeigt auf, wie die Bundesbehörden ihrer Informationspflicht gegenüber den Kantonen nachkommen sollen. In Grundsatz 2 wird festgehalten, dass die Kantonsregierungen die Kantone vertreten, diese aber die Möglichkeit haben, entweder eine Direktorenkonferenz oder die KdK mit der Ausarbeitung einer Stellungnahme zu beauftragen. Zudem wird präzisiert, dass, wenn 18 Kantone gemeinsam eine Stellungnahme verabschieden, die Direktorenkonferenzen keine abweichenden Stellungnahmen mehr abgeben sollten. Mit Grundsatz 3 wird festgelegt, dass eine Stellungnahme, die von 18 Kantonsregierungen getragen wird, von den Bundesbehörden als gemeinsame Stellungnahme der Kantone entgegenzunehmen ist, abweichende Meinungen von Kantonsregierungen aber durchaus möglich sind.

Die in der Rahmenordnung (KdK 2001b: 5ff) festgelegten Verfahrensregeln besagen, dass, ausser bei rein fachtechnischen Stellungnahmen, die KdK immer zu informieren ist. Direktorenkonferenzen ihrerseits können der KdK beantragen, dass Stellungnahmen zu Geschäften und Vorlagen, die nicht per se unter die Kompetenz der KdK fallen, dieser zur Koordination übertragen werden. Der Leitende Ausschuss der KdK (LA KdK) entscheidet zusammen mit der antragstellenden Direktorenkonferenz über die Zweckmässigkeit einer gemeinsamen Stellungnahme der Kantone.

Fällt der Entscheid zugunsten einer Federführung der KdK aus, informiert der LA KdK die Plenarversammlung bzw. die Kantonsregierungen. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Direktorenkonferenzen arbeitet die KdK daraufhin einen Entwurf für eine gemeinsame Stellungnahme der Kantone aus, welche sie den Kantonsregierungen zur Beschlussfassung unterbreitet.

Bei abweichenden Haltungen erhalten die Direktorenkonferenzen an der Plenarversammlung noch einmal die Möglichkeit einer mündlichen Anhörung. Gibt die KdK in der Folge mit der Stimme von 18 Kantonen eine gemeinsame Stellungnahme der Kantone ab, so müssen die Direktorenkonferenzen auf eine Stellungnahme gegenüber dem Bund und der Öffentlichkeit verzichten.

Mit diesen Regeln soll vor allem sichergestellt werden, dass sich die Kantone kohärent und mit einer Stimme zu einer Vorlage äussern. Abweichende Meinungen einzelner Kantonsregierungen bleiben aber in jedem Fall vorbehalten, was die Grenzen dieser Regeln vor Augen führt.

Verdeutlicht wurde die Problematik etwa anlässlich der Beratung der Verwendung der Erlöse aus den überschüssigen Goldreserven. Im Vorfeld äusserten sich verschiedene Direktorenkonferenzen, namentlich die SODK und die EDK, öffentlich über die Verwendung der Mittel, noch bevor sich die KdK oder die Kantonsregierungen mit dem Geschäft vertieft auseinander gesetzt hatten. Die uneinheitliche Kommunikation führte zu Verwirrung und schwächte die Stellung der Kantone in einer ersten Phase. Die Federführung wurde schliesslich der KdK übertragen, die in der Folge gemeinsam mit der FDK die Stellungnahme der Kantone ausarbei-

tete, welche dann von der Plenarversammlung der KdK zu Händen der Bundesbehörden verabschiedet wurde.

b) Aussenpolitische Geschäfte

Bei aussenpolitischen Geschäften gelten die folgenden Grundsätze und Verfahrensregeln, die wiederum auf den einschlägigen gesetzlichen Grundlagen beruhen (KdK 2001b: 9):²³

„Grundsatz 1

Information und Konsultation erfolgt in der Regel über die KdK. Diese stellt die Information und Koordination unter den Kantonsregierungen und den Direktorenkonferenzen sicher.

Grundsatz 2

Stellungnahmen werden von der KdK im Namen der Kantonsregierungen abgegeben, soweit sie von 18 Kantonsregierungen mitgetragen werden. Das Recht eines Kantons, sich abweichend zu äussern, bleibt vorbehalten.“

Im Bereich der Aussenpolitik, der grundsätzlich in die Zuständigkeit der KdK fällt, stehen die Kommunikation und der Informationsaustausch zwischen den Bundesbehörden, den Kantonen und der KdK im Vordergrund. Grundsätzlich erfolgen die Information und die Konsultation über die KdK, die ihrerseits die Information und Koordination unter den Kantonsregierungen und Direktorenkonferenzen gewährleistet.

Die Verfahrensregeln (KdK 2001b: 11ff) richten sich nach den verschiedenen Phasen, die aussenpolitische Geschäfte von der Vorbereitung über die Verhandlungen und den Abschluss der Verhandlung bis zur Umsetzung der Beschlüsse durch Bund und Kantone durchlaufen.

Dabei hat der Bund die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine aussenpolitischen Vorhaben zu informieren (Art. 55 Abs. 1 BV SR 101 und BGMK SR 138.1). Dies geschieht einerseits mittels der halbjährlich

²³ Art. 55 BV SR 101, Art. 3, 4 und 5 des Bundesgesetzes über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik (BGMK) SR 138.1

veröffentlichen Liste der aussenpolitischen Aktivitäten der Departemente, andererseits über die Informationsbeauftragte der Kantone im Integrationsbüro EDA/EVD (IB) des Bundes.

Sind die Zuständigkeiten oder wesentliche Interessen der Kantone betroffen, so hat der Bund die Kantone rechtzeitig vor aussenpolitischen Entscheiden sowie vor der Verabschiedung von Verhandlungsmandaten zu konsultieren. Die Konsultation erfolgt in der Regel über die KdK. Wenden sich die Bundesbehörden direkt an die Kantone oder einzelne Direktorenkonferenzen, muss der KdK eine Kopie zur Information zugestellt werden. In Ausnahmefällen kann eine Stellungnahme durch eine Direktorenkonferenz erfolgen, wenn die KdK dieser das Geschäft übertragen hat. Die KdK muss den Bundesbehörden die Übertragung mitteilen.

In der kommenden Revision der Rahmenordnung soll diese Informationspflicht präzisiert und auf die fachtechnischen Konferenzen der nationalen Direktorenkonferenzen ausgeweitet werden, die immer öfters direkt von den Bundesbehörden angegangen werden.²⁴ Nebst dem Informationsaustausch soll auch die bessere politische Rückkoppelung der fachtechnischen Konferenzen mit der KdK oder den Direktorenkonferenzen sichergestellt werden.

Stellungnahmen zu aussenpolitischen Entscheidungen oder zur Aufnahme von Verhandlungen werden in der Regel von der KdK im Namen der Kantonsregierungen abgegeben, wenn 18 Kantonsregierungen diesen zustimmen. Abweichende Stellungnahmen der Kantone bleiben aber vorbehalten.

Sind die Zuständigkeiten der Kantone betroffen, so kommt den Stellungnahmen der KdK, in Ausnahmefällen der Direktorenkonferenzen, besonderes Gewicht zu. Weicht der Bund von den Stellungnahmen ab, so muss er die massgeblichen Gründe mitteilen.

Nach der Aufnahme von Verhandlungen informieren die Bundesbehörden die Kantone laufend über die Verhandlungsfortschritte. Sie können

²⁴ siehe Anhang IX, die fachtechnischen Konferenzen der nationalen Direktorenkonferenzen

die Kantone jederzeit in laufenden Verhandlungen konsultieren und die Kantone ihrerseits können jederzeit verlangen, vom Bund angehört zu werden. Eine Konsultation muss in jedem Fall erfolgen, wenn die Bundesbehörden Änderungen an einem Verhandlungsmandat vornehmen.

Vor Verabschiedung der Botschaft an die eidgenössischen Räte über die Genehmigung von Verhandlungsergebnissen führt der Bund in der Regel eine ordentliche Vernehmlassung bei den Kantonen durch.

Bedingt die Umsetzung Änderungen der Bundesverfassung und/oder der massgeblichen Gesetzgebung, informiert der Bund die Kantone und die zuständigen interkantonalen Konferenzen rechtzeitig und umfassend, insofern die Änderungen in ihre Zuständigkeit fallen oder ihre Interessen berühren. Die KdK beschliesst in Absprache mit den Direktorenkonferenzen, ob ein Koordinationsbedarf für eine gemeinsame Stellungnahme der Kantone besteht.

Vor der Verabschiedung einer Stellungnahme an die Bundesbehörden holt die KdK die Stellungnahmen der betroffenen Direktorenkonferenzen ein. Diese bilden die Grundlage für die Stellungnahme der KdK, welche den Kantonsregierungen zur Verabschiedung vorgelegt wird.

Gegenüber den Direktorenkonferenzen nimmt die KdK in den aussenpolitischen Vorlagen eine Informations- und Koordinationsfunktion wahr. So übermittelt sie ihnen die halbjährliche Liste der aussenpolitischen Aktivitäten der Departemente, informiert sie über alle sie betreffenden Konsultationen des Bundes und leitet die Informationsbedürfnisse der Direktorenkonferenzen an die Bundesbehörden weiter. Über die KdK läuft auch der Informationsfluss des Informationsbeauftragten der KdK in der Schweizer Mission in Brüssel und der Informationsbeauftragten im IB in Bern.

Die KdK kann für jeden Verhandlungsbereich, in welchem kantonale Zuständigkeiten oder Interessen betroffen sind, eine Arbeitsgruppe einsetzen. Diese Arbeitsgruppen setzen sich aus Regierungsvertretern und Experten der kantonalen Verwaltungen sowie aus Vertretern der Direktorenkonferenzen zusammen. Auf Vorschlag der zuständigen Direktoren-

konferenz kann die KdK zudem dem Bundesrat kantonale Vertreter in den jeweiligen Verhandlungsdelegationen des Bundes vorschlagen.

5.3.2 *Einschätzung der Rahmenordnung*

Für die Bundesbehörden sind die hier dargestellten Regeln nicht verbindlich, da Bundesrat und Bundesverwaltung von den Kantonen und der KdK lediglich zur Einhaltung der aufgestellten Grundsätze und zur Beachtung der Verfahren eingeladen werden können. Es hat sich in der Vergangenheit immer wieder gezeigt, dass die Bundesbehörden der Rahmenordnung nicht konsequent nachleben und bei bestimmten Geschäften die Kantone direkt, bei anderen aber über die KdK angehen.

Inwieweit die Rahmenordnung auch tatsächlich zur Anwendung gelangt und wie sie durchgesetzt wird, ist gegenwärtig schwierig abzuschätzen. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass sich mit der Zeit die Abläufe einspielen und sich die beteiligten Konferenzen daran halten. Den Kantonen verbleibt aber weiterhin das Recht, jederzeit von der KdK oder den Direktorenkonferenzen abweichende Stellungnahmen zu verfassen.

Die Rahmenordnung regelt die Zuständigkeiten bei innen- und aussenpolitischen Vorlagen und der Abgabe von kantonalen Stellungnahmen. Sie definiert Kommunikationsregeln unter den interkantonalen Organen, womit ein kohärenter Auftritt der Kantone gegenüber den Bundesbehörden gewährleistet werden soll. Es handelt sich grundsätzlich um ein Regelwerk der negativen Koordination und Abgrenzung. Eine weitergehende Zusammenarbeit zwischen der KdK und den nationalen Direktorenkonferenzen wird mit dieser Rahmenordnung nicht angestrebt. Eine Vertiefung soll hingegen mit dem Projekt „Haus der Kantone“ erreicht werden.

5.3.3 *Haus der Kantone*

Gemäss dem am 24. Juni 2005 verabschiedeten Grundsatzpapier der KdK soll mit dem „Haus der Kantone“ ein Beitrag zur langfristigen Wahrung der konstitutiven Rolle der Kantone im Bundesstaat, aber auch zur Erhaltung ihrer Eigenständigkeit sowie ihres Gestaltungs- und Handlungsspielraums geleistet werden. Insbesondere gilt es, mit einem „Haus der Kantone“ die Bedeutung der Kantone als Partner des Bundes weiter zu stärken und den schleichenden Zentralisierungstendenzen energisch entgegenzuwirken. Gleichzeitig soll ein Beitrag zu einem effizienteren und wirkungsvolleren Einsatz der zur Verfügung stehenden Ressourcen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit geleistet werden (KdK 2005a: 1).

Ziel dieser Reform ist es also, den Föderalismus zu stärken und den sich wandelnden Gegebenheiten anzupassen. Die Verstärkung und Strukturierung der horizontalen Zusammenarbeit wird als eine Möglichkeit hierzu erachtet.

Anfänglich wurden drei Modelle besprochen. Die Kantone einigten sich nach einer eingehenden Konsultation auf die Umsetzung des ersten Modells, Netzwerk/räumliche Zusammenführung. Vom ursprünglich verfolgten Ziel, der mittel- bis langfristigen Umsetzung des dritten Modells interkantonales Kompetenzzentrum, wurde seitens der Kantonsregierungen, zum Teil auch bedingt durch Vorbehalte der Direktorenkonferenzen, vorläufig Abstand genommen (KdK 2005a: 2).

Folgende strategische Ziele werden mit der Umsetzung des Projekts „Haus der Kantone“ verfolgt, wobei die KdK die angeführten Eckwerte zu beachten hat (KdK 2005a: 1 und 2):

a) Strategische Zielsetzung

- „Bündelung der interkantonalen infrastrukturellen Kräfte, um eine schlagkräftige, jederzeit handlungsfähige Vertretung der Kantone mit einem hohen synergetischen Potential zu gewährleisten.
- Sicherstellung einer permanenten, zeitgerechten, kompetenten und wirksamen Interessenwahrung der Kantone durch einen gemeinsamen möglichst kohärenten und koordinierten Auftritt.
- Optimierung des Ressourceneinsatzes durch die Nutzung administrativer sowie fachlicher Synergien und durch die Beseitigung von Doppelspurigkeiten.
- Die Kompetenzen der Direktorenkonferenzen werden nicht tangiert.
- Die Direktkontakte Bund - Kantone werden nicht tangiert.“

Die strategischen Zielsetzungen machen deutlich, dass sich das Haus der Kantone zwischen der den Kantonen und Direktorenkonferenzen weiterhin garantierten Zuständigkeit und Autonomie und dem Ziel der besseren Bündelung der Kräfte und der Optimierung des Ressourceneinsatzes bewegt. Wie welche Ziele erreicht werden, wird sich noch weisen müssen. Die im Rahmen der Verabschiedung des Projekts geführten Diskussionen haben aber die vorläufig doch eher engen Grenzen verdeutlicht.

b) Eckwerte

- „Die Autonomie der Kantonsregierungen, ihren eigenen Standpunkt zu vertreten, bleibt stets gewahrt.
- Die Direktorenkonferenzen konstituieren sich nach Massgabe ihrer Konkordate oder Vereinbarungen und behandeln die Dossiers in ihrem sektoriellen Zuständigkeitsbereich autonom.
- Das Verhältnis zwischen der KdK und den Direktorenkonferenzen sowie der Direktorenkonferenzen untereinander wird durch die bestehende Rahmenordnung geregelt.

-
- Jede Direktorenkonferenz entscheidet selbst, wann sie ihr Sekretariat in das Haus der Kantone überführt. Es werden keine Fakten geschaffen, die den späteren Einbezug weiterer Konferenzsekretariate verhindern. Bei einer verstärkten und engeren Zusammenarbeit der sich im Haus der Kantone befindenden Konferenzsekretariate ist dem Austausch und der Koordination mit den (noch) nicht dort angesiedelten Direktorenkonferenzen die gebührende Aufmerksamkeit zu schenken. Diese Zusammenarbeit hat auf dem Boden einer strikten Gleichbehandlung zu erfolgen.
 - Jede Direktorenkonferenz wird im Haus der Kantone stets direkten Zugriff auf ihre Fachstelle als Ansprechpartner haben. Die Entscheidungen über diese personellen Ressourcen bleiben jeder Direktorenkonferenz überlassen.
 - Die Kostenentwicklung im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit bleibt mindestens neutral. Die Kostenneutralität bezieht sich auf die Verwirklichung des Vorhabens und nicht auf anderweitige Einsparmöglichkeiten oder Ausbaubedürfnisse.
 - Ein Haus der Kantone benötigt eine starke Verankerung in den Kantonen (z.B. über freiwillige temporäre Mitarbeit kantonalen Verwaltungsangestellter).
 - Der Sitz der ch Stiftung in Solothurn ist vom Haus der Kantone nicht betroffen.
 - Die Idee des Hauses der Kantone berührt die Stellung des Ständerates weder in politischer noch in rechtlicher oder faktischer Hinsicht.“

Die Eckwerte präzisieren die bereits bei den strategischen Zielsetzungen formulierten Einschränkungen. Namentlich wird deutlich, dass die Direktorenkonferenzen sowohl inhaltlich wie auch organisatorisch weiterhin in ihrem Fachbereich zuständig sind und sehr autonom bleiben wollen. Von Bedeutung sind auch die Kostenneutralität, die bei der Umsetzung des Projekts von den Kantonen gefordert wurde, und der Aufruf, das Haus der Kantone brauche eine starke Verankerung in den Kantonen, die z.B. durch die freiwillige und temporäre Mitarbeit kantonalen Verwaltungsangestellter erreicht werden könne. Auch hier wird sich zeigen müssen, in-

wiefern diese Vorgaben zielführend sind und ob sie überhaupt erreichbar sind.

c) Umsetzung in Phasen

Die Umsetzung des Projekts „Haus der Kantone“ soll in mehreren Phasen geschehen. In der ersten Phase folgt die räumliche Zusammenführung der Konferenzsekretariate gemäss dem weiter unten besprochenen Modell 1. Dabei sollen, etwa durch die gemeinsame Nutzung der Infrastruktur, Synergien geschaffen werden. Basierend auf einer Evaluation des Erreichten, die als Grundlage für die Formulierung eines Leistungsauftrags dient, soll es sodann in einer zweiten Phase zur Konsolidierung kommen – unter Nutzung weiterer Synergien, etwa in den Bereichen Buchhaltung, Rechnungswesen, Personal und Informationstechnologie. Denkbar ist auch der Aufbau gemeinsamer Sekretariats-, Übersetzungs-, Rechts- oder Mediendienste. Zudem sollen die Abläufe und Strukturen vereinfacht werden. In der dritten Phase kann, wiederum aufgrund periodischer Evaluation, je nach Bedarf eine weitere Optimierung der Abläufe und Strukturen erfolgen (KdK 2005a: 2f).

Da die räumliche Zusammenführung auf freiwilliger Basis erfolgt und nicht alle Konferenzen gleichzeitig ihr Sekretariat in das Haus der Kantone verlegen können oder wollen, erfolgt die Umsetzung der zweiten Phase unabhängig davon, ob alle Konferenzsekretariate ihren Sitz verlegt haben.

In der Folge werden die drei von der KdK entwickelten und besprochenen Modelle vorgestellt (KdK 2005b: 9ff).

5.3.4 *Modell 1: Netzwerk/räumliche Zusammenführung*

Der Kern des Modells 1 besteht in der räumlichen Zusammenführung der bestehenden Konferenzsekretariate der Direktorenkonferenzen, die sich bezüglich Grösse und Struktur stark voneinander unterscheiden.²⁵ Diese sollen ohne Eingriff in ihre derzeitigen Strukturen überführt werden. Sie

²⁵ vgl. Anhang VIII, Struktur der Sekretariate der nationalen Fachdirektorenkonferenzen

bleiben somit für die interne Konferenzorganisation zuständig und tragen weiterhin die Dossierverantwortung in ihrem Fachbereich.²⁶

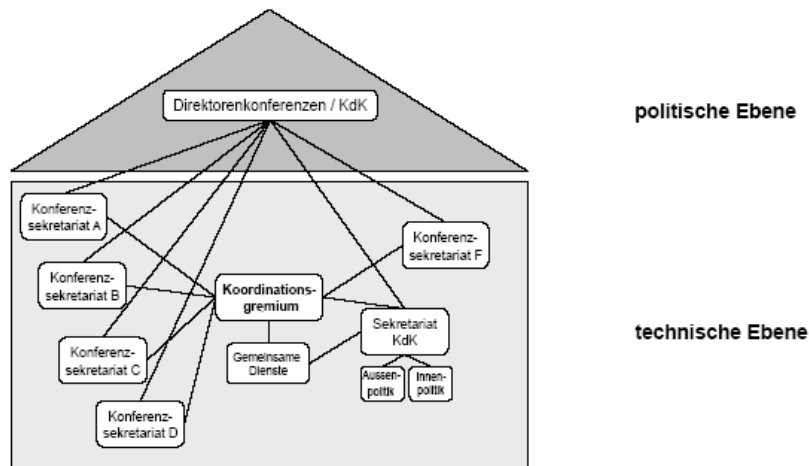
Die Koordination zwischen den Sekretariaten soll durch ein der Konferenz der Sekretäre der interkantonalen Konferenzen (KoSeKo) ähnliches Gremium sichergestellt werden, das die Sekretäre oder Geschäftsführerinnen der im „Haus der Kantone“ angesiedelten Direktorenkonferenzen vereint. Dieses muss in der neuen Organisation häufiger tagen, was angesichts der räumlichen Nähe der im „Haus der Kantone“ versammelten Konferenzsekretariate kein Problem darstellt. Einzig der Einbezug der nicht anwesenden Sekretariate muss gemäss den formulierten Eckwerten sichergestellt werden.

Als ein wichtiges Ziel, das mit der Zusammenlegung der Konferenzsekretariate erreicht werden soll, wird die Schaffung von Synergien und das Erzielen von Einsparungen bei der gemeinsamen Nutzung räumlicher und technischer Infrastrukturen wie Sitzungszimmern oder Informatikkapazitäten, der Bereitstellung eines gemeinsamen Empfangs oder des Hausdienstes genannt. Die Dienste müssen dabei einem Konferenzsekretariat angegliedert und die Verrechnung der Kosten für die gemeinsame Nutzung der zur Verfügung gestellten Leistungen muss geregelt werden.

²⁶ vgl. Anhang X, Netzwerk Bund - Kantone. Die Grafik zeigt die Zuständigkeiten der Fachdirektorenkonferenzen gegenüber den Departementen auf Bundesebene und die Beziehungen des Bundesrats und des Ständerats zur KdK.

Bildlich stellt die KdK das Modell 1 wie folgt dar (2005b: 10):

Abbildung 1: KdK, „Haus der Kantone“, Modell 1, Netzwerk/räumliche Zusammenführung



5.3.5 *Einschätzung der KdK des Modells Netzwerk/räumliche Zusammenführung*

Als Vorteil dieses Modells wird der Umstand erachtet, dass der Aufwand für die Umsetzung als gering eingeschätzt wird, da es kaum zu organisatorischen Veränderungen innerhalb der bestehenden Direktorenkonferenzen und deren Sekretariaten kommt. Allenfalls steht ein Umzug nach Bern in die Lokalitäten des Hauses der Kantone bevor. Die Autonomie der Konferenzsekretariate bleibt umfassend gewahrt, was nach Ansicht der KdK zu geringeren Reibungsverlusten und Widerständen bei der Umsetzung führen sollte.

Das Modell stellt nach Ansicht der KdK insofern eine Verbesserung gegenüber dem Status quo dar, als sich Synergien auf technischer Ebene ergeben würden. Durch die erhöhte Sitzungsfrequenz des Koordinationsgremiums würde die Koordination verbessert und die Entscheide wären breiter abgestützt. Die räumliche Nähe erleichterte die informelle Zusammenarbeit zwischen den Mitarbeitenden der einzelnen Konferenzsekretariate.

Als nachteilig wird erachtet, dass Doppelspurigkeiten bei der Bearbeitung von Dossiers bestehen blieben und sich Synergien nur in einem begrenzten Umfang, nämlich im Rahmen der allfälligen Schaffung gemeinsamer Dienste, erzielen liessen. Die Entscheidungsprozesse werden gemeinhin, bedingt durch die Grösse des zu schaffenden Entscheidungsgremiums, als aufwändig und langwierig eingeschätzt. Mit Problemen wird auch, wegen unklaren Kompetenz- und Zuständigkeitsregelungen, bei der gemeinsamen Nutzung der Dienste gerechnet. Die Schaffung einer „corporate identity“ wird als schwierig erachtet; das Zusammengehörigkeitsgefühl der einzelnen Sekretariate wird aus Sicht der KdK schwach bleiben, was die Gefahr berage, dass das Haus der Kantone von aussen nicht als Einheit wahrgenommen würde.

Offen bleibt auch die Identifikation der Kantone mit der neuen Struktur, namentlich die in den Eckwerten geforderte Verankerung in den Kantonen und den kantonalen Verwaltungen.

5.3.6 *Modell 2: Konferenzdienste*

Das Modell 2 Konferenzdienste (KdK 2005b: 11f) baut grundsätzlich auf dem ersten Modell der räumlichen Zusammenführung der Konferenzsekretariate auf. Diese blieben nach wie vor autonom und inhaltlich für die Führung ihrer Dossiers verantwortlich.

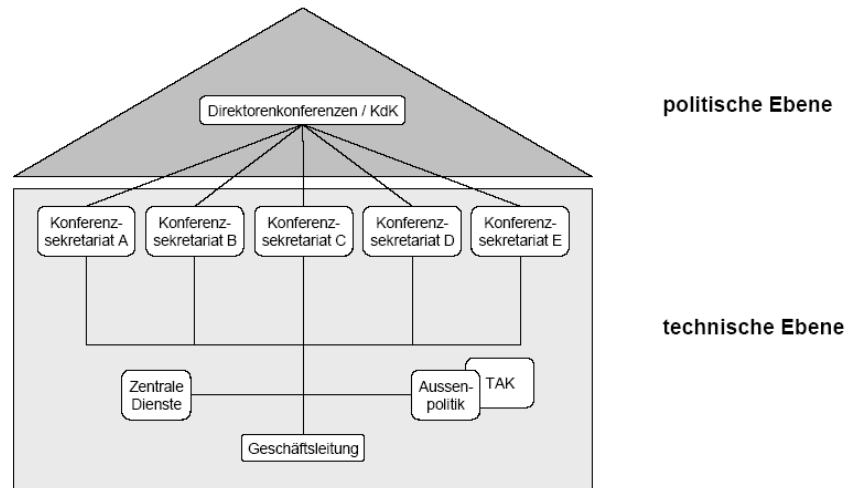
Hingegen wird in diesem Modell die Koordination zwischen den Konferenzen durch eine von der Plenarversammlung der KdK eingesetzte Geschäftsleitung wahrgenommen, die ähnlich wie die Parlamentsdienste der eidgenössischen Räte ausgestaltet ist.

Die Geschäftsleitung wird aus den Reihen der Konferenzsekretäre und Geschäftsführerinnen besetzt und ist zuständig für die politischen Querschnittsgeschäfte, etwa die Aussen- oder Agglomerationspolitik. Als Stabsstelle stehen ihr die zentralen Dienste zur Seite. Die Geschäftsleitung regelt auch den Zugriff der einzelnen Konferenzsekretariate auf die gemeinsamen Ressourcen.

Als Kontrollinstanz der Geschäftsleitung dient der um Mitglieder der Direktorenkonferenzen erweiterte LA KdK.

Bildlich wird das Modell wie folgt dargestellt (KdK 2005b: 11):

Abbildung 2: KdK, „Haus der Kantone“, Modell 2, Konferenzdienste



5.3.7 *Einschätzung der KdK des Modells Konferenzdienste*

Als Vorteil dieses Modells wird ins Feld geführt, dass der Aufwand für die Umsetzung relativ gering und die zu erzielenden Synergien hoch sind. Die Bildung einer Geschäftsleitung liesse schnellere Entscheide zu als beim Koordinationsgremium des Modells 1, und die Kompetenzen bezüglich der Nutzung der zentralen Dienste wären besser geregelt. Sogar eine koordinierte Öffentlichkeitsarbeit sei möglich.

Durch die weiterhin parallel bestehenden autonomen Konferenzsekretariate werde hingegen – dies als Nachteil – nicht das gesamte Synergiepotential genutzt. Ein mögliches Konfliktpotential ergebe sich zudem dadurch, dass nicht alle Konferenzen in der Geschäftsleitung vertreten seien.

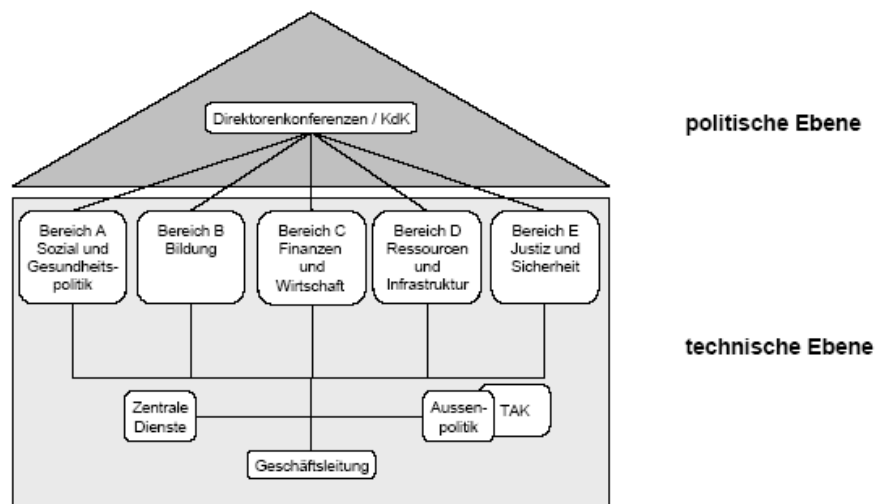
Das Modell Konferenzdienste wird als Kompromisslösung bezeichnet, welche es erlaubt Synergien zu schaffen, ohne die Struktur der einzelnen Direktorenkonferenzen und ihrer Sekretariate anzutasten.

5.3.8 Modell 3: interkantonaies Kompetenzzentrum

Das dritte Modell (KdK 2005b: 12f) schlägt die Bildung einer stark gegliederten Organisation vor, die grundsätzlich auf dem Aufbau von Modell 2 beruht. Die einzelnen Konferenzsekretariate werden aber in Bereiche oder Abteilungen zusammengefasst, die jeweils für die Konferenzorganisation und die Dossierbetreuung mehrerer Konferenzen zuständig sein könnten. Wie diese Gliederung vorgenommen wird, hängt schlussendlich davon ab, welche Konferenzsekretariate im „Haus der Kantone“ eingegliedert werden. Die Geschäftsleitung, die durch die Plenarversammlung der KdK eingesetzt wird, regelt den Zugriff auf die gemeinsamen Ressourcen; als Kontrollinstanz figuriert wiederum der erweiterte LA KdK.

Schematisch wird das Modell 3 wie folgt dargestellt (KdK 2005b: 13):

Abbildung 3: KdK, „Haus der Kantone“, Modell 3, interkantonaies Kompetenzzentrum



5.3.9 *Einschätzung der KdK des Modells interkantonales Kompetenzzentrum*

Das Modell 3 wird als Maximallösung in Bezug auf die Nutzung von Synergiepotential erachtet, da die inhaltliche Koordination auf der Ebene der neu geschaffenen Bereiche oder Abteilungen sichergestellt würde. So können kleinere Sekretariate zusammengelegt oder grösseren Bereichen angegliedert werden. Die Umsetzung dieses Modells würde aber eine weitreichende Reorganisation des heutigen Systems der Direktorenkonferenzen mit ihren unabhängigen Konferenzsekretariaten bedingen. Die Zuständigkeiten und die Kompetenzen wären klar geregelt und Entscheide innerhalb des Hauses der Kantone liessen sich rasch fällen. Die Struktur wäre transparent und verhälfe den Kantonen dazu, auf Bundesebene als Einheit wahrgenommen zu werden. Die Öffentlichkeitsarbeit könnte abgestimmt werden und die Entstehung einer „corporate identity“ würde erleichtert.

Als Nachteil gewertet wird hingegen die notwendige Reorganisation der interkantonalen Zusammenarbeit und der damit verbundene hohe Zeit- und Ressourcenaufwand. Zudem bestünde die Gefahr, dass die Direktorenkonferenzen ein ihnen klar zugeordnetes Sekretariat vermissen würden und dass es zu Loyalitätsproblemen kommen könnte, wenn ein Bereich gleichzeitig für mehrere Konferenzen tätig wäre, die unter Umständen in einem Querschnittsgeschäft unterschiedliche Meinungen vertreten würden.

Aus dem Bericht der KdK (KdK 2005b) geht die Stellung des Sekretariates der KdK im interkantonalen Kompetenzzentrum nicht eindeutig hervor. Klärung hat hier das Interview mit dem Sekretär der KdK gebracht. Aus dessen Sicht würde das Sekretariat der KdK eine ähnliche Stellung einnehmen wie die Sekretariate der anderen Konferenzen. Dies ergibt sich grundsätzlich aus der Logik des Aufbaus des Kompetenzzentrums, wo die gemeinsame Nutzung von Infrastruktur und die Schaffung von Synergien im Vordergrund stehen. Gegen aussen würde die KdK, wie dies bereits heute vielfach der Fall ist, gegenüber den Bundesbehörden als Ansprechpartnerin auftreten. Die Zuordnung der Geschäfte im Inneren würde mit den betroffenen Bereichen fallweise festgelegt.

Den Konferenzen kommt auch in diesem Modell weiterhin eine grosse Autonomie zu. Sie bestimmen ihre Mitarbeitenden, vorab ihre Sekretäre oder Generalsekretärinnen, und haben wie bis anhin direkten Zugriff auf diese. Neu wäre hingegen, dass kleinere Konferenzen gemeinsam ein Sekretariat bestellen, wie dies bereits heute bei der BPUK und der KöV der Fall ist, die im Mandatsverhältnis geführt werden.

5.3.10 *Umsetzung des Modells Netzwerk/räumliche Zusammenführung*

Der Entscheid, vorläufig auf die ursprünglich gewünschte mittel- bis längerfristige Umsetzung des 3. Modells, interkantonales Kompetenzzentrum, zu verzichten, zeigt die engen Grenzen, die der interkantonalen Zusammenarbeit gegenwärtig gesetzt sind. Einerseits wachen die Kantone und ihre Regierungen über ihre Souveränität, andererseits sind die Direktorenkonferenzen nur bedingt bereit, ihre Unabhängigkeit preiszugeben. Daher erstaunt es wenig, dass in einem ersten Schritt lediglich die Konferenzsekretariate räumlich vereint, der LA KdK um Vertreter der Direktorenkonferenzen verstärkt und gewisse neue Mechanismen der Koordination zwischen den Konferenzen und der Nutzung gemeinsamer Ressourcen festgelegt werden. Weitere Reformschritte können nur nach eingehender Prüfung und Zustimmung durch die Kantone erfolgen.

5.4 **Zentralschweizer Regierungskonferenz**

Im Gegensatz zu den anderen regionalen Regierungskonferenzen beruht das Schwergewicht der Zusammenarbeit der Zentralschweizer Kantone im Rahmen der ZRK auf der gemeinsamen Aufgabenerfüllung, sei dies von angestammten kantonalen Aufgaben oder auch im Vollzug von Bundesaufgaben. So besagt bereits das Statut von 1973 in Art. 1, dass die

„Konferenz [] die gemeinsame Lösung öffentlicher Aufgaben durch die beteiligten Kantone [fördert], wo die Aufgaben die Kräfte eines einzelnen Kantons übersteigen oder ihre Lösung durch einen ein-

zelen Kanton nicht zweckmässig ist, und [] die Zusammenarbeit der einzelnen Verwaltungszweige zu koordinieren [sucht].“

Im Jahr 2003 haben die Mitgliederkantone ihren Willen bekräftigt, die interkantonale Zusammenarbeit immer dann anzustreben, wenn sie der Region, den Kantonen und insbesondere den Bürgerinnen und Bürgern Vorteile bringt. Dies aus der Einsicht, dass sich die Zusammenarbeit nicht von alleine ergibt und dass selbst nach fast vier Jahrzehnten der Zusammenarbeit der kantonale Alleingang immer noch das Naheliegendste darstellt (ZRK 2003a).

5.4.1 Systematisierung und Vertiefung der Zusammenarbeit in der ZRK

Die Zusammenarbeit der Kantone der Zentralschweiz beruht auf zwei Eckpfeilern: der Systematisierung mittels eines Regelwerks und der Vertiefung im Rahmen projektbezogener Zusammenarbeit.

Zur Systematisierung (ZRK 2003a) hat der Erlass eines Regelwerks beigetragen. Dieses besteht aus verschiedenen Grundlagen wie dem Statut (ZRK 2003b), einem Basisdokument (ZRK 2003c), Richtlinien (ZRK 2003d), Grundsätzen (ZRK 2003e) und einer Sammlung von Mustern und Hilfsmitteln (ZRK 2003f), die die Möglichkeiten der interkantonalen Zusammenarbeit veranschaulichen.

Daneben wurde jede Aufgabe einer Direktorenkonferenz zugeordnet und eine Matrix gebildet, die die kantonalen Zuständigkeiten in den jeweiligen Sachbereichen festhält. Die Zahl der Direktorenkonferenzen konnte gleichzeitig von neun auf acht reduziert werden.²⁷

Im Vordergrund des Interesses steht in dieser Arbeit die Zusammenarbeit zwischen der Regierungskonferenz und den Direktorenkonferenzen. Geregelt ist diese im Basisdokument (ZRK 2003c) und in den Artikeln 4f der Richtlinien (ZRK 2003d). Daneben führt das Sekretariat ZRK eine

²⁷ In Anhang XI ist eine Übersicht über die Direktorenkonferenzen, die von ihnen abgedeckten Sachbereiche und die zuständigen kantonalen Behörden wiedergegeben.

Liste aller Zusammenarbeitsprojekte, die auf dem Internet eingesehen werden kann.²⁸

Folgende Artikel des Basisdokuments (ZRK 2003c) sind hier von Bedeutung:

„1 Zweck

Mit dem Basisdokument regeln die Kantone die Stellung der Direktorenkonferenzen innerhalb der Systematik der Zusammenarbeit in der Zentralschweiz.

Die Regelung umfasst nur jene Rahmenbedingungen, die für alle gleich gelten, ohne die Eigenständigkeit der Direktorenkonferenzen einzuschränken.

2 Ständige Direktorenkonferenzen

Die Zentralschweizer Kantone bilden zur Förderung der Zusammenarbeit ständige Direktorenkonferenzen:

- a) Bildungsdirektorenkonferenz, BKZ
- b) Baudirektorenkonferenz, ZBDK
- c) Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz, ZGSDK
- d) Umweltschutzdirektorenkonferenz, ZUDK
- e) Sicherheits- und Justizdirektorenkonferenz, ZSJDK
- f) Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz, ZVDK
- g) Konferenz der Direktoren des öffentlichen Verkehrs, ZKöV
- h) Finanzdirektorenkonferenz, ZFDK
- i) sowie die Staatsschreiberkonferenz, ZSK

²⁸ <http://www.zrk.ch/prog/rahmen.asp?mainNav=zusammenarbeit>, 29. August 2005

3 Aufgabe der Direktorenkonferenzen

Die Zentralschweizer Direktorenkonferenzen sorgen für ein Netz der interkantonalen Information und Koordination in ihrem Zuständigkeitsbereich. Sie sind in ihrem Bereich Ansprechpartner der Zusammenarbeitsgremien auf Verwaltungsstufe.

Sie setzen die allgemeinen Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit in ihren Zuständigkeitsbereichen um. Zu diesem Zwecke beraten sie die laufenden Geschäfte, setzen Schwerpunkte der Zusammenarbeit und bearbeiten die Zusammenarbeitsprojekte.

4 Zuständigkeitsbereiche der Direktorenkonferenzen

Es ist die Absicht der Kantone, möglichst lückenlos sämtliche Aufgaben in die Zusammenarbeitssystematik aufzunehmen. Dazu werden die Aufgaben gemäss Anhang 1 auf die ständigen Direktorenkonferenzen verteilt.²⁹

Die Direktorenkonferenzen sind im interkantonalen Verhältnis Ansprechpartner für die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Aufgaben.

5 Organisation der Direktorenkonferenzen

Die Direktorenkonferenzen sind in ihrer Organisation frei, soweit dieses Dokument keine Regelung enthält.

(.....)

6 Verfahren für Zusammenarbeitsprojekte

Das Verfahren für Zusammenarbeitsprojekte ist geregelt in den Grundsatzpapieren der Zusammenarbeit in der Zentralschweiz. Die Direktorenkonferenzen sind insbesondere zuständig, dass Vorschläge aus den interkantonalen Arbeitsgruppen frühzeitig gemäss den Verfahrensgrundsätzen abgewickelt werden.

²⁹ in Anhang XI wiedergegeben

Die Direktorenkonferenzen können zur Unterstützung ihrer Projekte das ZRK-Sekretariat beiziehen.

7 Verhältnis unter den Konferenzen

Das ZRK-Sekretariat sorgt für ein Netzwerk aller Konferenzen.

Die Direktorenkonferenzen bedienen das ZRK-Sekretariat mit ihren Sitzungseinladungen mit Geschäftsliste und Protokollen. Die Sekretariate der Direktorenkonferenzen werden mit den Unterlagen der ZRK bedient. Der Ausschuss kann eine Direktorenkonferenz einladen, sich im Sinne eines Mitberichtes zu einem Projekt einer anderen Konferenz zu äussern.

Die Direktorenkonferenzen erstellen zu Handen jeder Plenar-Frühjahrskonferenz ein Tätigkeitsprogramm (...). Falls sie eine Rechnung führen, ist gleichzeitig die Jahresrechnung und allenfalls der Voranschlag aufzustellen (Eingabe an Sekretariat bis Ende März).

Das ZRK-Sekretariat führt eine Terminübersicht der Direktorenkonferenzen sowie eine Aufstellung der laufenden Zusammenarbeitsprojekte.“

Mit dem Basisdokument wird die Zuständigkeit der verschiedenen Organe der interkantonalen Zusammenarbeit festgelegt und der Verkehr zwischen ihnen geregelt. Das Ziel besteht in der Förderung der Zusammenarbeit der Zentralschweizer Kantone (Art. 2), wobei alle Aufgaben möglichst lückenlos in die Zusammenarbeitssystematik aufgenommen werden sollen (Art. 4). Die Aufgaben werden dabei gemäss der in Anhang XI wiedergegebenen Matrix verteilt. Als Basis dienen die in Art. 2 genannten acht ständigen Direktorenkonferenzen. Diese sind in ihrem Fachbereich grundsätzlich zuständig, legen ihre Organisation fest, setzen die interkantonale Zusammenarbeit in diesen Bereichen um und dienen als Ansprechpartner.

Von Bedeutung in unserem Zusammenhang ist nun Art. 6, der festlegt, dass bei der Umsetzung von interkantonalen Zusammenarbeitsprojekten

das Verfahren gemäss den Grundsatzpapieren der Zusammenarbeit in der Zentralschweiz zu erfolgen hat (ZRK 2003d / ZRK 2003e).³⁰

Konkret bedeutet dies, dass jeglicher Anstoss zur gemeinsamen Lösung von Aufgaben im Rahmen eines interkantonalen Zusammenarbeitsprojekts dem ZRK-Ausschuss vorgelegt werden muss. Ein solcher Anstoss kann von einer Direktorenkonferenz oder einer interkantonalen Arbeitsgruppe, einer Kantonsverwaltung über die Kantonsregierung, durch die Staatsschreiberkonferenz oder durch das Sekretariat der ZRK erfolgen.

Der Ausschuss der ZRK kommentiert in der Folge das ihm vorgelegte Projekt und erlässt eine Empfehlung zu dessen Durchführung zu Händen der Kantonsregierungen. Stimmen vier Kantone zu, wird ein Vorprojekt verfasst, stimmen dem wiederum vier Kantone zu, wird ein Projekt gestartet. Die definitive Umsetzung wird nach Projektende von den beteiligten Kantonen beschlossen. Kommt das Quorum von vier Kantonen nicht zustande oder findet das Projekt keine Zustimmung, wird auf eine weitere Zusammenarbeit in dieser Sache innerhalb der ZRK verzichtet. Zur Unterstützung in der Projektarbeit (Projektmanagement) können die Direktorenkonferenzen das Sekretariat ZRK beiziehen (Art. 6).

Nebst der aktiven Zusammenarbeit zwischen Direktorenkonferenzen, dem Ausschuss ZRK und dem Sekretariat ZRK sind verschiedene Vorgehen zum Informationsaustausch vorgesehen. Dem Sekretariat ZRK kommt dabei die Aufgabe zu, ein Netzwerk aller Konferenzen zu bilden. Innerhalb dieses Netzwerkes tauschen die Direktorenkonferenzen und das Sekretariat ZRK Sitzungseinladungen, Geschäftslisten und Protokolle aus und die Sekretariate der Direktorenkonferenzen werden mit den Unterlagen der ZRK bedient.

Die Direktorenkonferenzen haben zudem die Pflicht, zu Händen der Plenar-Frühjahrskonferenz der ZRK ein Tätigkeitsprogramm zu erstellen sowie Jahresrechnung und Voranschlag einzureichen.

³⁰ vgl. Anhang XII, Ablauf der Zusammenarbeitsprojekte in der ZRK

Das Sekretariat ZRK seinerseits führt eine Terminliste der Aktivitäten der Direktorenkonferenzen und eine Aufstellung der laufenden Zusammenarbeitsprojekte (Art. 7).

Gemäss den in Anhang XIII auszugsweise wiedergegebenen Richtlinien zur Durchführung von Zusammenarbeitsprojekten in der Zentralschweiz (ZRK 2003d) kann der Ausschuss der ZRK, unterstützt vom Sekretariat, als zentrale Schnittstelle bei der Initiierung und der Koordination der Zusammenarbeit bezeichnet werden. Grundsätzlich müssen alle Anträge auf Zusammenarbeit vom Ausschuss kommentiert und den Kantonen zum Entscheid vorgelegt werden. Das Sekretariat ZRK kann den Direktorenkonferenzen bei der Umsetzung von Vorprojekt und Projekt als Dienstleister oder Projektmanager zur Seite stehen, die Projektverantwortung verbleibt aber bei der zuständigen Direktorenkonferenz. Das in Anhang XIV wiedergegebene Organigramm gibt Auskunft über die Organisation der ZRK.

Im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit kommt dem Sekretariat gemäss Betriebsreglement die Aufgabe zu, unter Leitung des ZRK-Ausschusses die allgemeine Konzeption der Weiterentwicklung der zentralschweizerischen Zusammenarbeit sicherzustellen, soweit dies nicht durch die Direktorenkonferenzen in ihrem jeweiligen Fachbereich wahrgenommen wird. Das Sekretariat hat die Politik von Bund und Kantonen im Hinblick auf mögliche Zusammenarbeitsfelder zu beobachten und nimmt notwendige Abklärungen vor. Es formuliert nach Absprache mit dem Ausschuss neue Anstösse zur Zusammenarbeit zu Händen der Kantonsregierungen und begleitet die Zusammenarbeitsprojekte. Das Sekretariat kann in Projekten mitwirken und mit der Zustimmung des Ausschusses die Leitung von Zusammenarbeitsprojekten übernehmen. Dem Sekretariat obliegt auch die Führung einer Dokumentationsstelle über die interkantonale Zusammenarbeit, die es den Kantonen, den Direktorenkonferenzen, den Arbeitsgruppen und interessierten Dritten zur Verfügung stellt (ZRK 2003g). Diese Angaben lassen sich auf der Internetseite der ZRK jederzeit abrufen.³¹

³¹ <http://www.zrk.ch/prog/rahmen.asp?mainNav=zusammenarbeit>

Als weitere Aufgabe kommt dem Sekretariat die Sicherung des Informationsflusses zwischen der ZRK und den Zentralschweizer Direktorenkonferenzen sowie unter diesen zu. Die Konferenzen sind angehalten, das Sekretariat mit Traktandenlisten und Protokollen ihrer Sitzungen zu bedienen.

5.4.2 *Einschätzung der Zusammenarbeit in der Zentralschweiz*

Das System beruht auf den ordentlichen Abläufen und Kompetenzordnungen der jeweiligen Kantone. Im Rahmen des Regelwerks der ZRK entscheiden diese nach geltendem Recht. Sie regeln damit auch den Einbezug ihrer Parlamente, insofern dies gewünscht und erforderlich ist.

Mit dem Regelwerk sollen möglichst alle Bereiche erfasst werden, die sich für eine gemeinsame Aufgabenerfüllung in der Zentralschweiz eignen. Daneben soll auch sichergestellt werden, dass keine Projekte ohne entsprechende politische Entscheide und Legitimation umgesetzt werden können. Durchläuft eine Projektidee alle Stufen des Verfahrens, sollte sichergestellt sein, dass ein wirklicher Wille zur Zusammenarbeit besteht, dem Projekt die notwendige politische Legitimation seitens der Kantonsregierungen und der kantonalen Parlamente zukommt und es der Region tatsächlich einen Nutzen stiftet.

Durch die Festlegung von klaren Verfahrensschritten erübrigt sich eine hierarchische Kompetenzordnung. Die Kompetenzen der einzelnen Organe bleiben grundsätzlich unangetastet. Dies gilt sowohl für die Kantone als auch die Direktorenkonferenzen. Was sich ändert ist lediglich der stark ausgebaute Informationsaustausch, der wiederum durch die gewählten Abläufe und Verfahren gegeben ist.

Dem Ausschuss und der Plenarversammlung der ZRK kommt im System eine zentrale Stellung zu. Über den Ausschuss sind Anträge zur Zusammenarbeit zu Händen der Kantonsregierungen einzureichen, und der Plenarversammlung sind Tätigkeitsprogramme, Rechnungen und Vorschläge zur Kenntnis zu bringen. Der Plenarversammlung können in jedem Verfahrensschritt Geschäfte zur Vorstellung, zur Meinungsbildung oder zur Differenzbereinigung vorgelegt werden.

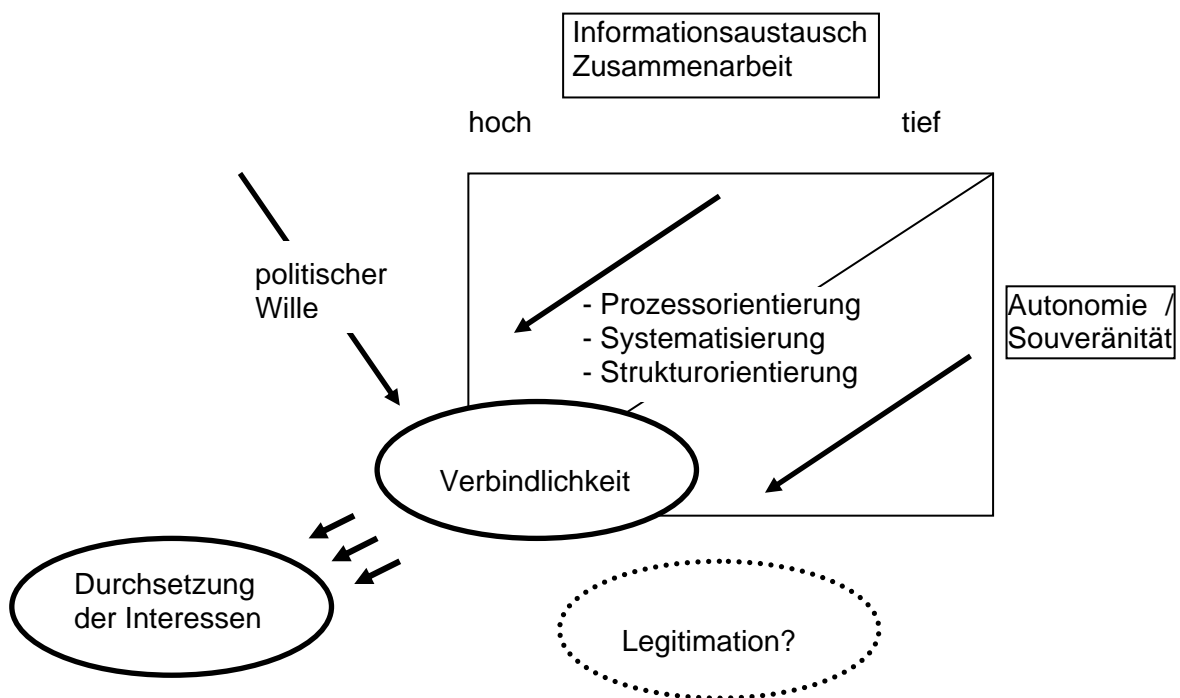
6 ERSTE ERKENNTNISSE

Aufbauend auf dem bisher gewonnenen Einblick in das System der Zusammenarbeit der Regierungs- mit den Direktorenkonferenzen lassen sich bezüglich Autonomie und Kooperation der beteiligten Organe und der Verbindlichkeit von Entscheiden erste Erkenntnisse formulieren. Daneben zeigt sich bereits, dass es grundsätzlich zwei Möglichkeiten gibt, die Zusammenarbeit der Regierungs- mit den Direktorenkonferenzen zu gestalten, nämlich mit struktur- oder prozessorientierten Ansätzen, wobei es auch Mischformen zu beachten gilt.

6.1 Autonomie, Zusammenarbeit und Verbindlichkeit

Das Verhältnis von Autonomie, Zusammenarbeit und Verbindlichkeit der Entscheide lässt sich anhand der beobachteten Zusammenarbeit der Regierungs- mit den Direktorenkonferenzen wie folgt darstellen:

Abbildung 4: Wechselwirkung zwischen Autonomie, Zusammenarbeit und Verbindlichkeit



Abhängig von der gewählten Organisationsform verändert sich bei einem Zusammengehen der verschiedenen Einheiten der interkantonalen Ebene deren Verhältnis von Autonomie und Zusammenarbeit. Dabei verändert sich auch der Grad an Verbindlichkeit, der in der Zusammenarbeit erreicht werden kann.

Bei zunehmender Zusammenarbeit verlieren die Direktorenkonferenzen an Autonomie, während bei abnehmender Zusammenarbeit der Autonomiegrad vordergründig zunimmt. Hingegen scheint die jeweilige Region dank der interkantonalen Zusammenarbeit an Autonomie und Durchschlagskraft gegenüber ihren Partnern, vorab den Bundesbehörden, zu gewinnen. Der teilweise Autonomieverlust auf der unteren Ebene wird offensichtlich durch die bessere Vertretung der Interessen kompensiert.

Gleichzeitig erfordert eine zunehmende Zusammenarbeit auch eine stärkere Strukturierung, Prozessorientierung oder Systematisierung der Beziehungen innerhalb der Organisation und zwischen den verschiedenen Ebenen. Dies stellt eine Voraussetzung für die Verbindlichkeit der Ent-

scheide dar, was wiederum eine Voraussetzung für deren Durchsetzbarkeit ist. Ob es hierzu einer Hierarchisierung bedarf ist offen.

Ungeklärt bleibt nach wie vor die Frage der Legitimation, sei dies gegenüber den Kantonsregierungen oder den jeweiligen Parlamenten. Diese Problematik wird einerseits auf gesetzgeberischem Weg gelöst werden. Erste Ansätze finden sich in der IRV, die in den Artikeln 4 und 15 den Einbezug der Parlamente beim Abschluss und der Oberaufsicht von Konkordaten regelt.³² Andererseits gilt es auch im Rahmen der Systematisierung und Strukturierung das Primat der Kantone gegenüber den Konferenzen zu festigen, wie dies etwa mit dem Regelwerk der ZRK geschehen ist.

Die Grenzen und die Möglichkeiten der Reformen beruhen massgeblich auf der Bereitschaft der Beteiligten, an diesem Gefüge Änderungen vorzunehmen und die neuen Spielregeln, die sich durch die steigende Systematisierung und Strukturierung ergeben, zu akzeptieren. Eine höhere Verbindlichkeit der Entscheide sollte die Stellung der Kantone, die im regionalen Verbund auftreten, gegenüber den Bundesbehörden, der KdK und anderen schweizerischen und europäischen Regionen stärken.

Inwieweit die neue Organisation effizient sein wird und einen erhöhten Grad an Verbindlichkeit bei den Entscheidungen erreichen wird, hängt davon ab, ob sie den für ihren speziellen Fall optimalen Punkt zwischen Autonomie, Zusammenarbeit, Strukturierung und Systematisierung findet. Der Weg dazu ist als Prozess aufzufassen.

Wie in den vorangegangenen Kapiteln dargestellt wurde, sind die verschiedenen Organe noch stark auf ihre Eigenständigkeit bedacht und die Zusammenarbeit ist noch schwach ausgestaltet. Bei der KdK und der ZRK sind nun Bestrebungen im Gang, die Zusammenarbeit zu stärken und auf eine neue Basis zu stellen. Die CGSO/WRK wird sich in Zukunft mit dieser Frage beschäftigen.

³² vgl. Anhang XIV: IRV, Auszug

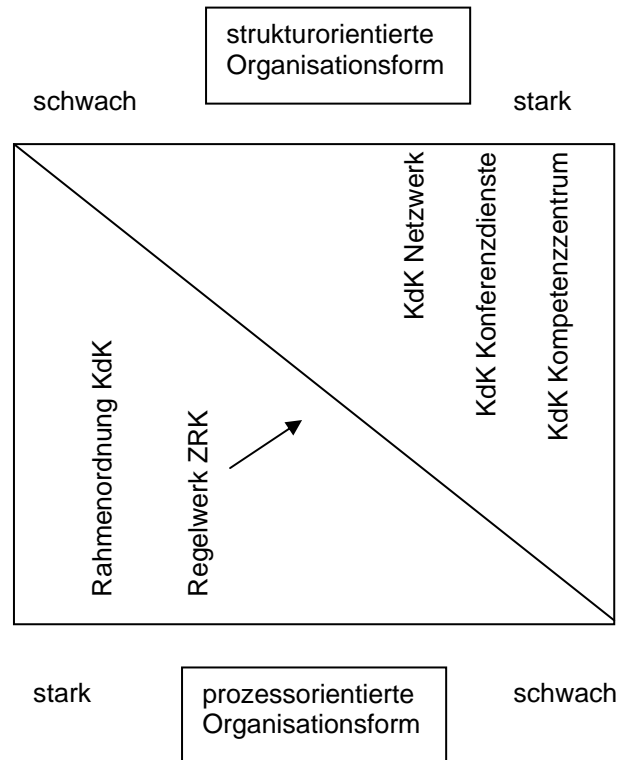
6.2 Prozess- und strukturorientierte Ansätze

Die in Kapitel 5 dargestellten Modelle der Zusammenarbeit zwischen den Regierungs- und den Fachdirektorenkonferenzen lassen grundsätzlich vier mögliche Ausformungen erkennen:

1. Keine oder informelle Zusammenarbeit
2. Prozessorientierte Zusammenarbeit
3. Strukturorientierte Zusammenarbeit
4. Mischform zwischen struktur- und prozessorientierter Zusammenarbeit

Keine oder nur eine informelle Zusammenarbeit besteht gegenwärtig zwischen der CGSO/WRK, der NRK und der ORK und den jeweiligen Direktorenkonferenzen dieser Regionen. Als prozessorientiert können die Rahmenordnung KdK und die Zusammenarbeit in der Zentralschweiz aufgefasst werden. Wobei mit den Sekretariaten der KdK und ZRK auch Strukturelemente zum Tragen kommen, was diese eher als Mischformen erscheinen lässt. Im Gegensatz dazu kann das Projekt „Haus der Kantone“, mit den drei besprochenen Modellen als zusehends strukturorientierter Ansatz dargestellt werden. Die Übergänge und die Formen sind fließend. Bildlich lassen sie sich wie folgt darstellen:

Abbildung 5: Prozess- und strukturorientierte Organisationsformen



Im folgenden Kapitel wird, basierend auf der einschlägigen Literatur und den vorangegangenen Kapiteln, ein Bewertungsrahmen entwickelt, anhand dessen die bestehenden und besprochenen Modelle der Zusammenarbeit zwischen Regierungs- und Direktorenkonferenzen diskutiert werden sollen.

7 ENTWICKLUNG EINES BEWERTUNGSRAHMENS ZUR BEURTEILUNG DER MODELLE

Der zu entwickelnde Bewertungsrahmen hat, in Beantwortung der zweiten Frage (Welche Kriterien werden bezüglich verschiedener Organisationsmodelle in der Literatur entwickelt?), generelle Überlegungen bezüglich der Kriterien zur Bewertung von Organisationsmodellen aus der diesbezüglichen Literatur mit den aus den vorangegangenen Kapiteln gewonnenen Erkenntnissen zu verbinden. Dabei ist auch auf die spezifische Ausgangslage und die besonderen Erfordernisse, die die Zusammenarbeit zwischen Regierungs- und Direktorenkonferenzen kennzeichnen, einzugehen. Diese müssen im Sinne von Rahmen- oder Umweltbedingungen als kurzfristig gegeben und nur mittel- bis längerfristig veränderbar in die Überlegungen einbezogen werden.

7.1 Besonderheiten der interkantonalen Zusammenarbeit

Die hier besprochenen Organisationen, die nationalen und regionalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen, sind autonome und in ihrem Aufgabenbereich kompetente Einheiten. Sie vertreten im Fall der Regierungskonferenzen die Kantonsregierungen als Ganzes, im Fall der Direktorenkonferenzen einzelne Bereiche. Die Fachgruppen ihrerseits stellen die Sicht der Verwaltung dar. Diese Strukturen sind vorab mit dem Vollzug von Gesetzen und öffentlichen Aufgaben oder der Umsetzung von Programmen beschäftigt. Sie vertreten die Interessen der Kantone oder der einzelnen Konferenzen gegenüber den Bundesbehörden, anderen Kantonen und schweizerischen oder ausländischen Regionen. Im Gegensatz zu Firmen aus der Privatwirtschaft verfolgen diese Konferenzen in erster Linie keine kommerziellen Ziele und sind nicht Gewinn orientiert. Ihr Handeln ist regelgebunden und beruht auf dem Legalitätsprinzip.

Die Zusammenarbeit der Regierungs- mit den jeweiligen Direktorenkonferenzen erfolgt grundsätzlich auf freiwilliger Basis. Einzig die KdK und die ZRK kennen gegenwärtig Regeln der Zusammenarbeit der Regierungs- mit den nationalen bzw. regionalen Direktorenkonferenzen. Zwischen den Organen der interkantonalen Zusammenarbeit besteht kaum

eine Hierarchie, was die Entscheidungsfindung und die Durchsetzung von Beschlüssen erschwert, wobei letztlich den einzelnen Kantonsregierungen die Entscheidungsgewalt zukommt.

Innerhalb der Konferenzen werden Entscheide grundsätzlich konsensual gefällt, was den Mitgliedern ein hohes Vetopotential verschafft und dazu führen kann, dass der kleinste gemeinsame Nenner die Reichweite der Zusammenarbeit definiert und den Konferenzen bei der Kooperation enge Grenzen gesetzt sind.

Die Konferenzen verfügen zudem kaum über genügend Legitimation und Durchsetzungsvermögen, sei es gegenüber den Kantonsregierungen, gegenüber den Parlamenten oder innerhalb der Verwaltung der beteiligten Kantone. Der breiten Bevölkerung ist das System weitgehend unbekannt und der Zugang zu diesem bleibt ihr verschlossen.

Andererseits ist auch der Zugriff der Kantone auf die Organe der interkantonalen Zusammenarbeit alles andere als geklärt. Entscheide werden von kantonalen Vertretern in diesen Gremien oftmals ohne verbindliches Mandat der jeweiligen Kantonsregierung gefällt. Beschlüsse der interkantonalen Organe können zudem Entscheide der Regierungen präjudizieren und im Extremfall ihren Handlungsspielraum einschränken.

In einem nächsten Schritt sollen generell abstrakte Kriterien zur Beurteilung effizienter Organisationen analysiert und auf die Tauglichkeit zur Beurteilung der Regierungs- und Direktorenkonferenzen untersucht werden.

7.2 Kriterien der effizienten Organisation

Die hier dargestellten Überlegungen basieren grundsätzlich auf den in den Jahren 2000 und 2002 publizierten Arbeiten von Thom und Wenger, „Bewertung und Auswahl effizienter Organisationsformen“ und „Die effiziente Organisation, Bewertung und Auswahl von Organisationsformen“.

7.2.1 Anwendung auf die öffentliche Hand

Inwieweit sich diese ursprünglich zur Beurteilung von effizienten Organisationsformen von Unternehmungen entwickelten Kriterien auch auf Organisationen, wie sie in dieser Arbeit untersucht werden, anwenden lassen, wird sich noch weisen müssen. Die Begrifflichkeit wird in diesem Zusammenhang breiter und offener angewandt und umfasst neben Unternehmungen – gemeinhin Organisationen der Privatwirtschaft, wie sie die Autoren verstehen – auch Organisationen und Strukturen der öffentlichen Hand. Dies ist insofern grundsätzlich unproblematisch, als im Rahmen des New Public Management ökonomisches Denken und Verhalten auch Einzug in den öffentlichen Sektor gehalten hat (vgl. Thom/Ritz 2000).

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Einsicht, dass sich die öffentliche Hand ebenso wenig den Entwicklungen des Umfeldes entziehen kann wie private Unternehmungen. Diese Entwicklungen beeinflussen wechselseitig die Strategie und die Struktur einer Organisation und bewirken – je nach dem wie die Organisation auf Veränderungen reagiert – ihren Erfolg oder Misserfolg, also ihr Überleben.

Wesentliche Einflussfaktoren werden dabei in den tief greifenden Veränderungen der Märkte, den technologischen Veränderungen durch die Diffusion von Technologien und dem sich beschleunigenden technologischen Fortschritt sowie in den hohen und ständig steigenden Kosten für Forschung und Entwicklung gesehen. Politische Veränderungen ergeben sich nach dem Zusammenbruch des Kommunismus durch den Wegfall der politischen Bipolarität, den Machtverlust der Nationalstaaten und die Krise der öffentlichen Haushalte. Sozio-kultureller Druck entsteht auch durch den Wettbewerb zwischen den Wertsystemen unterschiedlicher Gesellschaften und tief greifende Verunsicherung durch Beeinträchti-

gung der grundlegenden materiellen Sicherheitsbedürfnisse. Diese Entwicklungen führen zu einer komplexeren und heterogeneren Unternehmungsumwelt, einer Dynamisierung des Wandels, einer starken Intensivierung des Wettbewerbs und einer gesteigerten Unsicherheit für die Unternehmensplanung (Thom/Wenger 2000: 8f).

Auch die öffentliche Hand kann sich diesem Anpassungsdruck nicht verschliessen. Sie hat in der jüngsten Vergangenheit auf Veränderungen des Umfeldes mit Reformen reagiert, die durchaus auch ihre Organisationsform miteinbezogen haben.

7.2.2 *Organisation als Erfolgspotential*

Organisation stellt somit auch für die öffentliche Hand ein Erfolgspotential dar, um das Überleben der Organisation zu garantieren und die Aufgabenerfüllung effizient und effektiv sicherzustellen. Thom und Wenger (2000: 11) definieren die Bedeutung der Organisation in einem strategischen Kontext:

„Als entsprechend entwickelter und aufgebauter Pool unternehmungsspezifischer Ressourcen (Organisation als geschaffenes System von Verhaltens- und Leistungsregeln) und unternehmungsspezifischer Fähigkeiten und Aktivitäten (Organisation als Managementfunktion bzw. -tätigkeit), ist Organisation nicht mehr nur Instrument der Unternehmungsführung, sondern zugleich zentrales Erfolgspotential einer Unternehmung.“

Organisation beschränkt sich also nicht mehr auf die bloße Abbildung von Strukturen, Abhängigkeiten und Hierarchien, sondern wird umfassender als Bündel spezifischer Ressourcen, Fähigkeiten und Aktivitäten verstanden, die ein zentrales Erfolgspotential einer Unternehmung oder in unserem Sinn einer Organisation darstellen.

Dass die optimale Struktur nicht direkt aus den Zielen einer Organisation oder Unternehmung abgeleitet wird, sondern dass es hierzu spezifischer Massstäbe zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit verschiedener Organisationsformen bedarf, wird erstens damit begründet, dass Zielsysteme als Zwischen- oder Endergebnisse eines politischen Aushandlungspro-

zesses zwischen Entscheidungsträgern der Unternehmung, in unserem Fall den Konferenzen und ihren kantonalen Vertreterinnen und Vertretern, erachtet werden. Die Machtverteilung in der Gruppe der einflussreichen Mitglieder in den Führungs- und Kontrollorganen ändere sich im Zeitablauf und mit ihr die Struktur des Zielsystems. Diese Veränderungen widersprechen der beabsichtigten Langfristigkeit. Zweitens wird davon ausgegangen, dass die in der Koalitionstheorie postulierte Tendenz zu Quasilösungen, d.h. zu nicht voll konsistenten und kompatiblen Kompromissen mit Interpretationsspielraum für alle Beteiligten, eine Ableitung logisch einwandfrei begründbarer Effizienzkriterien für Organisationsstrukturen aus einem so entstandenen Zielsystem kaum zulasse. Drittens könne es sehr wohl möglich sein, dass zur Verwirklichung bestimmter Unternehmungsziele die Organisation, neben den zahlreichen anderen Managementinstrumenten, keinen ausschlaggebenden Beitrag zur Erreichung der obersten Unternehmensziele leiste (Thom/Wenger 2000: 24f).

Es wird aus diesen Gründen postuliert, dass es notwendig sei Effizienzkriterien zu definieren, die gegenüber zeitpunktbezogenen Unternehmenszielen ein höheres Mass an Geltungsdauer und Verbreitung aufweisen und speziell auf das Zielerreichungsinstrument Organisation zugeschnitten sind (Thom/Wenger 2000: 25).

7.3 Kriterien zur Beurteilung einer Organisation

Anhand der oben dargestellten Überlegungen definieren die Autoren die folgenden Kriterien zur Bewertung einer effizienten Organisation (Thom/Wenger 2000: 47ff; Thom/Wenger 2002: 12ff, erweitert):

Tabelle 8: Kriterien zur Bewertung einer effizienten Organisation

Kriterienkategorie	Effizienzkriterium	Unterkriterien
Ökonomisch-technische Kriterien	Zielorientierung der Organisation	<ul style="list-style-type: none"> - eindeutiger Zielbezug aller Stellenaufgaben - Einhaltung des Kongruenzprinzips - Aufgabenerfüllung: sach- / problemnah, zielbezogen
	Förderung der Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes	<ul style="list-style-type: none"> - aufwandsgünstige Gliederungsstufe - aufwandsgünstige Gliederungsbreite - Schnittstellen mit Kooperationsnotwendigkeit, horizontale Koordinationseinrichtungen
	Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse	<ul style="list-style-type: none"> - für Zeitbedarf und Problemlösungsumsicht gleichermassen günstige Zahl beteiligter Aktionseinheiten - eindeutige Regeln zur Prioritätensetzung und zielbezogenen Konfliktlösung
Flexibilitätsorientierte Kriterien	Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation	<ul style="list-style-type: none"> - Fähigkeit zur anforderungsgerechten, friktionsarmen Aktion und Reaktion auf Änderungen - optimaler Zentralisierungsgrad von Aktions- und Reaktionsentscheidungen
	Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit (Kompetenzbündelungseffizienz)	<ul style="list-style-type: none"> - Möglichkeit zur ebenen-, bereichs- und funktionsübergreifenden Information, Kommunikation und persönlichen Kontakten - Durchlässigkeit der Strukturen - Fähigkeit zur Bündelung spezifischer Wissenspotentiale
Interne anspruchgruppenorientierte Kriterien	Förderung der sozialen Effizienz und individuellen Lernfähigkeit	<ul style="list-style-type: none"> - abschliessende, ganzheitlich-integrierte Bearbeitung einer Aufgabe innerhalb eines Subsystems - Eindeutigkeit der personellen Zuordnung - günstige stellenbezogene Entwicklungsmöglichkeiten für Führungskräfte - ausreichende Kompetenz- und Verantwortungsspielräume (Autonomie) mit angemessener Fehlertoleranz

In der Folge soll auf die einzelnen hier aufgeführten Kriterien kurz eingegangen und deren Relevanz im Rahmen des Untersuchungsgegenstandes geklärt werden.

7.3.1 Ökonomisch technische Kriterien

Obschon die hier untersuchten Organisationen grundsätzlich nicht Gewinn orientiert sind, stellen ökonomische Aspekte, etwa der rationelle, effiziente und zielführende Einsatz der vorhandenen Mittel, ein wichtiges Beurteilungskriterium dar. Wesentlich sind zudem die Förderung der Führbarkeit und die Begrenzung des Koordinationsaufwands bei entsprechender Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse. Es gilt bei der Bewertung der verschiedenen

Organisationen den spezifischen rechtlichen und politischen Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit zu beachten und in einem weiteren Schritt um entsprechende Kriterien zu ergänzen. Die Relevanz der Kriterien ist für die Beurteilung einer Organisation der öffentlichen Hand durchaus gegeben und von Bedeutung.

– Zielorientierung der Organisation

Mit der Zielorientierung ist gemeint, dass die den Aktionsträgern zugeteilten Aufgabenkomplexe zielbezogen sind. Das heisst, jede Stellenaufgabe lässt sich mit den Sach- und Formalzielen der Unternehmung, in unserem Fall der Konferenzen, begründen. Das Kongruenzprinzip seinerseits besagt, dass den Aktionsträgern die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten eindeutig zugeordnet sind.

Als Unterkriterien werden der eindeutige Zielbezug aller Stellenaufgaben, Klarheit und Übereinstimmung von Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungsbegrenzung (Kongruenzprinzip) und eine sach- und problemnahe und zielbezogene Aufgabenerfüllung definiert (Thom/Wenger 2000: 44).

Wie bei Unternehmungen hat die Aufgabenerfüllung zielorientiert zu erfolgen. Dabei ist zu beachten, dass die Ziele aus verschiedenen Quellen abgeleitet und oftmals diffus sind. So fassen diese auf Gesetzen, dem politischen Willen der Mitgliederkantone und ihrer Vertreterinnen und Vertreter in den interkantonalen Organen, der Tagesaktualität etc. Sie sind dabei nicht immer widerspruchsfrei und genügend klar formuliert und lassen gewollt Raum zur Interpretation. Ein klares Machtzentrum und eine definierte Strategie, die für Unternehmungen z.B. auf die Sicherung ihres Überlebens und die Gewinnmaximierung ausgerichtet ist, fehlen in dieser ausgeprägten Form bei der öffentlichen Hand. Auch dürfte das Kongruenzprinzip nicht vollumfänglich umgesetzt sein.

Pflichtenhefte, Aufgabenumschreibungen, Statuten etc. vermögen hier bis zu einem gewissen Grad Klarheit zu schaffen. Es erstaunt daher nicht, dass die CGSO/WRK bei der Schaffung ihres professionellen Sekretariates diesen Aspekten besondere Bedeutung beimisst. Es wird aber

auch ersichtlich, dass die jeweilige Präsidentschaft eine ausschlaggebende Bedeutung hat und dass die Zielorientierung stark von dieser beeinflusst wird und sich über die Zeit verändert.

- Förderung der Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes

Gliederungstiefe und -breite der Organisation sowie die Schnittstellen zwischen den einzelnen Bereichen müssen so ausgestaltet sein, dass damit die Führbarkeit und Steuerung gefördert und der Koordinationsaufwand innerhalb der Organisation minimiert wird.

Eine für den Koordinationsaufwand günstige Gliederungstiefe, also die Anzahl der vertikalen Ebenen bzw. der Hierarchiestufen, und eine Gliederungsbreite, die eine zielbezogene Führung der unmittelbar unterstellten Einheiten bei geringem Koordinationsaufwand ermöglicht, werden als Unterkriterien definiert. Dies erfordert eine aufwandgünstige Anzahl, Art und Ebene aufgabenabhängiger Schnittstellen mit anderen Bereichen und die dadurch erforderlichen Koordinationseinrichtungen und -instrumente (Thom/Wenger 2000: 44f).

Die hier aufgeführten Kriterien stellen im Rahmen dieser Untersuchung wesentliche Aspekte dar, anhand derer es die verschiedenen Modelle der Zusammenarbeit zu beurteilen gilt. Denn die Führbarkeit und die Begrenzung des Koordinationsaufwandes stellen in diesem komplexen System der sich überlappenden interkantonalen Strukturen, die kaum hierarchisch gegliedert sind und sehr unabhängig voneinander agieren, tatsächlich eine grosse Herausforderung dar. Das System ist durch eine zunehmende Verflechtung einer bedeutenden Zahl kompetenter und konkurrierender Strukturen gekennzeichnet, die bereits heute einen erheblichen Koordinationsaufwand verursacht. Die Führbarkeit ist, bedingt durch den hohen Grad an Autonomie der einzelnen Organe, ebenfalls beschränkt.

Eine Systematisierung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Organen kann, wie das Beispiel der ZRK zeigt, das Problem entschärfen. Gänzlich gelöst ist es auch dort nicht. Vermutlich bildet die

Rahmenordnung KdK kein genügend festes Gerüst, und selbst die regelmässig tagende KoSeKo kennt ihre Grenzen.

- Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse

Es müssen organisatorische Regeln geschaffen werden, die die Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse in einer für die Zielerreichung notwendigen Güte (Qualität, Problemlösungsumsicht) und Schnelligkeit (Terminsicherheit) sicherstellen.

Um diese Ziele zu erreichen, bedarf es einer für den Zeitbedarf und die Problemlösungsumsicht gleichermassen günstigen Zahl beteiligter Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsstellen. Daneben sind eindeutige Regeln zur Prioritätensetzung und zielbezogenen Konfliktlösung notwendig (Thom/Wenger 2000: 45).

Die generell in allen Bereichen feststellbare Beschleunigung wirkt sich auch auf die öffentliche Hand und damit auf die interkantonalen Strukturen aus. Dazu kommt ein massiver Druck seitens der Bundesbehörden auf die Kantone, der sich z.B. aus der Umsetzung von Regeln der Europäischen Union (EU) im Rahmen des Vollzugs der bilateralen Abkommen ergibt. Entscheide müssen rasch und verbindlich gefällt und anfallende Konflikte gelöst werden können.

Hier zeigen sich deutliche Mängel im System der interkantonalen Zusammenarbeit generell und der Zusammenarbeit zwischen Regierungs- und Direktorenkonferenzen im Besonderen. Einerseits kennen die Konferenzen einen schwachen Sitzungsrhythmus. Es fällt ihnen somit schwer, situations- und zeitgerecht Entscheide in Abhängigkeit der Entscheide etwa der Bundesbehörden oder anderer Organe zu fällen. Andererseits bedürfen Entscheide grundsätzlich eines Regierungsbeschlusses und der Einstimmigkeit in den Konferenzen, was viel Zeit in Anspruch nimmt, wenn die ordentlichen Verfahren eingehalten werden sollen. Die Entscheidungsfindung ist daher oftmals langsam und es besteht immer die Gefahr, dass Entscheide zu spät gefasst werden oder mangels Übereinstimmung zwischen den beteiligten Organen, etwa durch ein Veto eines Kantons, nicht zustande kommen.

Die ZRK hat mit der Schaffung eines permanenten Ausschusses, die CGSO/WRK mit der Einberufung einer Chefbeamtenkonferenz zur Vorbereitung der Geschäfte geantwortet. In der ORK kommt dem Präsidenten als Vertreter der Region eine besondere und anerkannte Stellung zu. Impulse gehen dort wie auch in der ZRK zudem von der Staatsschreiberkonferenz aus.

7.3.2 *Flexibilitätsorientierte Kriterien*

Der erhöhte Rhythmus der Reformen und die laufenden Reformdiskussionen zeigen, dass das System der interkantonalen Zusammenarbeit stark herausgefordert ist. Um den künftigen Anforderungen zu entsprechen, müssen anpassungsfähige und flexible Strukturen geschaffen und/oder zweckmässige Prozesse eingeführt werden.

– Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation

Die gewählte Organisationsstruktur muss ein schnelles und wirksames Agieren und Reagieren auf erkannte oder bereits wirksame quantitative und/oder qualitative Änderungen von systemexternen und -internen Anforderungen gewährleisten, ohne dass hierfür grundlegende Anpassungen der Organisation nötig sind. Dabei ist zu gewährleisten, dass die Aufgabenerfüllungsprozesse stets in einem Mindestmass sichergestellt sind.

Gefordert sind als Unterkriterien die anforderungsgerechte und friktionsarme Aktion und Reaktion, ein optimaler Zentralisierungsgrad hinsichtlich der Entscheidungen und somit genügend lokale Problemlösungsfähigkeiten, und eine angemessene Offenheit der Primärstruktur für Sekundär- und temporäre Ergänzungsstrukturen (Thom/Wenger 2000: 45).

Welche Organisationsformen diesen Kriterien zu entsprechen vermögen, wird sich zeigen. Es wird aber ersichtlich, dass ein enger gesetzlicher Rahmen und eine starke Einflussnahme durch die jeweiligen kompetenten politischen Behörden den Handlungsspielraum der hier untersuchten Organisationen wesentlich beschränken. Ein Abwägen zwischen Autonomie und Handlungsfähigkeit der Konferenz auf der einen und der politischen Kontrolle durch die Kantone auf der anderen Seite wird notwen-

dig sein, wobei sich struktur- oder prozessorientierte Lösungsansätze anbieten.

Bis anhin ist es einzig der ZRK gelungen, die Zahl der Direktorenkonferenzen zu reduzieren und ihnen klare Aktionsfelder zuzuordnen. In anderen Bereichen bestehen weiterhin sich inhaltlich wie auch räumlich überlappende und konkurrierende Organe. Eine Konsolidierung wird sich hier wohl aufdrängen. Diese hat dabei aber die Besonderheiten des Systems der interkantonalen Zusammenarbeit zu berücksichtigen.

– Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit

Die Organisationsstruktur fördert den Austausch individuellen Wissens durch Information und Kommunikation zwischen den Angehörigen des Unternehmens. Sie erleichtert die Interaktion von Individuen und Gruppen über Hierarchiestufen hinweg. Damit fließt Wissen in die Unternehmung ein und wird innerhalb derselben verteilt, was Redundanzen schafft. Durch entsprechende Speicherstrukturen bündelt und sichert sich die Unternehmung Wissen und macht es unabhängig von den Personen.

In der Organisation muss die Möglichkeit zur ebenen-, bereichs- und funktionsübergreifenden Information und Kommunikation und zu persönlichen Kontakten zum Austausch und zur Diffusion von Wissen gegeben sein. Die Strukturen müssen durchlässig sein, um eine ausreichende Durchmischung und Mobilität von Einzelnen und Gruppen in der Organisation zu ermöglichen. Gleichzeitig hat die Organisation die Bündelung spezifischer Wissenspotentiale zur Ermöglichung ihrer Nutzung sicherzustellen (Thom/Wenger 2000: 46).

Es stellt wohl eine der zentralen Aufgaben dieser Strukturen dar, relevantes Wissen anzuziehen, in der Organisation zu verankern und durch geeignete Vorkehrungen der Organisation zu erhalten, wie dies etwa mit der Erarbeitung von Prozeduren, Leitfäden oder Handbüchern geschehen kann.

Die interkantonale Zusammenarbeit lebt ganz wesentlich vom persönlichen Netzwerk, das sich die darin agierenden Personen aufzubauen vermögen. Dieses lässt sich bei einem Abgang von Mitarbeitenden nur

schwerlich in der Organisation halten. Auch hier bedarf es zweckmässiger Vorkehrungen, dieses Wissen in der Organisation zu sichern. Erschwerend kommt im Rahmen der untersuchten Strukturen hinzu, dass diese oftmals sehr klein und leicht sind. Die Organisation beruht auf der engagierten Arbeit einer einzelnen Person, in den selteneren Fällen auf einem Team. Der organisatorischen Lernfähigkeit sind dadurch oftmals enge Grenzen gesetzt. Diese kann auch durch die Schaffung von „Chef-beamtengruppen“ gestärkt werden, wie dies bei der CGSO/WRK und der NRK der Fall ist. Hier wird der Nachteil der Kleinheit des Sekretariats mit dem Einbezug von Externen in einer virtuellen Organisation umgangen. Dies erfordert aber den Willen und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit.

7.3.3 *Interne anspruchgruppenorientierte Kriterien*

Diese Kriterien gelten ungeachtet des Unternehmens oder der Organisation und haben in diesem Sinne Allgemeingültigkeit. Nur sind der Erfüllung durch die bereits thematisierte Grösse der meisten interkantonalen Organisationen und die Beschränktheit ihrer Aufgaben enge Grenzen gesetzt. In grösseren Strukturen können diese Kriterien wohl besser erfüllt werden als in kleinen mit keinen oder wenigen Mitarbeitenden. Einzig die Durchlässigkeit zu kantonalen Verwaltungen, anderen interkantonalen Organisationen und zur Bundesverwaltung kann hier entsprechende Möglichkeiten eröffnen. Ein Wechsel der Funktion und die Übernahme einer neuen führen aber auch zum Verlust an Wissen in der angesammlten Organisation, wie es beim vorigen Kriterium dargestellt wurde.

Eine andere Gefahr besteht darin, dass die Sekretariate versucht sind, sich mit einem personellen Ausbau neue Aufgabenfelder und Kompetenzen zu verschaffen. Dies verursacht zusätzliche Kosten, das System läuft Gefahr, an Komplexität zu gewinnen, und der Ausbau der Struktur kann Widerstände verursachen.

- Förderung der sozialen Effizienz und der individuellen Lernfähigkeit

Die Organisationsregeln sind bei der Aufgabenerfüllung der einzelnen Aktionsträger, zumindest in ihrem Aufgabenbereich, durchschaubar, öffnen Freiräume und bieten die Möglichkeit zur Entfaltung der Leistungs-

potentiale, was sich positiv auf die Arbeitszufriedenheit, die Lern- und die Leistungsmotivation auswirkt.

Als ein Unterkriterium lässt sich die Forderung nach einer möglichst abschliessenden, ganzheitlich-integrierten Bearbeitung einer Aufgabe innerhalb eines Subsystems definieren. Dies erhöht die Identifikation des Aktionsträgers mit dem Endprodukt und fördert gleichzeitig die Suche nach aufgaben- und funktionsübergreifenden Lösungen. Aufgaben haben aber personell möglichst eindeutig zugeordnet zu sein, was sich widersprechende Anweisungen oder Richtlinien verschiedener Instanzen verhindert und die kreative Variation bei der Ausführung von Tätigkeiten hemmt. Es braucht gerade für Führungskräfte stellenbezogene Entwicklungsmöglichkeiten und ausreichende Kompetenz- und Verantwortungsspielräume, die Variationen der Tätigkeiten eröffnen und damit zur Steigerung von Problem- und Chancenwahrnehmung sowie ganzheitlicherem Lernen on the job dienen (Thom/Wenger 2000: 46f).

Die Herausforderung und die Möglichkeit der ganzheitlich-integrierten Bearbeitung sind bei diesen meist kleinen Organisationen durch die sehr umfassende administrative und inhaltliche Zuständigkeit durchaus gegeben. Erschwerend wirken sich meist in Rotation wahrgenommene Präsidien und die grundsätzliche Mehrfachunterstellung auf die Aufgabenerfüllung aus. Durch geeignete Strukturen und klare Pflichtenhefte gilt es diesem Punkt Beachtung zu schenken.

7.4 Fallspezifische Ergänzung des Bewertungsrahmens

Die hier aufgeführten Kriterien stellen eine Auswahl dar und sind in keiner Art und Weise erschöpfend. Auch sind sie generell abstrakt gehalten und müssen der jeweiligen Situation angepasst werden. Es gilt auch zu beachten, dass das Ausmass der Erfüllbarkeit der einzelnen Kriterien wiederum stark von der jeweiligen Situation abhängt (Thom/Wenger 2000: 48).

Den Autoren ist sicher beizupflichten, dass die Frage der Organisationsform bewusst und frühzeitig in jeden Veränderungsprozess einbezogen werden muss und dass die Festlegung auf die strategischen Ziele der Organisation nicht ausreichend ist (Thom/Wenger 2002: 9). In diesem Sinne ist es zu begrüßen, dass sich sowohl die KdK als auch die CGSO/WRK im gesamten Reformprozess der letzten Jahre eingehend mit Fragen der Organisationsform auseinandergesetzt haben. Aber gerade die Reformen innerhalb der KdK zeigen deutlich die Grenzen auf. Nebst Fragen der Effizienz sind auch politische Aspekte, die Kosten, die Akzeptanz etc. zu berücksichtigen. Der Kriterienkatalog muss entsprechend angepasst und für den dargestellten Untersuchungsgegenstand erweitert werden.

Die oben eingeführten Kriterien dienen zur Beurteilung der Organisation im engeren Sinn. Im Folgenden geht es um den Einbezug des weiteren Umfelds, das über die Organisation hinausreicht. Beide Elemente zusammen werden einen umfassenderen Beurteilungsrahmen abgeben, anhand dessen die verschiedenen Formen der Zusammenarbeit zwischen den Regierungs- und den Fachdirektorenkonferenzen beurteilt werden können.

7.4.1 Anpassung des rechtlichen und organisatorischen Rahmens

Im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit erweisen sich Anpassungen am rechtlichen und organisatorischen Rahmen als aufwändig und langwierig, setzen diese doch den Konsens aller beteiligten Kantone und evtl. weiterer Organe voraus. Es erstaunt daher kaum, dass Statuten, Vereinbarungen etc. interkantonaler Gremien wie auch deren organisatorischer Rahmen nur sehr zurückhaltend geändert werden. So wer-

den Neuerungen oftmals ohne entsprechende organisatorische oder rechtliche Anpassungen eingeführt.

Kann eine Reform im bestehenden Rahmen erfolgen, wachsen die Bereitschaft Änderungen vorzunehmen und die Chancen für eine rasche und erfolgreiche Umsetzung. Sind hingegen bedeutende Anpassungen vorzunehmen, ist mit Widerstand und Verzögerungen zu rechnen, wie dies die langwierigen Diskussionen bezüglich der Schaffung eines professionellen Sekretariates der CGSO/WRK oder die Umsetzung des Projekts „Haus der Kantone“ der KdK deutlich gemacht haben.

7.4.2 *Politische Akzeptanz*

Nebst dem rechtlich-organisatorischen Rahmen kommt der politischen Akzeptanz bei der Umsetzbarkeit von Zusammenarbeitslösungen eine grosse Bedeutung zu. Diese hängt nicht nur von den jeweiligen Kantonsregierungen und ihren Vertreterinnen und Vertretern in den interkantonalen Gremien ab, sondern wird auch von den Sekretariaten dieser Gremien und den Kantonsverwaltungen beeinflusst.

Die Diskussion der Modelle der KdK im Rahmen der Umsetzung des Hauses der Kantone hat die Grenzen der Akzeptanz deutlich aufgezeigt. Weder die Kantone noch die betroffenen Direktorenkonferenzen waren bereit, einen wesentlichen Teil ihrer Autonomie zugunsten einer höheren Verbindlichkeit der Zusammenarbeit aufzugeben. Im Endeffekt war nur das Modell Netzwerk/räumliche Zusammenführung mit Vorbehalten bezüglich der Autonomie der Kantonsregierungen und der Direktorenkonferenzen, der Kosten oder der Stellung des Ständerats mehrheitsfähig (KdK 2005a).

Die ersten in der Westschweiz zwischen der CGSO/WRK und den Sekretären der dortigen Direktorenkonferenzen geführten Gespräche haben ebenfalls teilweise heftige Reaktionen ausgelöst und die vorläufigen Grenzen einer engeren Zusammenarbeit verdeutlicht. Es wird sich hier zeigen, wie der Prozess einer Vertiefung und Systematisierung vorangetrieben werden kann.

7.4.3 *Verbindlichkeit und Legitimation der Entscheide*

Wesentliche Kriterien sind die Verbindlichkeit der Entscheide und deren Legitimation. Diese Kriterien stehen in starkem Widerspruch zur politischen Akzeptanz und zur Wahrung der Autonomie der Kantone und der verschiedenen Organe.

Es wird sich die Frage stellen, inwiefern eine Regierungskonferenz sowohl gegenüber den Mitgliederkantonen und den Kantonsregierungen als auch gegenüber den einzelnen Direktorenkonferenzen bindende Entscheide fällen kann und inwieweit solche Entscheide auch für die kantonalen Verwaltungen bindend sind.

Grundsätzlich wird eine Entscheidung nur verbindlich, wenn sie von allen Kantonen als solche anerkannt wird und/oder Eingang in die Gesetzgebung findet. Somit stellt der bestehende rechtlich-organisatorische Rahmen eine beträchtliche Hürde dar. Dies kann man etwa an der Umsetzung der Verwaltungsvereinbarung über reglementierte gewerbliche Tätigkeiten des Espace Mittelland ablesen, die in den einzelnen Kantonen, die ihr beigetreten sind, wenig bekannt ist und kaum umgesetzt wird (EM 1999a; b; c).

Diese Frage gewinnt mit der Umsetzung der NFA/IRV an Bedeutung. Denn mit Art. 48 Abs. 4 und 5 BV erhalten die Kantone die Möglichkeit, interkantonale Organe, die einen interkantonalen Vertrag umsetzen, durch Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen zu ermächtigen. Ein solcher Vertrag muss aber von den beteiligten Kantonen mit den gleichen Verfahren genehmigt werden, wie sie für die innerkantonale Rechtsetzung gelten. Im Weiteren werden die Kantone angehalten, das interkantonale Recht zu beachten.

Somit besteht die rechtliche Grundlage, dass mittels interkantonalen Vertrags eine hohe Verbindlichkeit geschaffen werden kann, was für die Effizienz der Organisation eine zentrale Bedingung darstellt. Nur ist das Verfahren schwerfällig und langwierig. Zudem besteht die Gefahr, dass ein solcher Vertrag wegen der Weigerung eines oder mehrerer Kantone nicht zustande kommt. Wieweit diese Möglichkeit in Zukunft genutzt wird, muss sich noch weisen.

Das System der interkantonalen Zusammenarbeit wird aber nur einen Mehrwert erbringen, wenn es gelingt, für die Beteiligten verbindliche Entschiede zu fällen, denen eine hohe Legitimation zukommt, damit sie von den jeweiligen betroffenen Behörden und Organen auch umgesetzt werden. Dabei gilt es auch die Parlamente einzubeziehen.

7.4.4 *Autonomie der Organe*

Modelle, die keine wesentlichen Veränderungen an der Autonomie, den Kompetenzen und den Strukturen der beteiligten Organe vornehmen, laufen weniger Gefahr, auf Widerstand zu stossen. Dies haben die Arbeiten bei der Umsetzung der Reformen der KdK im Rahmen des Projekts „Haus der Kantone“ deutlich gezeigt (KdK 2005a; KoSeKo 2004). Modelle, die eine massive Strukturierung und Hierarchisierung vorsehen, sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt wohl eher zum Scheitern verurteilt.

Die Kunst wird somit darin bestehen Modelle zu entwickeln, die diesem Umstand Rechnung tragen, aber dennoch eine weitergehende Zusammenarbeit ermöglichen als dies gegenwärtig der Fall ist.

7.4.5 *Kosten*

Ein wesentliches Kriterium bilden die Kosten. Das Beispiel KdK zeigt, dass die Kantone nicht bereit sind, für die engere Zusammenarbeit höhere Kosten hinzunehmen. Die neue Form der Zusammenarbeit hat mindestens kostenneutral zu erfolgen. Eigentlich sind sogar Einsparungen erwünscht (KdK 2005a).

Hier zeigt sich ein wesentlicher Unterschied zwischen den nationalen und den regionalen Regierungs- und Fachdirektorenkonferenzen. Erstere vermögen, bedingt durch die Grösse ihrer Sekretariate, Synergien zu nutzen und wohl Kosten zu sparen. Dies wird zumindest von der KdK bei der Umsetzung des Modells Netzwerk/räumliche Zusammenführung angestrebt. Bei den regionalen Direktorenkonferenzen, die grundsätzlich nicht über eigenes Personal und nur über sehr leichte Strukturen verfügen, könnte eine stärkere Strukturierung und Professionalisierung den gegenteiligen Effekt, nämlich gesamthaft höhere Kosten, verursachen.

Im gegenwärtigen Zeitpunkt würde dies wohl weder von den Kantonsregierungen noch von den betroffenen Direktorenkonferenzen gebilligt.

7.4.6 *Strukturelle und personelle Anpassungen*

Strukturellen Anpassungen sind enge Grenzen gesetzt. Die verschiedenen Konferenzen verfügen in den wenigsten Fällen über professionelle Sekretariate mit entsprechenden Mitarbeiterstäben. Vielmehr handelt es sich um sehr leichte, teilweise auch um ad hoc-Strukturen. Es sind oftmals Mitarbeitende kantonaler Stellen, die diese Funktionen auf Zeit im Nebenamt übernehmen. Ein Ausbau dieser Sekretariate ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt wohl weder möglich noch erwünscht. Daher werden die Modelle auf ihren Anpassungsbedarf eingeschätzt werden müssen. Sie müssen auf eine Erhöhung des Informationsflusses und der Koordination ausgerichtet sein, ohne zwingend neue Organe zu schaffen.

Die von der KdK verfolgte Strukturierung bringt auch personelle Probleme mit sich, die nicht unterschätzt werden dürfen. Erfolgt die Überführung einer Direktorenkonferenz ins Haus der Kantone, stellt sich auch die Frage der Überführung des Personals. Daneben sollte die Nutzung von Synergien auch zu Einsparungen beim Personal führen. Beides wird auf Widerstand der betroffenen Konferenzen und ihrer Mitarbeitenden stossen. Es wird sich weisen, wieweit sich die jeweiligen Konferenzen durchzusetzen vermögen.

7.5 Erweiterter Kriterienkatalog und Bewertungsrahmen

Durch Kombination der abstrakten, eher organisationszentrierten Kriterien mit den vom Umfeld definierten ergibt sich folgender erweiterter Kriterienkatalog und Bewertungsrahmen:

Tabelle 9: Erweiterter Kriterienkatalog und Bewertungsrahmen

Bezug	Kriterienkategorie	Effizienzkriterium
Organisationskriterien im engeren Sinn	Ökonomisch- technische Kriterien	Zielorientierung der Organisation
		Förderung der Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwands
		Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse
	Flexibilitätsorientierte Kriterien	Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation
		Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit (Kompetenzbündelungseffizienz)
	Interne anspruchgruppenorientierte Kriterien	Förderung der sozialen Effizienz und individuellen Lernfähigkeit
Organisationskriterien im weiteren Sinn	Rechtlich- politische Kriterien	Anpassungsbedarf des rechtlich-organisatorischen Rahmens
		Politische Akzeptanz und Wille zur Umsetzung
		Verbindlichkeit und Legitimation der Entscheide
		Autonomie der Organe
	Strukturelle Kriterien	Kosten
		Strukturelle Anpassungen und personelle Änderungen

Mit der Erweiterung des ursprünglichen Kriterienkatalogs von Thom und Wenger um eine neue Bezugsgruppe – die Organisationskriterien im weiteren Sinn – und der Formulierung von sechs zusätzlichen Kriterien im rechtlich-politischen und strukturellen Bereich wird es möglich sein, die verschiedenen Modelle der Zusammenarbeit der Regierungs- mit den Direktorenkonferenzen zu bewerten. Die Beschränkung auf zwölf Kriterien garantiert die Anwendbarkeit des vorliegenden Bewertungsrahmens.

8 ÜBERPRÜFUNG DER MODELLE

In Beantwortung der dritten Frage, nämlich was leisten die verschiedenen Modelle, werden in diesem Kapitel erstmals ein verbaler Vergleich (Thom/Wenger 2000: 51ff; 2002: 103ff) und eine Punktebewertung der verschiedenen Modelle erstellt (Thom/Wenger 2000: 58ff; 2002: 112ff). Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Konferenzen dienen der Überprüfung der Resultate.

Bei diesen Vergleichen gilt es drei wesentliche Punkte zu beachten, wobei diese Einschränkungen die Bewertung erschweren, diese aber gleichzeitig transparenter machen:

Erstens ist ein Teil der hier besprochenen Modelle bereits umgesetzt oder in Umsetzung begriffen. Dies gilt für die Rahmenordnung KdK, die Umsetzung des Modells Netzwerk/räumliche Zusammenführung im Rahmen des Projekts „Haus der Kantone“ und für das Regelwerk der ZRK. Der Kenntnisstand über diese Modelle ist höher, während er bei den noch nicht umgesetzten tiefer ist und oftmals auf Annahmen beruht. Dies gilt für die Modelle Konferenzdienste und interkantonales Kompetenzzentrum der KdK.

Zweitens sind die hier besprochenen Organisationen sehr unterschiedlich aufgebaut. Wir verstehen hier unter Organisation nicht nur die Organisation im engeren Sinn, also ein einzelnes Sekretariat, sondern das Zusammenspiel verschiedener Suborganisationen in einem grösseren Rahmen; z.B. die Zusammenarbeit der KdK mit den nationalen Direktorenkonferenzen und ihren Sekretariaten oder der ZRK mit ihren regionalen Direktorenkonferenzen und den anderen an der Zusammenarbeit beteiligten Organen.

Drittens stellen die Modelle keine Modelle in Reinform dar. So ist die Rahmenordnung KdK die Basis für die Umsetzung des Modells Netzwerk/räumliche Zusammenführung und evtl. auch für die Umsetzung des Modells interkantonales Kompetenzzentrum. Es handelt sich somit um eine Mischform zwischen einem prozess- und einem strukturorientierten Modell, was auch für die ZRK gilt. Andererseits kommen die drei Strukturmodelle nicht ohne Prozesselemente aus.

8.1 Verbaler Vergleich und Punktebewertung der Organisationsformen

Als Basis des verbalen Vergleichs dient der erweiterte Kriterien- und Bewertungsrahmen. Dabei wird aber bereits zwischen mehr prozess- und strukturorientierten Modellen unterschieden, wobei es die oben gemachten Einschränkungen zu beachten gilt.

Im verbalen Vergleich wird auch eine Punktebewertung der einzelnen Modelle vorgenommen, die als Basis für eine gewichtete Bewertung dient. Die Skala geht von 1 für eine positive zu - 1 für eine negative Wertung des Kriteriums (0 = indifferent).

In den folgenden Tabellen werden die Modelle anhand der eingeführten Kriterien bewertet.

8.2 Überprüfung der Effizienzkriterien im engeren Sinn

Tabelle 10: Zielorientierung der Organisation

Effizienzkriterien im engeren Sinn	Modelle				
	Prozessorientierte Modelle		Strukturorientierte Modelle (Modelle des Projekts „Haus der Kantone“)		
	KdK Rahmenordnung	ZRK Regelwerk	Netzwerk/ räumliche Zusammenführung	Konferenzdienste	Kompetenzzentrum
Zielorientierung der Organisation - eindeutiger Zielbezug aller Stellenaufgaben - Einhaltung des Kongruenzprinzips - Aufgabenerfüllung: sach- / problemnah, zielbezogen	<p>Grundsätzlich kein eindeutiger Zielbezug auf der obersten Ebene, da die verschiedenen Organe mit ihren je unterschiedlichen Zielen bestehen bleiben.</p> <p>Das Fachwissen ist verteilt auf die verschiedenen Konferenzen, wo der Zielbezug und die Einhaltung des Kongruenzprinzips möglich sind.</p> <p>Regeln des Informationsaustausches und der Kompetenzzuteilung zwischen der KdK und den nationalen Direktorenkonferenzen sichern den Informationsfluss und die Aufgabenzuteilung.</p>	<p>Der Zielbezug auf der Gesamtebene ist vorab durch den ZRK-Ausschuss, die Staatsschreiberkonferenz und das Sekretariat ZRK gegeben. Gerade das Sekretariat ZRK ist der Gesamtsicht verpflichtet, hat aber auch ihm übertragene Mandate zu erfüllen.</p> <p>Ansonsten bleibt der Zielbezug der einzelnen Konferenzen bestehen. Dieser kann durch Entscheide gemäss Ablaufschema bei Zusammenarbeitsprojekten gesteuert werden, wo der politische Wille besteht.</p>	<p>Die gesamtheitliche Zielorientierung ist schwach, da die Unabhängigkeit der einzelnen Sekretariate der Konferenzen erhalten bleibt, trotz der räumlichen Zusammenführung im „Haus der Kantone“.</p> <p>Hingegen wird der Informationsaustausch und die informelle Koordination und Kooperation gestärkt für die anwesenden Konferenzen.</p>	<p>Die gesamtheitliche Zielorientierung ist auch in diesem Modell schwach, da die Unabhängigkeit der einzelnen Sekretariate erhalten bleibt. Im Vordergrund verbleiben aber auch hier die spezifischen Ziele der Konferenzen.</p> <p>Gestärkt wird das System durch eine Geschäftsleitung, die für Querschnittsaufgaben zuständig ist. In diesen Bereichen kann sich eine gesamtheitliche Zielorientierung ausbilden.</p>	<p>Bestehen einer umfassenden Organisation mit Mitarbeitenden, die der Gesamtorganisation unterstehen und bestimmte Bereiche bearbeiten. Zielorientierung im Sinne der Gesamtheit zu Lasten der Zielorientierung einzelner Konferenzen möglich.</p> <p>Eine doppelte Unterstellung, einerseits gegenüber der jeweiligen Konferenz, andererseits gegenüber dem Kompetenzzentrum, bleibt bestehen. Hier kann es zu Zielkonflikten zwischen der über- und der untergeordneten Ebene kommen.</p>
	Wertung: -1	Wertung: 0	Wertung: 0	Wertung: 0	Wertung: 1

Tabelle 11: Förderung der Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes

Effizienzkriterien im engeren Sinn	Modelle				
	Prozessorientierte Modelle		Strukturorientierte Modelle		
			(Modelle des Projekts „Haus der Kantone“)		
	KdK Rahmenordnung	ZRK Regelwerk	Netzwerk/ räumliche Zusammenführung	Konferenzdienste	Kompetenzzentrum
Förderung der Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes - aufwandgünstige Gliederungsstufe - aufwandgünstige Gliederungsbreite - Schnittstellen mit Kooperationsnotwendigkeit, horizontale Koordinationseinrichtungen	<p>Die Führbarkeit des Gesamtsystems ist kompliziert, da mit den Konferenzen viele autonome Akteure vorhanden sind, die grundsätzlich gleichberechtigt auftreten. Dies führt gleichzeitig zu einer suboptimalen Gliederungsbreite.</p> <p>Es gibt viele Schnittstellen mit entsprechend hohem Koordinationsaufwand.</p>	<p>Es verbleiben nach wie vor viele Akteure und damit eine erschwerte Führbarkeit und eine ungünstige Gliederungstiefe mit vielen Schnittstellen.</p> <p>Da die Beschlussfassung nach klaren Regeln verläuft, die Verfahren vorgegeben und die Schnittstellen definiert sind, ist das System dennoch besser führbar.</p> <p>Ausschlaggebend ist der politische Wille, der ZRK mehr Gewicht zu verleihen.</p>	<p>An der Führbarkeit der Gesamtorganisation ändert sich gegenüber dem jetzigen Zustand wenig, da die Sekretariate der Direktorenkonferenzen und somit die Gliederungstiefe mit den vielen Schnittstellen bestehen bleiben.</p> <p>Einzig die Nähe ermöglicht eine einfachere und wohl bessere Koordination, die durch die KoSeKo als horizontales Koordinationsorgan noch verstärkt wird.</p>	<p>Als Kompromisslösung, die das Modell Netzwerk/räumliche Zusammenführung um eine Geschäftsleitung erweitert, bringt dieses Modell keine wesentliche Stärkung der Führung und Begrenzung des Koordinationsaufwandes.</p> <p>Wiederum kann die räumliche Nähe Vorteile bringen.</p>	<p>Dieses Modell verspricht die Bildung einer strukturierten Organisation mit reduzierter Gliederungsbreite, bedingt durch die Bildung von Bereichen.</p> <p>Hingegen ändert sich kaum etwas an der Gliederungstiefe, da die Direktorenkonferenzen weiterhin bestehen bleiben.</p> <p>Der Koordinationsaufwand innerhalb des Konferenzdienstes nimmt ab, bleibt aber gegenüber den Konferenzen bestehen.</p>
	Wertung: -1	Wertung: 1	Wertung: 0	Wertung: 0	Wertung: 1

Tabelle 12: Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse

Effizienzkriterien im engeren Sinn	Modelle				
	Prozessorientierte Modelle		Strukturorientierte Modelle		
			(Modelle des Projekts „Haus der Kantone“)		
	KdK Rahmenordnung	ZRK Regelwerk	Netzwerk/ räumliche Zusammenführung	Konferenzdienste	Kompetenzzentrum
<p>Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse - für Zeitbedarf und Problemlösungssicht gleichermaßen günstige Zahl beteiligter Aktionseinheiten - eindeutige Regeln zur Prioritätensetzung und zielbezogenen Konfliktlösung</p>	<p>Bedingt durch die hohe Zahl der autonomen Akteure sind viele Organe beteiligt, wodurch die Informationsverarbeitung und die Entscheidungsfindung erschwert werden. Auch sind die Regeln der Entscheidungsfindung und der Kompetenzen wenig klar.</p> <p>Prioritäten werden von jedem Organ selbständig gesetzt, die Konfliktlösung ist schwach strukturiert und gegebenenfalls sind Entscheide nur schwer durchsetzbar.</p> <p>Im politischen Umfeld wird man eher bestrebt sein, Kompromisse zu finden oder keine Entscheide zu fällen.</p>	<p>Dank dem Vorhandensein eines Regelwerks und der Abstützung auf die zweimal jährlich stattfindende Plenarversammlung, dem ZRK-Ausschuss, der Staatsschreiberkonferenz und dem Sekretariat ZRK bestehen grundsätzlich die strukturellen Möglichkeiten, Informationen schnell zu verbreiten und rasche Entscheide zu fällen.</p> <p>Die Autonomie der einzelnen Kantone und ihrer Direktorenkonferenzen bleibt aber erhalten. Es kommt somit auf die Bereitschaft der einzelnen Akteure an, das Regelwerk anzuwenden.</p>	<p>Grundsätzlich steigt die Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsgeschwindigkeit durch die räumliche Nähe und das Koordinationsorgan.</p> <p>Erschwerend ist, dass nicht alle Direktorenkonferenzen sofort ihren Sitz ins „Haus der Kantone“ verlegen werden.</p> <p>Zudem bedarf es zur Entscheidungsfindung weiterhin des Rückgriffs auf die jeweiligen Direktorenkonferenzen und/oder die Kantonsregierungen.</p> <p>In den Querschnittsbereichen, die vom Koordinationsorgan abgedeckt werden, können die Ziele erreicht werden.</p> <p>Die Prioritätensetzung und die Konfliktlösung bleiben problematisch.</p>	<p>Die Situation erfährt gegenüber dem Modell Netzwerk/räumliche Zusammenführung kaum eine Veränderung.</p>	<p>Es ist anzunehmen, dass die Qualität und Geschwindigkeit der Informationsverarbeitung steigt, sofern das gegenwärtig in den Sekretariaten der Direktorenkonferenzen vorhandene Wissen in der neuen Struktur gehalten werden kann.</p> <p>Nach wie vor bleiben die jeweiligen Konferenzen entscheidungskompetent, was sich eher hemmend auf die Erhöhung der Entscheidungsgeschwindigkeit auswirken kann.</p>
	Wertung: -1	Wertung: 1	Wertung: -1	Wertung: -1	Wertung: 1

Tabelle 13: Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation

Effizienzkriterien im engeren Sinn	Modelle				
	Prozessorientierte Modelle		Strukturorientierte Modelle (Modelle des Projekts „Haus der Kantone“)		
	KdK Rahmenordnung	ZRK Regelwerk	Netzwerk/ räumliche Zusammenführung	Konferenzdienste	Kompetenzzentrum
<p>Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fähigkeit zur anforderungsgerechten und friktionsarmen Aktion und Reaktion - optimaler Zentralisierungsgrad von Aktions- und Reaktionsentscheidungen 	<p>Geringe Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit, bedingt durch die grosse Anzahl autonomer Akteure.</p> <p>Aktions- und Reaktionsentscheide bleiben auf verschiedene Organe verteilt.</p> <p>Entscheidwege sind lang und die Entscheidungsmechanismen kompliziert.</p>	<p>Anpassungsfähigkeit ist strukturell schwierig.</p> <p>Es hat sich aber in der Vergangenheit gezeigt, dass die Organisation auf neue Situationen reagieren konnte. Somit besteht das Potential, die Umsetzung bedarf aber weiterhin eines hohen Konsenses unter den vielen Akteuren.</p>	<p>Die räumliche Zusammenführung kann einen Beitrag zum besseren Informationsfluss und zur informellen Koordination leisten. Der Handlungsbedarf kann dadurch rascher erkannt werden.</p> <p>Die Entscheidungsmechanismen bleiben aber weiterhin kompliziert und umfassen viele Akteure.</p>	<p>Grundsätzlich ändert sich nichts gegenüber dem Modell Netzwerk/räumliche Zusammenführung.</p>	<p>Das Erkennen von Handlungsbedarf zur Anpassung an neue Gegebenheiten kann hier rascher erfolgen.</p> <p>Die Umsetzung ist aber ebenfalls an die Zustimmung der beteiligten Kantone und Konferenzen gebunden.</p>
	Wertung: -1	Wertung: 1	Wertung: -1	Wertung: -1	Wertung: 0

Tabelle 14: Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit

Effizienzkriterien im engeren Sinn	Modelle		Strukturorientierte Modelle (Modelle des Projekts „Haus der Kantone“)		
	KdK Rahmenordnung	ZRK Regelwerk	Netzwerk/ räumliche Zusammenführung	Konferenzdienste	Kompetenzzentrum
Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit (Kompetenzbündelungseffizienz) - Möglichkeit zur ebenen-, bereichs- und funktionsübergreifenden Information, Kommunikation und persönlichen Kontakten - Durchlässigkeit der Strukturen - Fähigkeit zur Bündelung spezifischer Wissenspotentiale	<p>Da keine Organisation im eigentlichen Sinn besteht, verlagert sich die organisatorische Lernfähigkeit in die einzelnen Einheiten.</p> <p>Wieweit dies die Gesamtstruktur beeinflussen kann, ist offen.</p> <p>Austausch und persönliche Kontakte können im Netzwerk und/oder innerhalb der einzelnen Organisationen entstehen.</p>	<p>Durch das Bestehen von verschiedenen Organen, namentlich dem ZRK-Ausschuss, der Staatsschreiberkonferenz und dem Sekretariat ZRK, dem die Aufgabe der Koordination und des Informationsaustausches zukommt, besteht die Möglichkeit, die Lernfähigkeit der Gesamtorganisation zu stärken.</p> <p>Persönliche Kontakte können sich auf verschiedenen Ebenen ergeben, was die übergreifende Information und Kommunikation erlaubt. Die Bündelung von Wissenspotentialen bleibt aber wohl in den einzelnen Bereichen verhaftet.</p>	<p>Austauschmöglichkeiten und Kommunikation steigen.</p> <p>Mit der Bildung eines Koordinationsgremiums wird der Informationsaustausch strukturiert.</p> <p>Die Bündelung von bereichsübergreifendem Wissen ist bedingt möglich, die Strukturen bleiben aber nur beschränkt durchlässig.</p> <p>Die besten Voraussetzungen bestehen bei den Querschnittsbereichen, die dem Koordinationsgremium unterstehen.</p>	<p>Die Schaffung einer Geschäftsleitung ändert wenig gegenüber dem Modell Netzwerk/räumliche Zusammenführung.</p>	<p>Das Kompetenzzentrum mit seinen thematisch gegliederten Bereichen schafft die besten Voraussetzungen für eine übergreifende Kommunikation und Information.</p> <p>Die persönlichen Kontakte sind sichergestellt und die Organisation grundsätzlich durchlässig.</p> <p>Das vorhandene Wissen lässt sich den jeweiligen Bedürfnissen entsprechend bündeln. Gleichzeitig besteht die Gefahr einer Segmentierung.</p>
	Wertung: -1	Wertung: -1	Wertung: 0	Wertung: 0	Wertung: 1

Tabelle 15: Förderung der sozialen Effizienz und individuellen Lernfähigkeit

Effizienzkriterien im engeren Sinn	Modelle		Strukturorientierte Modelle (Modelle des Projekts „Haus der Kantone“)		
	Prozessorientierte Modelle		Netzwerk/ räumliche Zusammenführung	Konferenzdienste	Kompetenzzentrum
Förderung der sozialen Effizienz und individuellen Lernfähigkeit - Abschliessende, ganzheitlich-integrierte Bearbeitung einer Aufgabe innerhalb eines Subsystems - Eindeutigkeit der personellen Zuordnung - Günstige stellenbezogene Entwicklungsmöglichkeiten von Führungskräften	<p>Auf Stufe der einzelnen Konferenzen ist die umfassende Bearbeitung und Verantwortung gerade bei kleineren Sekretariaten gegeben. Auch kann von einem hohen Mass an Kompetenz und Verantwortung ausgegangen werden.</p> <p>Problematisch bleibt die klare personelle Zuordnung der Sekretäre in diesem System.</p> <p>Die Entwicklungsmöglichkeiten sind beschränkt oder eher in den grösseren Sekretariaten gegeben.</p>	<p>Das Sekretariat ZRK hat eine umfassende Zuständigkeit, Kompetenzen und Verantwortung, kann aber kaum Entwicklungsmöglichkeiten anbieten.</p> <p>Problematisch bleibt die mangelnde personelle Zuordnung, da grundsätzlich eine Vielzahl von Akteuren mitwirkt.</p>	<p>Die Aufgabenerfüllung ist ganzheitlich und umfassend und es bestehen Kompetenz- und Verantwortungsspielräume bei einem hohen Grad an Autonomie.</p> <p>Entwicklungsmöglichkeiten ergeben sich höchstens innerhalb der Sekretariate der grösseren Konferenzen.</p> <p>Da nebst dem Koordinationsgremium eine eigentliche Struktur fehlt, beschränken sich diese Möglichkeiten aber auf die einzelnen Sekretariate.</p>	<p>Dieses Modell unterscheidet sich nur unwesentlich vom Modell Netzwerk/räumliche Zusammenführung.</p> <p>Die neu zu schaffende Geschäftsleitung kann aber dazu beitragen, dass die personelle Zuordnung geschwächt wird, da eine zusätzliche Führungsebene entsteht.</p>	<p>Mit der Schaffung von Bereichen wird die umfassende und ganzheitliche Bearbeitung der Aufgaben gestärkt.</p> <p>Hingegen bleibt die personelle Zuordnung problematisch und mit der Hierarchisierung der Struktur die Autonomie, Kompetenz und Verantwortung tendenziell geschwächt.</p> <p>Dafür eröffnen sich wohl eher Entwicklungsmöglichkeiten.</p>
	Wertung: 0	Wertung: -1	Wertung: 0	Wertung: 0	Wertung: 1

8.3 Effizienzkriterien im weiteren Sinn

Tabelle 16: Anpassungsbedarf des rechtlichen und organisatorischen Rahmens

		Modelle			
		Prozessorientierte Modelle		Strukturorientierte Modelle (Modelle des Projekts „Haus der Kantone“)	
Effizienzkriterien im weiteren Sinn	KdK Rahmenordnung	ZRK Regelwerk	Netzwerk/ räumliche Zusammenführung	Konferenzdienste	Kompetenzzentrum
Anpassungsbedarf des rechtlichen und organisatorischen Rahmens	<p>System von Regeln der Information und der Kompetenzteilung unter Wahrung der Autonomie der Kantone und der Direktorenkonferenzen.</p> <p>Daraus ergeben sich weder rechtliche noch wesentliche organisatorische Anpassungen, sondern lediglich eine Verfestigung der bisher pragmatisch erfolgten Zusammenarbeit.</p>	<p>Die Zusammenarbeit beruht einerseits auf dem Statut (Konkordat) und einem Regelwerk, das die Abläufe und Verfahren der Zusammenarbeit festhält. Die Entscheidungsfindung beruht weiterhin auf den ordentlichen Verfahren. Damit sind weder rechtliche noch wesentliche organisatorische Anpassungen verbunden.</p> <p>Das Regelwerk hat aber zu mehr Transparenz und einer Vertiefung der Zusammenarbeit beigetragen.</p>	<p>Der Anpassungsbedarf am rechtlichen Rahmen beschränkt sich auf die Erweiterung und den Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern der Direktorenkonferenzen in den Leitenden Ausschuss der KdK. Daneben wird ein der KoSe-Ko ähnliches Koordinationsorgan geschaffen.</p> <p>Organisatorisch gilt es, den Betrieb des „Hauses der Kantone“ und die Zusammenführung der Sekretariate zu bewältigen.</p>	<p>Gegenüber dem Modell Netzwerk/ räumliche Zusammenführung erfolgt organisatorisch lediglich die Schaffung einer Geschäftsleitung, die den Betrieb sicherstellt und die Querschnittsthemen betreut.</p>	<p>Mit der Schaffung eines Kompetenzzentrums ist der Anpassungsbedarf in rechtlicher und organisatorischer Hinsicht hoch.</p> <p>Um die tief greifende Reorganisation abzusichern, ist von einer Anpassung der KdK-Vereinbarung und den Vereinbarungen der einzelnen Konferenzen auszugehen.</p>
	Wertung: 1	Wertung: 1	Wertung: 0	Wertung: 0	Wertung: -1

Tabelle 17: Politische Akzeptanz und Wille zur Umsetzung

	Modelle				
	Prozessorientierte Modelle		Strukturorientierte Modelle (Modelle des Projekts „Haus der Kantone“)		
Effizienzkriterien im weiteren Sinn	KdK Rahmenordnung	ZRK Regelwerk	Netzwerk/ räumliche Zusammenführung	Konferenzdienste	Kompetenzzentrum
Politische Akzeptanz und Wille zur Umsetzung	<p>Die politische Akzeptanz war beim Erlass der Rahmenordnung gegeben, da kaum ein Eingriff in die Autonomie und Kompetenzen der Kantone damit einherging.</p> <p>Inwieweit ein wirklicher Wille zur Umsetzung besteht, ist schwierig abzuschätzen. Im Konfliktfall bleibt die Meinungsäußerung der Kantone vorbehalten. Die Direktorenkonferenzen haben sich grundsätzlich an die von 18 Kantonen gefällten Beschlüsse zu halten.</p>	<p>Die Akzeptanz und der Wille zur Umsetzung des Regelwerks stellen eines der Wesensmerkmale der Zusammenarbeit in der Zentralschweiz dar.</p> <p>Auch gelang es, dieses dem sich wandelnden Umfeld anzupassen und die Zusammenarbeit zu vertiefen.</p>	<p>In einer ersten Phase ist nur die politische Akzeptanz zur Umsetzung einer Minimallösung im Rahmen des Modells Netzwerk/räumliche Zusammenführung vorhanden.</p> <p>Inwieweit die Umsetzung gelingen wird ist noch offen und wird sich daran messen, welche und wie viele der Direktorenkonferenzen ihre Sekretariate ins „Haus der Kantone“ verlegen werden.</p>	<p>Geringe Akzeptanz, da dieses Modell gegenüber dem Modell Netzwerk/räumliche Zusammenführung kaum einen höheren Nutzen stiftet.</p>	<p>Im gegenwärtigen Zeitpunkt bestehen keine Akzeptanz und kein politischer Wille, dieses Modell umzusetzen.</p> <p>Der Widerstand dürfte vorab darauf beruhen, dass den Konferenzen ein ihnen verantwortliches Sekretariat verloren geht und eine starke Struktur neben den eigentlichen Konferenzen entsteht.</p>
	Wertung: 0	Wertung: 1	Wertung: 0	Wertung: -1	Wertung: -1

Tabelle 18: Verbindlichkeit der Entscheide und Legitimation

	Modelle				
	Prozessorientierte Modelle		Strukturorientierte Modelle (Modelle des Projekts „Haus der Kantone“)		
Effizienzkriterien im weiteren Sinn	KdK Rahmenordnung	ZRK Regelwerk	Netzwerk/ räumliche Zusammenführung	Konferenzdienste	Kompetenzzentrum
Verbindlichkeit und Legitimation der Entscheide	<p>Die Verbindlichkeit der Entscheide ist mit der Zustimmung von 18 Kantonen zur Vorlage an hohe Hürden geknüpft. Die Durchsetzung der Entscheide liegt schlussendlich in der Kompetenz der Kantone.</p> <p>Die Legitimation ist als eher schwach einzustufen, und zur Sicherung der Verbindlichkeit fehlt die Sanktionsmöglichkeit.</p>	<p>Faktisch ist auch in der ZRK die Verbindlichkeit und Legitimation der Entscheide als schwach einzustufen.</p> <p>Dem ist aber der explizite politische Wille zur Zusammenarbeit entgegen zu stellen, der den Entscheiden eine hohe Verbindlichkeit und Legitimation verschafft.</p>	<p>Der Grad der Verbindlichkeit und Legitimation der Entscheide verändert sich grundsätzlich nicht gegenüber der gegenwärtigen Situation.</p> <p>Die Kantone und die einzelnen Konferenzen bleiben autonom und kompetent.</p> <p>Ausschlaggebend wird der politische Wille der Kantone und der Konferenzen sein, den Entscheiden zum Durchbruch zu verhelfen.</p>	<p>Die Verbindlichkeit und Legitimation der Entscheide erfährt gegenüber dem Modell Netzwerk/räumliche Zusammenführung keine Verstärkung.</p> <p>Diese bleiben auch in diesem Modell stark abhängig vom politischen Willen der beteiligten Kantone und Konferenzen.</p>	<p>Die Verstärkung der Verbindlichkeit von Entscheiden kann in der Phase der Entscheidvorbereitung durch die Mitarbeitenden des Kompetenzzentrums durchaus gestärkt werden.</p> <p>Hingegen ändert sich grundsätzlich wohl wenig an der Legitimation, die nach wie vor bei den Kantonen, der Plenarversammlung der KdK oder den Konferenzen liegt. Diese müsste innerkantonal verstärkt werden.</p>
	Wertung: -1	Wertung: 1	Wertung: -1	Wertung: -1	Wertung: 1

Tabelle 19: Autonomie der Organe

	Modelle				
	Prozessorientierte Modelle		Strukturorientierte Modelle (Modelle des Projekts „Haus der Kantone“)		
Effizienzkriterien im weiteren Sinn	KdK Rahmenordnung	ZRK Regelwerk	Netzwerk/ räumliche Zusammenführung	Konferenzdienste	Kompetenzzentrum
Autonomie der Organe	<p>Die Autonomie der Organe bleibt in den Grenzen der Rahmenordnung bestehen und hoch. Sie wird kaum durch die Informationspflicht und die Kompetenzverteilung eingeschränkt.</p>	<p>Die Organe und ihre Autonomie bleiben im Rahmen des Regelwerks grundsätzlich unangetastet. Das Regelwerk stellt aber insofern eine Einschränkung dar, als Entscheide der zuständigen Organe gemäss Regelwerk grundsätzlich bindend sind.</p>	<p>Die Autonomie der Organe bleibt hoch.</p> <p>Als einziges Organ wird neu ein Koordinationsgremium geschaffen.</p> <p>Hingegen werden neu die Querschnittsbereiche vom Koordinationsgremium betreut, was den Aufgabenbereich der Konferenzen einschränken mag.</p>	<p>Auch die Schaffung einer Geschäftsleitung schränkt die Autonomie der Organe nicht wesentlich ein.</p>	<p>Die Autonomie der Organe wird hier massgeblich beschnitten, da die Konferenzen keinen direkten Zugang oder Verfügungsgewalt über ein Sekretariat haben.</p> <p>Zudem kann ein Mitarbeitender des Kompetenzzentrums gleichzeitig für mehrere Konferenzen zuständig sein.</p>
	Wertung: 1	Wertung: 1	Wertung: 0	Wertung: 0	Wertung: -1

Tabelle 20: Kosten

Effizienzkriterien im weiteren Sinn	Modelle		Strukturorientierte Modelle (Modelle des Projekts „Haus der Kantone“)		
	KdK Rahmenordnung	ZRK Regelwerk	Netzwerk/ räumliche Zusammenführung	Konferenzdienste	Kompetenzzentrum
Kosten	Die Kosten fallen weiterhin dezentral und wenig transparent in den einzelnen Organen an. Hingegen entstehen keine zusätzlichen Kosten, es werden aber auch keine Synergien genutzt oder Kosteneinsparungen erzielt.	Mit der Schaffung eines ständigen Sekretariats zur Umsetzung des Regelwerks sind Kosten entstanden. Kosten können hingegen eingespart werden, da das Sekretariat Projektmanagementfunktionen übernimmt. Die Kosten fallen weiterhin dezentral an, müssen aber zunehmend ausgewiesen und transparent dargestellt werden.	Bei der Umsetzung des Modells wird Kostenneutralität verlangt. Es wird aber gleichzeitig mit zusätzlichen Kosten in der Umsetzungsphase gerechnet, bedingt durch die Miete eines Gebäudes, Anschaffungen etc. Diese sollten dann aber bei den jeweiligen Konferenzen wegfallen. Es wird sich zeigen müssen, ob diese Reorganisation gesamthaft kostenneutral erfolgen kann und welche Synergien zu welchen Kosteneinsparnissen führen.	Grundsätzlich sollten bei diesem Modell keine höheren Kosten als beim Modell Netzwerk/räumliche Zusammenführung anfallen. Offen bleibt, welche Querschnittbereiche vom Koordinationsgremium betreut würden und welche Kosten dabei entstehen könnten.	Da nun die Kosten der Sekretariate gänzlich im Kompetenzzentrum anfallen, hängen die Gesamtkosten von den verlangten und angebotenen Dienstleistungen ab. Es ist aber davon auszugehen, dass eine Professionalisierung zu Mehrkosten führt. Ob diese durch die Nutzung von Synergien kompensiert werden können, muss offen bleiben. Dezentral in den Kantonen bis anhin angefallene Kosten würden nun wohl zentralisiert.
	Wertung: 1	Wertung: 0	Wertung: 0	Wertung: 0	Wertung: -1

Tabelle 21: Strukturelle Anpassungen und personelle Änderungen

Effizienzkriterien im weiteren Sinn	Modelle		Strukturorientierte Modelle (Modelle des Projekts „Haus der Kantone“)		
	KdK Rahmenordnung	ZRK Regelwerk	Netzwerk/ räumliche Zusammenführung	Konferenzdienste	Kompetenzzentrum
Strukturelle Anpassungen und personelle Änderungen	An den bestehenden Strukturen werden keine Anpassungen vorgenommen, bezüglich des Personals ergeben sich keine Änderungen.	Die Anpassungen sind mit der Schaffung eines Sekretariats erfolgt. Dieses umfasst 160 Stellenprozent	Die Anpassungen sind bedeutend. Gilt es doch, die Sekretariate der Konferenzen in einem Gebäude zu versammeln, was unter Umständen auch personelle Konsequenzen in den einzelnen Sekretariaten nach sich ziehen kann.	Es ist von den gleichen personellen und strukturellen Anpassungen wie beim Modell Netzwerk/ räumliche Zusammenführung auszugehen.	In diesem Modell ist von weit reichenden strukturellen und personellen Anpassungen auszugehen.
Wertung: 1	Wertung: 0	Wertung: -1	Wertung: -1	Wertung: -1	

8.4 Bewertung der Modelle

Eine erste vorläufige Bewertung der Modelle ergibt folgendes Bild:

Tabelle 22: Bewertung der Modelle

	Modelle				
	Prozessorientierte Modelle		Strukturorientierte Modelle (Modelle des Projekts „Haus der Kantone“)		
Effizienzkriterien im engeren Sinn	KdK Rahmen- ordnung	ZRK Regelwerk	Netzwerk/ räumliche Zu- sammenführung	Konferenz- dienste	Kompetenz- zentrum
Zielorientierung der Organisation	-1	0	0	0	1
Förderung der Führbarkeit und Be- grenzung des Koordinationsaufwan- des	-1	1	0	0	1
Schnelligkeit und Qualität der Informa- tionsverarbeitungs- und Entscheid- prozesse	-1	1	-1	-1	1
Handlungs-, Anpassungs- und Inno- vationsfähigkeit der Organisation	-1	1	-1	-1	0
Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit (Kompetenzbünde- lungseffizienz)	-1	-1	0	0	1
Förderung der sozialen Effizienz und individuellen Lernfähigkeit	0	-1	0	0	1
Total	- 5	1	-2	-2	5
Effizienzkriterien im weiteren Sinn	KdK Rahmen- ordnung	ZRK Regelwerk	Netzwerk/ räumliche Zu- sammenführung	Konferenz- dienste	Kompetenz- zentrum
Anpassungsbedarf des rechtlichen und organisatorischen Rahmens	1	1	0	0	-1
Politische Akzeptanz und Wille zur Umsetzung	0	1	0	-1	-1
Verbindlichkeit der Entscheide und Legitimation	-1	1	-1	-1	1
Autonomie der Organe	1	1	0	0	-1
Kosten	1	0	0	0	-1
Strukturelle Anpassungen und perso- nelle Änderungen	1	0	-1	-1	-1
Total	3	4	-2	-3	-4
Gesamttotal	-2	5	-4	-5	1

Die Auswertung führt zu folgender Rangliste: Am besten schneidet das Modell der ZRK ab, gefolgt vom interkantonalen Kompetenzzentrum und der Rahmenordnung KdK. Mit deutlichem Abstand folgen die beiden Modelle Netzwerk/räumliche Zusammenführung und Konferenzdienste.

Bei den Effizienzkriterien im engeren Sinn lässt sich unschwer feststellen, dass gute Werte dann erzielt werden, wenn eine strukturierte Organisation besteht. Es erstaunt daher wenig, dass das Modell interkantona-les Kompetenzzentrum vor der ZRK die besten Werte erreicht. Am schlechtesten schneidet das Regelwerk KdK ab, gefolgt von den beiden

Modellen Netzwerk/räumliche Zusammenführung und Konferenzdienste, die auch die schwächste Strukturierung aufweisen. Die ZRK stellt insofern eine Ausnahmeerscheinung dar, als sie grundsätzlich prozessorientiert funktioniert, aber dennoch ein Strukturelement aufweist. Zudem sind die erzielten Werte auch auf den gegenwärtig vorhandenen Willen zur engen Zusammenarbeit in dieser Region zurückzuführen.

Die Auswertung macht auch deutlich, dass die prozessorientierten Modelle bei den Effizienzkriterien im weiteren Sinn deutlich besser abschneiden als die strukturorientierten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Anpassungsbedarf bei ersteren geringer ausfällt als bei letzteren.

Die beiden Modelle Netzwerk/räumliche Zusammenführung und Konferenzdienste weisen offensichtlich gewichtige Nachteile auf bei den Effizienzkriterien im engeren Sinn, ohne diese bei den Effizienzkriterien im weiteren Sinn kompensieren zu können, was ihr gesamthaft schlechtes Resultat erklärt.

Die hier in einer ersten Phase erstellte Bewertung der Modelle gilt es nun in einem zweiten Schritt durch eine Gewichtung der einzelnen Kriterien zu verfeinern.

8.5 Gewichtete Bewertung der Modelle

Der Gewichtung, die von 1 - 3 Punkten geht, liegen die folgenden Überlegungen zu Grunde:

Bei den Effizienzkriterien im engeren Sinn stellen die Zielorientierung und die Förderung der Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes in unserem Zusammenhang wichtige Kriterien dar, die auch durch die Wahl der Organisationsform beeinflussbar sind. Das Gleiche gilt für die Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse. Sie werden somit in dieser Auswertung höher bewertet (2 - 3 Punkte).

Bedingt durch den rechtlichen Rahmen und die vorhandenen Strukturen lassen sich die drei weiteren Kriterien, die Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation, die Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit und die Förderung der sozialen Effizienz und individuellen Lernfähigkeit, schlechter beeinflussen. Ihnen wird daher weniger Gewicht beigemessen, ohne damit ihre Bedeutung abzuwerten (1 Punkt).

Tabelle 23: Gewichtung der Effizienzkriterien im engeren Sinn

Bezug	Kriterienkategorie	Gewichtung	Effizienzkriterium
Organisationskriterien im engeren Sinn	Ökonomisch- technische Kriterien	2	Zielorientierung der Organisation
		3	Förderung der Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes
		3	Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidprozesse
	Flexibilitätsorientierte Kriterien	1	Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation
		1	Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit (Kompetenzbündelungseffizienz)
Interne anspruchgruppenorientierte Kriterien	1	Förderung der sozialen Effizienz und individuellen Lernfähigkeit	

Bei den Effizienzkriterien im weiteren Sinn wird der politischen Akzeptanz, der Verbindlichkeit und Legitimation der Entscheide, den Kosten und den strukturellen Anpassungen und personellen Änderungen ein hohes Gewicht beigemessen. Dem Anpassungsbedarf des rechtlichen und organisatorischen Rahmens und der Autonomie der Organe wird eine mittlere bzw. geringe Bedeutung beigemessen.

Tabelle 24: Gewichtung der Effizienzkriterien im weiteren Sinn

Bezug	Kriterienkategorie	Gewichtung	Effizienzkriterium
Organisationskriterien im weiteren Sinn	Rechtlich- politische Kriterien	2	Anpassungsbedarf des rechtlich-organisatorischen Rahmens
		3	Politische Akzeptanz und Wille zur Umsetzung
		3	Verbindlichkeit und Legitimation der Entscheide
		1	Autonomie der Organe
	Strukturelle Kriterien	3	Kosten
3		Strukturelle Anpassungen und personelle Änderungen	

Wird nun die im ersten Schritt erzielte Punktbewertung gewichtet, ergibt sich folgendes Resultat:

Tabelle 25: Gewichtete Bewertung der Modelle

	Modelle				
	Prozessorientierte Modelle		Strukturorientierte Modelle (Modelle des Projekts „Haus der Kantone“)		
Effizienzkriterien im engeren Sinn	KdK Rahmen- ordnung	ZRK Regel- werk	Netzwerk/ räumliche Zu- sammenfüh- rung	Konferenz- dienste	Kompetenz- zentrum
Zielorientierung der Organisation	-1 * 2 = -2	0 * 2 = 0	0 * 2 = 0	0 * 2 = 0	1 * 2 = 2
Förderung der Führbarkeit und Be- grenzung des Koordinationsaufwan- des	-1 * 3 = -3	1 * 3 = 3	0 * 3 = 0	0 * 3 = 0	1 * 3 = 3
Schnelligkeit und Qualität der Informa- tionsverarbeitungs- und Entscheid- prozesse	-1 * 3 = -3	1 * 3 = 3	-1 * 3 = -3	-1 * 3 = -3	1 * 3 = 3
Handlungs-, Anpassungs- und Inno- vationsfähigkeit der Organisation	-1 * 1 = -1	1 * 1 = 1	-1 * 1 = -1	-1 * 1 = -1	0 * 1 = 0
Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit (Kompetenzbünde- lungseffizienz)	-1 * 1 = -1	-1 * 1 = -1	0 * 1 = 0	0 * 1 = 0	1 * 1 = 1
Förderung der sozialen Effizienz und individuellen Lernfähigkeit	0 * 1 = 0	-1 * 1 = -1	0 * 1 = 0	0 * 1 = 0	1 * 1 = 1
Total	-10	5	-4	-4	10
Effizienzkriterien im weiteren Sinn	KdK Rahmen- ordnung	ZRK Regel- werk	Netzwerk/ räumliche Zu- sammenfüh- rung	Konferenz- dienste	Kompetenz- zentrum
Anpassungsbedarf des rechtlichen und organisatorischen Rahmens	1 * 2 = 2	1 * 2 = 2	0 * 2 = 0	0 * 2 = 0	-1 * 2 = -2
Politische Akzeptanz und Wille zur Umsetzung	0 * 3 = 0	1 * 3 = 3	0 * 3 = 0	-1 * 3 = -3	-1 * 3 = -3
Verbindlichkeit der Entscheide und Legitimation	-1 * 3 = -3	1 * 3 = 3	-1 * 3 = -3	-1 * 3 = -3	1 * 3 = 3
Autonomie der Organe	1 * 1 = 1	1 * 1 = 1	0 * 1 = 0	0 * 1 = 0	-1 * 1 = -1
Kosten	1 * 3 = 3	0 * 3 = 0	0 * 3 = 0	0 * 3 = 0	-1 * 3 = -3
Strukturelle Anpassungen und perso- nelle Änderungen	1 * 3 = 3	0 * 3 = 0	-1 * 3 = -3	-1 * 3 = -3	-1 * 3 = -3
Total	6	9	-6	-9	-9
Gesamttotal	-4	14	-10	-13	1

Es lässt sich nach der Gewichtung feststellen, dass die Reihenfolge gegenüber der ungewichteten Auswertung (Tabelle 22) gleich geblieben ist. Am besten schneidet nach wie vor das Modell der ZRK ab, gefolgt vom interkantonalen Kompetenzzentrum. Die Modelle Netzwerk/räumliche Zusammenführung und Konferenzdienste erreichen wiederum die tiefste Punktezahl. Dazwischen liegt die Rahmenordnung KdK.

Dass das Modell ZRK so deutlich besser abschneidet als die anderen besprochenen Modelle, ist aber auch auf die Gewichtung zurückzuführen und muss mit Vorsicht interpretiert werden. Anhand der geführten Interviews wird sich nun zeigen, ob das hier dargestellte Bild gestützt wird oder ob sich Abweichungen in der Einschätzung ergeben.

8.6 Einschätzung der interkantonalen Zusammenarbeit mittels Interviews

Zur Einschätzung der interkantonalen Zusammenarbeit im Allgemeinen und der Zusammenarbeit von Regierungs- und Direktorenkonferenzen im Speziellen wurden gesamthaft acht Interviews mit den Sekretariaten verschiedener Konferenzen geführt. Bei der CGSO/WRK, die erst ab Februar 2006 über ein eigenes Sekretariat verfügen wird, wurde der Dossierverantwortliche des Kantons Jura befragt, der sich im Rahmen der Reform der CGSO/WRK intensiv mit der Frage der Zusammenarbeit mit den Direktorenkonferenzen beschäftigt hat.³³

Das Schwergewicht lag dabei auf der Anhörung der Regierungskonferenzen auf nationaler und regionaler Ebene, der KdK, der CGSO/WRK, der NRK, der ORK und der ZRK. Ergänzt wurden diese durch die Befragung von drei nationalen Direktorenkonferenzen unterschiedlicher Grösse, der GDK, der KKJPD und der SODK. Auf den Einbezug regionaler Direktorenkonferenzen musste verzichtet werden, da dies den Rahmen der Arbeit gesprengt hätte. Hinweise zu deren Verhältnis zu den regionalen Regierungskonferenzen finden sich jedoch in den Gesprächen mit den Vertretern der regionalen Regierungskonferenzen.

Es liegt auf der Hand, dass sich die Befragung nicht direkt auf den erweiterten Kriterienkatalog und Bewertungsrahmen stützen konnte, der den Gesprächspartnern in dieser Form nicht bekannt war, sondern genereller abgefasst werden musste. Die Antworten beschränken sich in diesem Sinn auf eine Einschätzung der Effizienzkriterien im weiteren Sinn des Bewertungsrahmens und gehen kaum auf die Effizienzkriterien im engeren Sinn ein. Die Resultate werden in zwei Gruppen vorgestellt und hernach zusammengefasst.

³³ vgl. Anhang XVI, Interviewpartnerinnen und -partner und Anhang XVII, Interviewleitfaden

8.6.1 *Einschätzung der befragten Personen der regionalen Regierungskonferenzen*

Von den befragten Vertretern der regionalen Regierungskonferenzen wurde einhellig die Meinung geäußert, dass eine Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den regionalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen wünschenswert sei. Denn nur gemeinsam und aus einer Gesamtsicht heraus könnten die Kantone ihre Interessen gegenüber den Bundesbehörden und den anderen Kantonen und Regionen erfolgreich vertreten. Auch erfordere der Vollzug von kantonalen oder Bundesaufgaben in vielen Bereichen zunehmend eine engere Zusammenarbeit, auch bedingt durch die grossen strukturellen Unterschiede der Kantone. Vorab kleinere Kantone hätten zusehends Mühe mit dem Vollzug und/oder der Interessenwahrung.

Die interkantonale Zusammenarbeit leiste einen wesentlichen und auch zweckmässigen Beitrag zur Aufrechterhaltung des Föderalismus. Die Zusammenarbeit bewirke zwar einen Souveränitäts- und Autonomieverlust auf kantonaler Ebene, gleichzeitig aber einen Gewinn auf der nächst höheren. So hätten die Kantone in letzter Zeit durch die erfolgreiche Vertretung ihrer Anliegen auf nationaler Ebene durchaus an Bedeutung gewonnen. Somit könne der horizontale Föderalismus auch einen Beitrag dazu leisten, dem Bund nicht weitere Kompetenzen zu übertragen und den Interessen der Kantone vermehrt zum Durchbruch zu verhelfen.

Die zunehmende Komplexität und Verflechtung der Politik sowohl im horizontalen als auch im vertikalen Föderalismus werde nicht durch die intensivere interkantonale Zusammenarbeit und das Bestehen interkantonaler Organe verursacht, sondern sei vielmehr in der steigenden Komplexität und Verflechtung der Politik generell zu suchen. Hier könne die interkantonale Zusammenarbeit durchaus einen sinnvollen Beitrag zur Reduktion der Komplexität und zur Entflechtung leisten, indem Vorlagen und Geschäfte von der KdK oder der regionalen Ebene vorstrukturiert, die Koordination unter verschiedenen Gremien sichergestellt und die Ansprechpartner gegenüber anderen Behörden bezeichnet würden, wie dies bereits heute oftmals der Fall sei.

Das System der interkantonalen Zusammenarbeit wird weder als intransparent noch als langsam eingeschätzt. Im Gegenteil hätten die engere Zusammenarbeit und die Systematisierung, etwa in der ZRK, zu mehr Transparenz geführt. Interkantonale Lösungen seien zudem nicht zwingend langsamer in der Umsetzung als kantonale, obschon hier durchaus noch Verbesserungen möglich seien.

Zudem hätten die Kantone auch immer wieder sicherzustellen, dass im Verhältnis zu den interkantonalen Gremien schlussendlich sie die Entscheide fällten und nicht die Konferenzen, die den Kantonen unterstellt sein sollten. Somit könne die Systematisierung der Zusammenarbeit einen wesentlichen Beitrag zur Repolitisierung dieses Bereichs leisten.

Offen bleibt zum Teil der Einbezug der Parlamente. Aber auch hier sei Bewegung festzustellen, namentlich im Rahmen der Umsetzung der IRV oder der „Convention des conventions“. Zudem sei jeder Kanton frei, das Verhältnis zum Parlament im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit im Innenverhältnis nach seinem Gutdünken und nach seinen Bedürfnissen zu regeln.

Übereinstimmend wird festgestellt, dass der politische Wille zur engeren Zusammenarbeit entweder noch geschaffen – dies gilt eher für die CGSO/WRK und die NRK – oder immer wieder errungen werden müsse, wie dies für die ORK und die ZRK der Fall sei. Zusammenarbeit ergebe sich nicht von selbst. Die bessere Zusammenarbeit habe sich aber nicht nur auf den interkantonalen Bereich und die Zusammenarbeit zwischen den Regierungs- und den Direktorenkonferenzen zu beschränken, also auf die horizontale Ebene. Vielmehr gehe es auch um eine generell bessere Verankerung der Konferenzen in den Kantonen und deren Verwaltungen, also um die vertikale Zusammenarbeit zwischen den Konferenzen und den Kantonen.

Auch innerhalb der Kantone – dies als weiterer genannter wichtiger Punkt – gelte es die Bereitschaft zu stärken, Probleme vermehrt transversal, also direktions- oder sachbereichsübergreifend anzugehen, zusätzlich zur Bereitschaft, interkantonale zusammenzuarbeiten. Ziel müsse es aber sein, den Koordinationsaufwand und die Koordinationskosten im

System gesamthaft zu senken und die Zahl der Schnittstellen auf das strikt Notwendige zu begrenzen.

Hier stelle sich die grundsätzliche Frage der Zweckmässigkeit der horizontalen Zusammenarbeit. Interkantonale Zusammenarbeit mache naturgemäss nur in den Bereichen kantonaler Kompetenz oder des kantonalen Vollzugs Sinn. In allen anderen Bereichen stelle sich die Frage der Notwendigkeit von Koordinationsorganen durchaus. Dies sei auch im Zusammenhang mit dem Übergang von Kompetenzen und Aufgaben an den Bund zu sehen, wie dies etwa im Bereich des Militärs in den letzten Jahren geschehen sei. Daneben könnte es sich aber in Zukunft auch als notwendig erweisen, neue Konferenzen zu bilden, um auf kommende Herausforderungen antworten zu können, z.B. auf die Auswirkungen des Klimawandels. In diesem Sinn gelte es, das System permanent zu prüfen und den neuen Gegebenheiten anzupassen. Wobei anerkannt wird, dass es sehr schwierig sei, einmal bestehende Organe wieder abzuschaffen.

Das Vorhandensein sowohl nationaler als auch regionaler Konferenzen wird als richtig und zweckmässig erachtet. Die nationalen Konferenzen seien mehr bei der Politikgestaltung, die regionalen im Vollzug aktiv, und dank letzteren werde auch der regionale und/oder kantonale Bezug in den einzelnen Politikbereichen immer wieder sichergestellt.

Die geographische Übereinstimmung des Perimeters der regionalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen wird nicht als zwingend erachtet, wobei doch betont wird, dass es wohl einen festen Kern an Kantonen brauche, die eine regionale Regierungskonferenz bildeten. Ansonsten sei es durchaus möglich, je nach Problem oder Geschäft mit variablen Geometrien zu arbeiten. Für die CGSO/WRK werde sich die Frage des Einbezugs des Kantons Tessin stellen, der Mitglied praktisch aller Direktorenkonferenzen der Westschweiz, nicht aber der CGSO/WRK ist, und für die ORK die Klärung des Verhältnisses zum Kanton Zürich, der nur Beobachterstatus in der Regierungskonferenz genießt.

Im Vordergrund stehe bei der Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit in einem ersten Schritt klar eine Intensivierung des Informationsaustausches zwischen den verschiedenen interkantonalen Gremien,

solange sich dies als notwendig und zweckmässig für die Wahrung kantonalen Interesse erweise. Eine Verstärkung wird selbst von der ZRK gewünscht, die bereits über ein umfassendes Regelwerk der interkantonalen Zusammenarbeit und Aufgabenerfüllung verfügt. Es zeige sich, dass der Informationsaustausch nicht als selbstverständlich angenommen werden könne, obwohl dieser in den Statuten der Konferenzen vorgesehen sei. Wichtig erscheine zudem, dass in dieser Zusammenarbeit die Regierungskonferenzen die Gesamtübersicht behielten und koordinierend wirkten, was bei den regionalen Direktorenkonferenzen zur Zeit nicht unbestritten sein dürfte.

So gesehen gehe es vorab um die Anwendung und Umsetzung der bereits bestehenden Reglemente sowie um eine Systematisierung und Strukturierung der Zusammenarbeit. Wichtig erscheine dabei die Fähigkeit der Konferenzen und ihrer Mitgliederkantone, rasch auf eine neue Herausforderung reagieren und die Verantwortlichkeiten klar festlegen zu können. Sei dies etwa bei der gemeinsamen Beantwortung von Bundesvernehmlassungen oder der zeitgerechten und adäquaten Reaktion auf regional relevante Geschäfte. An Bedeutung werde dabei auch die gemeinsame Kommunikation gegen aussen, vorab gegenüber den Medien, gewinnen.

In einem zweiten Schritt gehe es dann um die Verstärkung der Koordination und Zusammenarbeit. Diese sei auf zwei Ebenen zu sehen: erstens der gemeinsamen Interessenvertretung, wie dies bei der ORK bereits der Fall sei, und zweitens der gemeinsamen Aufgabenerfüllung, wie sie bereits von der ZRK betrieben werde.

Bezüglich der Form der Zusammenarbeit herrscht Einigkeit, dass die notwendigen Voraussetzungen und Strukturen grundsätzlich vorhanden seien und dass es, mit Ausnahme vielleicht der NRK, die über kein permanentes Sekretariat verfüge, keiner weiteren Strukturen bedürfe. Nebst den Sekretariaten, die den Informationsaustausch und die Koordination mit den anderen Gremien sicherstellten, seien die Plenarversammlungen der Regierungskonferenzen zu erwähnen, die, ausser bei der CGSO/WRK, die bis anhin auf deren Einberufung verzichtet habe, ein wichtiges Gremium des horizontalen Austausches und der Koordination

zwischen den Kantonen, aber auch mit den einzelnen Direktorenkonferenzen, darstellten.

Bei der Verbesserung der Zusammenarbeit sei somit aus der Sicht der regionalen Regierungskonferenzen, vielleicht mit Ausnahme der ORK, bei der sich die Frage gegenwärtig in dieser Form nicht stelle, bei den Prozessen und der Systematisierung anzusetzen. Wobei auch auf die Bedeutung des Vorhandenseins einer minimalen Struktur eines Konferenzsekretariates hingewiesen wird, die die Prozesse in Gang setzt und hält.

Unbedingt zu vermeiden seien die Entstehung einer neuen Bürokratie der interkantonalen Zusammenarbeit und eine Überkoordination, mit festen Strukturen und starren Regeln, die die pragmatische Zusammenarbeit beeinträchtigten. Diese Gefahr bestehe gerade im Rahmen der Umsetzung des Projekts „Haus der Kantone“. Im Vordergrund müssten die Nutzung von gemeinsamen Dienstleistungen, die Schaffung von Synergien und Einsparungen stehen. Das Regelwerk der KdK wird mehrheitlich als zweckmässig erachtet, hingegen werden seine Umsetzung sowie die Aufgaben- und Kompetenzzuteilung gegenwärtig noch als eher schwach eingeschätzt.

Mehrheitlich wird davon ausgegangen, dass sich die KdK vom Modell Netzwerk/räumliche Zusammenführung hin zum Modell interkantonales Kompetenzzentrum entwickeln werde. Nur hier liessen sich wirklich Synergien nutzen.

8.6.2 *Einschätzung der KdK und der nationalen Direktorenkonferenzen*

Das von den regionalen Regierungskonferenzen dargestellte Bild der interkantonalen Zusammenarbeit wird grundsätzlich durch die KdK und die befragten drei nationalen Direktorenkonferenzen bestätigt.

Eine engere Zusammenarbeit, eine bessere Koordination und die Verstärkung des Informationsflusses werden auch hier als zweckmässig und notwendig erachtet, um die Stellung der Kantone, gerade gegenüber den Bundesbehörden, zu festigen. Die Zusammenarbeit unter den verschie-

denen Organen, namentlich zwischen der KdK und den nationalen Direktorenkonferenzen, wird als gut und zunehmend intensiver, aber dennoch immer noch als ausbaufähig beurteilt. Dabei gelte es zu beachten, dass die KdK Querschnitts-, die Direktorenkonferenzen sachspezifische Fragen behandelten – dies als Stärke des Systems, wobei eine klare Zuteilung durchaus nicht immer möglich sei – dies die Schwäche. Es lasse sich aber feststellen, dass der KdK zusehends eine Clearing-Funktion zukomme und sie oftmals als Ansprechpartnerin der Bundesbehörden angegangen werde und die Geschäfte dann mit den verschiedenen Organen koordiniere.

In Zukunft dürfte die Zusammenarbeit, bedingt durch die Integration der Schweiz in Europa, noch zunehmen. In diesem Umfeld müsse das System der interkantonalen Zusammenarbeit noch handlungsfähiger werden und rascher auf neue Situationen reagieren können. Oftmals werde es nötig sein, bereits auf interkantonaler Ebene Geschäfte vorzubereiten oder vorzustrukturieren, um Zeit zu gewinnen. Daher sei es wichtig, die nötigen Prozesse auf dieser Ebene zu definieren.

Das Vorhandensein von sowohl regionalen Regierungs- wie auch Direktorenkonferenzen wird als unproblematisch erachtet, da ihnen je unterschiedliche Aufgaben zukämen. Die Zusammenarbeit zwischen der KdK und den regionalen Regierungskonferenzen werde zusehends intensiver, diejenige zwischen den nationalen und regionalen Direktorenkonferenzen sei hingegen eher informeller Natur und wenig systematisch. Während erstere eher in der Politikformulierung auf nationaler Ebene aktiv seien, beschäftigten sich letztere vornehmlich mit dem Vollzug auf kantonaler und interkantonaler Ebene.

Im innerschweizerischen Verhältnis könne es in bestimmten Bereichen durchaus sinnvoll sein, minimale Standards zu setzen, an die sich die Kantone im Vollzug halten müssten. Dies führe zu einer oftmals gewünschten minimalen Standardisierung der Leistungen und des Vollzugs und schaffe Rechtssicherheit.

Der Wert der interkantonalen Zusammenarbeit wird auch darin gesehen, dass der Bevölkerung mit den Kantonen ein zusätzliches Referenzsystem zur Verfügung gestellt werde, dem in Zeiten schwindenden Vertrau-

ens in die Bundesbehörden wiederum mehr Bedeutung zukomme. Zudem könne es durchaus sinnvoll sein, bestimmte Politikbereiche in kantonaler Kompetenz interkantonal zu harmonisieren und zu regeln, ohne zwingend eine Bundeslösung zu suchen.

Die vorhandenen Strukturen, also die Sekretariate, die KoSeKo und die Präsidentenkonferenz, und die definierten Prozesse, also die Rahmenordnung KdK, werden grundsätzlich als genügend und zweckmässig zur Steuerung des Systems erachtet. So dränge sich z.B. gegenwärtig keine Revision der Rahmenordnung auf. Mit der anstehenden Umsetzung des Projekts „Haus der Kantone“ und des Modells Netzwerk/räumliche Zusammenlegung werde die Basis für eine noch engere Zusammenarbeit gelegt. Dies garantiere einen unkomplizierten Austausch zwischen den verschiedenen Gremien der kantonalen, interkantonalen und der Bundesebene sowie eine rasche Reaktionsfähigkeit. Im Vordergrund stehe dabei der direkte Kontakt zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen Organe.

Betont wird auch hier, es dürfe keine zusätzliche Bürokratie entstehen mit starren Regeln und festen Prozessen, die die pragmatische Zusammenarbeit behindere. Parallelismen müssten abgebaut und dafür kommunizierende Gefäss aufgebaut werden, wie dies mit dem Modell Netzwerk/räumliche Zusammenlegung der KdK der Fall sei. Es dürfe aber kein „Schatten-Bund“ oder eine vierte Ebene entstehen. Die Autonomie und der Charakter der Direktorenkonferenzen müssten unbedingt erhalten bleiben, was auch im Rahmen des interkantonalen Kompetenzzentrums durch die Bestimmung der Politik und die Wahl der Mitarbeitenden durch die einzelnen Konferenzen nach wie vor gewährleistet sei.

Übereinstimmend wird davon ausgegangen, dass sich das Haus der Kantone hin zum Modell interkantonales Kompetenzzentrum weiterentwickeln werde. Dies könne bewusst geschehen, was eine raschere, dafür wohl konfliktreichere Umsetzung nach sich ziehe, oder aber faktisch, was dann langsamer, dafür mit weniger Konflikten erfolgen könne. Nur dieses Modell ermögliche die beste Nutzung von Synergien auf der Dienstleistungsseite. Auch hier wird zwischen Struktur und Prozessen

unterschieden. Die Dienstleistungen seien durch die Struktur zu erbringen, die politische Arbeit mit Zusammenarbeitsprozessen zu regeln.

8.6.3 *Synthese der Interviews*

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das System der interkantonalen Zusammenarbeit, wie es in der Schweiz gelebt wird, von den befragten Personen als positiv eingeschätzt wird. Es wird betont, dass die interkantonale Zusammenarbeit einen Beitrag zur Stärkung des Föderalismus zu leisten vermöge, so lange sie pragmatisch gehandhabt werde, auf dem direkten und persönlichen Kontakt beruhe, auf leichten Strukturen aufbaue und mit dem geringst möglichen Mass an starren Regeln auskomme.

Die zunehmende Verflechtung und erhöhte Komplexität werde nicht durch die verstärkte interkantonale Zusammenarbeit verursacht, sondern sei vielmehr das Resultat der wachsenden Komplexität und Interdependenz in allen Politikbereichen. Hier könnten die Konferenzen durchaus einen Beitrag zur Entflechtung und zur Erhöhung der Transparenz leisten. Der Einbezug der Parlamente sei grundsätzlich Sache der Kantone und werde auch angegangen.

Die hier gemachten Aussagen stehen denn auch im Widerspruch zum Referat von Bundesrat Christoph Blocher anlässlich der nationalen Föderalismuskonferenz in Freiburg, in dem er von einer wenig realistischen und auch überhöhten Stellung der Kantone ausging, die nicht den heutigen Gegebenheiten entspricht (Blocher 2005).

Die Zusammenarbeit ist nach Meinung der befragten Personen unabdingbar, weil nur so gegenüber den Bundesbehörden föderale Anliegen erfolgreich vertreten werden könnten, wie dies in letzter Zeit vermehrt der Fall gewesen sei. Beispiele sind die Verwendung der überschüssigen Goldreserven der Nationalbank, das abgelehnte Steuerpaket oder die KVG-Teilrevision Spitalfinanzierung. So wird denn auch zusehends von einer Verschiebung der Gewichtsverteilung im föderalen System zugunsten der Kantone ausgegangen (Mader 2005: 104).

Es bedürfe aber immer des politischen Willens und der positiven Grundeinstellung gegenüber einer engeren Zusammenarbeit. Zudem habe die Zusammenarbeit nicht nur auf interkantonaler Ebene bereichsübergreifend zu erfolgen, sondern auch auf der innerkantonalen.

Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die notwendigen Strukturen vorhanden seien und dass es vorab um deren Nutzung gehe. Im Vordergrund stehen der direkte Kontakt zwischen den Vertretern der verschiedenen Gremien, der rasche Austausch von Informationen und die Lösung anstehender Probleme. Unbedingt zu verhindern sei der Aufbau einer weiteren, von den Kantonen und den täglichen Problemen weit entfernten, zentralisierten interkantonalen Parallelbürokratie.

Bei den regionalen Regierungskonferenzen stehe wohl die Systematisierung und Strukturierung der Zusammenarbeit mit den regionalen Direktorenkonferenzen im Vordergrund. Aufbauend auf den bestehenden Strukturen gelte es, zuerst Prozesse des Informationsaustausches, dann der engeren Koordination und Zusammenarbeit zu definieren, in Gang zu setzen und zu halten. Auf Stufe der KdK stehe die Umsetzung des Modells Netzwerk/räumliche Zusammenführung und dann die Weiterentwicklung hin zum Modell interkantonales Kompetenzzentrum an.

Für rein technische Belange, also die Zurverfügungstellung von Dienstleistungen, dränge sich die Schaffung von minimalen Strukturen auf. Die politische Arbeit habe aber vor allem prozessorientiert zu erfolgen. Damit seien bei der notwendigen verstärkten Zusammenarbeit die Autonomie und der Charakter der einzelnen Konferenzen am besten gewahrt und der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit sichergestellt. In diesem Zusammenhang sei es auch wichtig, den Wettbewerb der Ideen unter den verschiedenen Konferenzen aufrecht zu erhalten. Es sei diese Spannung zwischen Fachsicht und -wissen und dem bereichsübergreifenden Ansatz, die zu den besten und innovativsten Lösungen führe.

8.7 Gesamtbewertung der Modelle

Bezüglich der Einschätzung der Modelle lässt sich zwischen der Bewertung mittels des erweiterten Kriterienkatalogs und den Aussagen in den Interviews eine hohe Übereinstimmung feststellen.

8.7.1 *Beurteilung der Modelle auf regionaler Ebene*

Auf regionaler Ebene stehen prozessorientierte Ansätze zur Vertiefung der interkantonalen Zusammenarbeit und namentlich der Zusammenarbeit zwischen regionalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen im Vordergrund. Diese soll sich auf eine leichte Struktur stützen können. Am nächsten kommt dem das von der ZRK umgesetzte Regelwerk, das in der Bewertung der Effizienzkriterien im engeren Sinn an zweiter Stelle, bei den Effizienzkriterien im weiteren Sinn am besten abschnitt. Es zeigt sich auch deutlich, dass angesichts der Ausgestaltung des Systems der interkantonalen Zusammenarbeit auf regionaler Ebene eine weitergehende Strukturierung weder politisch möglich noch sachlich gerechtfertigt ist. Somit fallen hier weitergehende Modelle, wie sie im Rahmen des „Hauses der Kantone“ besprochen werden, weg. Die Bildung eines „Hauses der Region“ ist, zumindest gegenwärtig, nicht denkbar.

Im Vordergrund steht eine Lösung, die auf einer leichten Struktur mit einem kleinen Sekretariat aufbaut, das als Motor zur Umsetzung der Prozesse dient und die Zusammenarbeit zwischen Regierungs- und Direktorenkonferenzen regelt. In einer ersten Phase geht es um die Stärkung des Informationsflusses, in einer zweiten um eine engere Kooperation und Interessenwahrung und in einer dritten, eher längerfristigen Perspektive, unter Umständen um eine gemeinsame Aufgabenerfüllung in bestimmten Bereichen. Das Modell der ZRK, grundsätzlich auf die gemeinsame Aufgabenerfüllung ausgerichtet, gilt es in diesem Sinn zu generalisieren und auf die gemeinsame Interessenvertretung, etwa im Rahmen von Vernehmlassungen, auszudehnen.

Die Möglichkeit enger zusammenzuarbeiten wird massgeblich vom politischen Willen der beteiligten Kantone und Konferenzen abhängen. Nur wenn dort die Einsicht vorhanden ist, dass Zusammenarbeit einen Ge-

winn darstellt, wird sie auf der regionalen Ebene gestärkt werden können.

8.7.2 *Beurteilung der Modelle auf nationaler Ebene*

Bezüglich der Zusammenarbeit der KdK mit den nationalen Direktorenkonferenzen werden die Schwächen der verschiedenen Modelle von den befragten Personen erkannt. Diese Einschätzung deckt sich mit der Bewertung mittels des erweiterten Kriterienkatalogs. Interessant ist hier, dass das Modell interkantonales Kompetenzzentrum bei den befragten Personen als mittel- bis längerfristig umzusetzendes Modell aufgefasst wird. Hier besteht eine Differenz zu den Resultaten der Bewertung: Schneidet das Modell bei den Effizienzkriterien im engeren Sinn am besten ab, sind die Werte bei den Effizienzkriterien im weiteren Sinn hingegen eher schlecht. Dies deutet eigentlich darauf hin, dass eine Umsetzung dieses Modells gegenwärtig aus politischen Gründen als nicht oder kaum möglich erscheint. Längerfristig scheinen die Umsetzungschancen für das Modell interkantonales Kompetenzzentrum aber besser zu sein, als dies die Bewertung vermuten lässt.

8.7.3 *Weitere Modelle*

Interessant ist auch der Umstand zu werten, dass, mit einer Ausnahme, von den Interviewpartnern keine neuen Modelle entwickelt und die dargestellten als plausibel und zweckmässig bezeichnet werden. Einzig der Gesprächspartner der CGSO/WRK stellt sich die Frage einer längerfristigen Entwicklung hin zu einem System variabler Geometrien, etwa im Sinne der Functional overlapping competing jurisdictions (FOCJ) (vgl. Frey 1997 / Frei/Eichenberger 1999) und der Konzentration einzelner Kantone auf spezifische Tätigkeitsbereiche. Von solchen Modellen sei man aber heute noch weit entfernt.

9 ENTWICKLUNG DER INTERKANTONALEN ZUSAMMENARBEIT

In Beantwortung der vierten Frage, nämlich der Entwicklung von Modellen der Zusammenarbeit, können, ausgehend von den Resultaten der Kapitel sieben und acht, folgende zehn Punkte festgehalten werden:

9.1 Zehn Merkpunkte der interkantonalen Zusammenarbeit

1. Die Zusammenarbeit zwischen den interkantonalen Organen, insbesondere zwischen den Regierungs- und Direktorenkonferenzen, macht Sinn und sollte verstärkt werden. Sie leistet einen Beitrag zur Stärkung des Föderalismus.
2. Der horizontale Föderalismus ist nicht Ursache der steigenden Komplexität und Vernetzung im schweizerischen politischen System. Vielmehr ist diese in der Politik selbst zu suchen, die immer komplexer und vernetzter wird. Die interkantonale Zusammenarbeit kann einen Beitrag leisten, die Komplexität zu reduzieren, die Anzahl Schnittstellen zu verringern und die Vernetzung effizient zu gestalten.
3. Damit eine erfolgreiche Zusammenarbeit zustande kommt, bedarf es des politischen Willens und der Überzeugung, dass die Zusammenarbeit für alle Beteiligten gewinnbringend ist. Sie erfolgt nicht von selbst und muss immer wieder erkämpft werden.
4. Eine engere Zusammenarbeit im interkantonalen Bereich kann einen Autonomieverlust auf der unteren Ebene bewirken, der durch eine höhere Durchsetzungsfähigkeit kantonaler Anliegen auf den nächst höheren Ebenen und/oder eine bessere Aufgabenerfüllung kompensiert wird.
5. Die Zusammenarbeit kann und muss auf den bestehenden Strukturen aufbauen. Es bedarf weder neuer Organe noch neuer Modelle. Voraussetzung bleibt eine minimale Struktur, die als Motor die Zusammenarbeit in Gang setzt und hält.

6. Die Zahl der Schnittstellen und Koordinationsgremien ist tief zu halten und wenn immer möglich zu verringern. Es gilt die Schaffung einer weiteren Ebene zu verhindern.
7. Eine erfolgreiche Zusammenarbeit fusst auf dem persönlichen Kontakt und Austausch in geeigneten Netzwerken. Dieser Austausch ist durch entsprechende Massnahmen zu fördern und zu verstärken.
8. Die Gesamtsicht ist auf Stufe der Regierungskonferenzen anzusiedeln, die Fachsicht hat auf Stufe der Direktorenkonferenzen zu verbleiben. Eine zweckmässige Aufgaben- und Kompetenzverteilung, die die sinnvolle Zusammenarbeit regelt, ist Voraussetzung für den Erfolg.
9. Trotz enger Zusammenarbeit sind die Autonomie und der Charakter der jeweiligen Konferenzen zu gewährleisten. Die Spannung, die zwischen der bereichsübergreifenden und der Fachsicht entsteht, führt zu den besten Lösungen im Sinne des Wettbewerbs der Ideen.
10. Die politische Arbeit hat grundsätzlich prozessorientiert zu erfolgen, wobei die definierten Regeln der pragmatischen Zusammenarbeit nicht im Weg stehen dürfen. Dienstleistungen werden strukturbasiert erbracht.

In der Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen den Regierungs- und den Direktorenkonferenzen muss zwischen der regionalen und der nationalen Ebene unterschieden werden, da die Ausgangslage je anders ist.

9.2 Weiterentwicklung der Zusammenarbeit auf regionaler Ebene

Auf der regionalen Ebene stehen in einem ersten Schritt die Umsetzung der bestehenden und oftmals erst vor kurzem revidierten Statuten (Trees 2005) und die Nutzung der bestehenden Strukturen im Vordergrund. Denn ausser der NRK verfügen alle regionalen Regierungskonferenzen über ein permanentes Sekretariat, das als notwendiger Motor die Zusammenarbeit in Gang setzen und halten kann. Es gilt die Zusammenarbeit mit den regionalen Direktorenkonferenzen zu strukturieren und zu systematisieren und in einem weiteren Schritt Prozesse und Regeln der Zusammenarbeit festzulegen. Dadurch entsteht auch Transparenz und das System wird berechenbarer.

Die Schaffung neuer Organe, etwa in Analogie zu den Modellen der KdK, steht auf regionaler Ebene aus Kosten- und Effizienzgründen nicht zur Diskussion. Es besteht auch kein Grund dazu, denn die Kommunikationswege sind kurz, die Netzwerke vorhanden und der Aufgabenanfall nicht vergleichbar mit der nationalen Ebene. Der Erfolg wird demnach auf der geschickten Nutzung und Vernetzung der bestehenden Strukturen und Organe beruhen.

Neue Prozesse sind mit Vorsicht zu formulieren. Grundsätzlich haben diese auf den bestehenden innerkantonalen Prozessen zu beruhen. Ein interkantonaler Überbau ist so weit als möglich zu vermeiden.

Ein durchaus interessantes Modell stellt dabei das Regelwerk der ZRK dar. Dieses gilt es insofern anzupassen, als es auf die gemeinsame Aufgabenerfüllung und weniger auf die gemeinsame Interessenvertretung ausgelegt ist, die bezüglich der Reaktionsgeschwindigkeit höheren Ansprüchen zu genügen hat.

Wird die Zusammenarbeit vertieft, gilt es auch die Frage des Einbezugs der Parlamente zu klären. Erste Ansätze hierzu wird die Umsetzung der NFA und vor allem der IRV liefern. Es wird wohl zweckmässig sein, diese Regeln zu generalisieren statt neue Regeln der interkantonalen Zusammenarbeit zu schaffen, wie dies in der Westschweiz mit der „Convention des conventions“ der Fall ist.

Im Vordergrund steht in der ersten Phase der Vertiefung der interkantonalen Zusammenarbeit der Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Organen, der offensichtlich noch nicht im gewünschten Ausmass erfolgt. Dem Informationsaustausch folgt die Koordination der Konferenzen im Rahmen der gemeinsamen Interessenvertretung, wobei es hier als sinnvoll erscheint, wenn die Regierungskonferenzen eine Gesamtsicht entwickeln, die Fachkompetenz aber weiterhin bei den Direktorenkonferenzen verbleibt. Als geeignetes Mittel, um dies rasch zu erreichen, erscheinen – neben dem automatischen Austausch der Traktandenlisten und Protokolle – die Plenarversammlungen der Regierungskonferenzen, wo auch Vertreterinnen und Vertreter der Direktorenkonferenzen anwesend sind. Die Aktivitäten der verschiedenen Direktorenkonferenzen können dabei als ständiger Traktandenpunkt jeweils kurz dargelegt werden, wie dies bei einigen Regierungskonferenzen bereits der Fall ist.

Das Vorhandensein einer minimalen Struktur, die den Informationsaustausch sicherstellt und als Koordinationsplattform dient, scheint unabdingbar. Die Definition von Prozessen alleine genügt nicht, zielführend ist eine Mischform zwischen einem struktur- und prozessorientierten Ansatz.

In der zweiten Phase geht es um die gemeinsame Interessenvertretung gegenüber den Bundesbehörden, den anderen Kantonen und Regionen. Aus dem blossen Informationsaustausch muss sich eine engere Zusammenarbeit und Koordination entwickeln. Geeignet erscheinen hier nebst dem formalisierten Informationsaustausch regelmässige Aussprachen der Sekretäre der verschiedenen Konferenzen.

Inwieweit in einer dritten Phase die gemeinsame Aufgabenerfüllung gefördert werden kann, wird sich in den verschiedenen Regionen weisen müssen. Eine systematische Überprüfung der Möglichkeiten und des Synergiepotentials, wie dies gegenwärtig die Zentralschweiz macht, erscheint lohnend und langfristig in bestimmten Bereichen wünschbar. Sicher ist, dass auch eine gemeinsame Aufgabenerfüllung nur mit dem entsprechenden politischen Willen erfolgreich sein kann.

9.3 Entwicklung der Zusammenarbeit auf nationaler Ebene

Auf nationaler Ebene können im Rahmen der Zusammenarbeit zwei Funktionen unterschieden werden: erstens die politische Arbeit, also etwa die Interessenvertretung oder die Politikgestaltung, die prozessorientiert zu erfolgen hat. Daneben findet sich zweitens die Bereitstellung von Dienstleistungen für die Konferenzsekretariate, die strukturorientiert geleistet wird. Hier handelt es sich um die Nutzung gemeinsamer Infrastruktur, Rechts-, Protokoll- und Übersetzungsdienste sowie der Informationstechnologie.

Das Modell Netzwerk/räumliche Zusammenführung der KdK wird gemeinhin als zweckmässige Vertiefung der Zusammenarbeit in einer ersten Phase erachtet. Ausschlaggebend für den Erfolg wird schlussendlich sein, ob sich tatsächlich die Mehrzahl der nationalen Direktorenkonferenzen im „Haus der Kantone“ niederlassen wird. Zudem ist sicherzustellen, dass dieses „Haus der Kantone“ in der Nähe des Parlamentsgebäudes und der Bundesverwaltung zu stehen kommt, um den Zugang zu erleichtern.

Mit der Rahmenordnung KdK sind die Prozesse der Zusammenarbeit grundsätzlich definiert und sie werden als zweckmässig und genügend erachtet. Anders sieht es hingegen bis heute mit der Anwendung aus, die zu wünschen übrig lässt. Dieses Regelwerk alleine genügt aber noch nicht. Es bedarf eines Motors, dieses in Gang zu setzen und zu halten. Zu Beginn wird dies das der KoSeKo entsprechende Koordinationsorgan des „Hauses der Kantone“ sein, später, im Rahmen der Umsetzung des Modells interkantonales Kompetenzzentrum, die Geschäftsleitung.

Übereinstimmend wird davon ausgegangen, dass sich das „Haus der Kantone“ über die Zeit hinweg zum interkantonalen Kompetenzzentrum weiterentwickeln wird. Diese nach wie vor leichte Struktur erlaubt die beste Nutzung möglicher Synergien durch die enge Zusammenarbeit und die gemeinsame Bereitstellung gewisser Dienstleistungen für die einzelnen Konferenzsekretariate.

Zentral bei der Entwicklung auf nationaler Ebene ist der Umstand, dass die Autonomie und der Charakter der einzelnen Konferenzen erhalten

bleiben. Ein heikles Problem wird die Frage der Hierarchisierung darstellen. Bereits heute wird die KdK oftmals als Clearing-Zentrale von anderen Organen angegangen. Ihr kommt somit eine wichtige Koordinationsfunktion zu. Sie hat gleichzeitig sowohl die Gesamtsicht zu wahren als auch in ihrem Kompetenzbereich aktiv zu sein. Im Modell interkantonaales Kompetenzzentrum sollte sie wie die anderen Konferenzen aufgehen, ohne eine Sonderstellung zu erlangen. Dass der KdK keine Sonderstellung zukommt, werden, wie die Erfahrung gezeigt hat, sowohl die Kantone als auch die anderen Konferenzen sicherzustellen wissen.

9.4 Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen den Ebenen

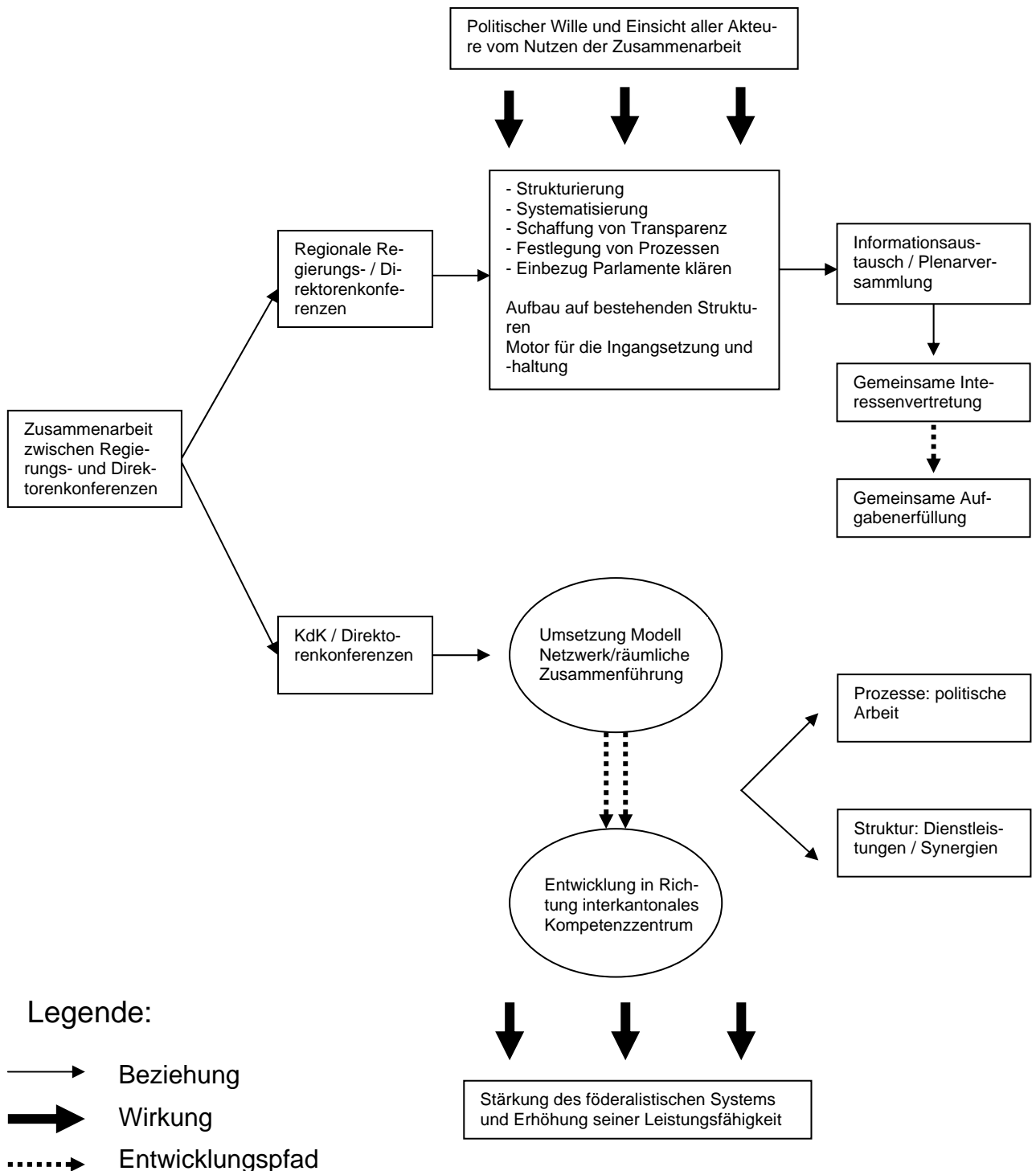
Die Systematisierung und Strukturierung der Zusammenarbeit jeweils auf der regionalen und nationalen Ebene wird auch Auswirkungen haben auf die Zusammenarbeit zwischen diesen zwei Stufen.

Bereits heute lässt sich feststellen, dass in der KdK Traktanden von verschiedenen regionalen Regierungskonferenzen besprochen und wenn möglich regionale Strategien festgelegt werden, was von der KdK nicht als zwingend notwendig erachtet wird. Dennoch wird seitens der KdK den regionalen Regierungskonferenzen zugebilligt, den regionalen Ansatz auf die nationale Ebene einzubringen, was gemeinhin als wertvoll erachtet wird. Gleichzeitig gelangt sie vermehrt an die regionalen Regierungskonferenzen, die dann auf dieser Stufe Koordinationsaufgaben wahrnehmen und Geschäfte vorstrukturieren. Das Verhältnis zwischen der KdK und den regionalen Regierungskonferenzen ist offensichtlich noch nicht vollständig geklärt.

Die Zusammenarbeit zwischen den nationalen und regionalen Direkorenkonferenzen, die heute nur sehr locker ist, dürfte sich dank der Systematisierung und Strukturierung des gesamten Feldes der interkantonalen Organe fallweise verstärken, ohne dadurch einen unnötigen Wasserkopf oder zusätzliche Schnittstellen zu schaffen.

9.5 Graphische Darstellung der Entwicklung der Zusammenarbeit

Bildlich lässt sich die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen den Regierungs- und Direktorenkonferenzen auf der nationalen und regionalen Ebene wie folgt darstellen:



10 FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

Im letzten Kapitel dieser Arbeit geht es darum, ein Fazit zu ziehen und Empfehlungen abzugeben, namentlich für die Weiterentwicklung der CGSO/WRK. Am Schluss stehen generelle Überlegungen zur Weiterentwicklung des schweizerischen föderalistischen Systems.

10.1 Fazit

Diese Arbeit konnte aufzeigen, dass allen Unkenrufen zum Trotz die interkantonale Zusammenarbeit im Allgemeinen und die Zusammenarbeit der Regierungs- mit den Direktorenkonferenzen im Speziellen sehr lebendig ist, sich stark weiterentwickelt und einen wichtigen Platz im föderalen System der Schweiz einnimmt – und, glaubt man den befragten Personen, an Bedeutung noch gewinnen wird. Der Ausbau wird in kleinen und pragmatischen Schritten erfolgen. Grosse Würfe, dies hat die Modelldiskussion der KdK verdeutlicht, haben kaum Chancen.

Das System der interkantonalen Zusammenarbeit wurde dargestellt und verschiedene umgesetzte oder diskutierte Modelle wurden vorgestellt. Die Überprüfung der Modelle anhand in der Literatur entwickelter Kriterien und Ergänzungen aus der Praxis hat ihre Vorteile und Grenzen veranschaulicht. Die nachfolgende Überprüfung mittels Interviews hat das durch die Bewertung der Modelle gewonnene Bild bestätigt. Dies deutet darauf hin, dass einerseits die theoretisch definierten Kriterien tatsächlich relevant sind, andererseits die Praxis in der Umsetzung einer Logik folgt, die sich wissenschaftlich erhärten lässt.

10.2 Empfehlungen

Die Untersuchung wurde vor allem auch vor dem Hintergrund der Entwicklung der CGSO/WRK gemacht, die im Jahr 2005 ihre Statuten revidiert hat und sich per 2006 mit einem Sekretariat versehen wird.

Der einzuschlagende Weg scheint nun geklärt und kann auf den in Kapitel 9 dargestellten Erkenntnissen fussen. Werden die verschiedenen Phasen der Intensivierung der Zusammenarbeit beachtet, die notwendige politische Überzeugungsarbeit geleistet und Erfolge erzielt, wird sich die in der Westschweiz festgestellte Zurückhaltung einiger regionaler Direktorenkonferenzen wohl legen und einer konstruktiven Zusammenarbeit weichen. Voraussetzung ist aber auch hier der politische Wille.

10.3 Stärkung des Föderalismus

Dass das föderale System, wie es die Schweiz kennt, für dieses Land als zweckmässig erscheint, wird an dieser Stelle nicht weiter diskutiert. Sicher ist aber, dass sich dieses System einem konstanten Wandel unterziehen muss, will es auf die sich stetig ändernden Herausforderungen antworten und nicht erstarren. Die Arbeit hat gezeigt, dass das System durchaus in der Lage ist, mit Anpassungen auf den Wandel zu reagieren. Dies geschieht wohl oftmals schneller und durchgreifender als gemeinhin bekannt. Es hat sich auch gezeigt – dies vielleicht im Gegensatz zur Meinung einzelner Exponenten – dass das System einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung des Föderalismus leistet und in Zukunft leisten wird. Dabei wurde die Gefahr durchaus gesehen, dass die bis heute pragmatische und fallweise Zusammenarbeit durch ein Geflecht von Strukturen und Regeln erdrückt werden oder ein „Schatten-Bund“ entstehen könnte. Daher die Einsicht, dass es grundsätzlich keiner zusätzlichen Strukturen bedarf und die zu definierenden Prozesse sich nicht hindernd auf die Zusammenarbeit auswirken dürfen.

10.4 Regionalisierung der Schweiz?

Einer Frage sind wir bis jetzt nicht nachgegangen: Stellt die engere interkantonale Zusammenarbeit den Ausgangspunkt zur Regionalisierung oder gar zu einer Gebietsreform in der Schweiz dar?

Aus heutiger Sicht ja, wenn es um eine engere Zusammenarbeit im Rahmen der gemeinsamen Interessenvertretung und Aufgabenerfüllung geht. Nein, wenn von Kantonszusammenschlüssen oder der Schaffung einer neuen regionalen Ebene mit demokratisch legitimierten Organen ausgegangen wird.

Ob sich dies im Verlaufe der Zeit ändern wird? Die Zukunft wird es weisen.

11 LITERATURVERZEICHNIS

- Arbeitsgruppe KWK - EM* (2004): Bericht und Diskussionspapier der Arbeitsgruppe „Auftrag KWK - EM“. 2004
- Atlas der Schweiz* (2004): Version 2
- Blocher, Christoph* (2005): Kooperativer Föderalismus und geteilte Verantwortung, Referat anlässlich der Nationalen Föderalismuskonferenz vom 15. und 16. September 2005 in Freiburg
- Bochsler, Daniel / Koller, Christophe / Sciarini, Pascal / Traimond, Sylvie / Trippolini, Ivar* (2004): Die Schweizer Kantone unter der Lupe, Behörden, Personal, Finanzen. Bern 2004
- Bundesverfassung* vom 18. April 1999 SR 101
- Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale (CGSO)* (2004): Modification des structures existantes, propositions. 2004 (nicht veröffentlicht)
- Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale (CGSO)* (2005a): Compte-rendu de la séance entre les répondants administratifs de la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO) et les Secrétaires des conférences spécialisées de Suisse occidentale du 4 février 2005, à Genève
- Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale (CGSO)* (2005b): Charte de la Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale du 9 juin 2005
- Eidgenössisches Finanzdepartement* (2004): Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, Informationsbroschüre zur Abstimmungsvorlage vom 28. November 2004. Bern 2004
- Espace Mittelland (EM)* (1999a): Verwaltungsvereinbarung über reglementierte gewerbliche Tätigkeiten vom 12. März 1999
- Espace Mittelland (EM)* (1999b): Anhang zur Verwaltungsvereinbarung des Espace Mittelland über reglementierte gewerbliche Tätigkeiten
- Espace Mittelland (EM)* (1999c): Kommentar zur Verwaltungsvereinbarung des ESPACE MITTELLAND über reglementierte gewerbliche Tätigkeiten
- Espace Mittelland (EM)* (2001a): Grundsatzklärung des Espace Mittelland

- Espace Mittelland* (EM) (2001b): Anhang zur Grundsatzerklärung
- Espace Mittelland* (EM) (2001c): Erläuterungen zur Grundsatzerklärung
- Frey, Bruno S. (1997): Ein neuer Föderalismus für Europa. Die Idee der FOCJ. Tübingen 1997
- Frey, Bruno S. / Eichenberger, Reiner (1999): The new democratic federalism for Europe. Functional, overlapping and competing jurisdictions. Cheltenham 1999
- Initiative & Referendum Institute Europe* (2005): Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond, Amsterdam 2005
- Konferenz der Kantonsregierungen* (KdK) (1993): Vereinbarung vom 8. Oktober 1993
- Konferenz der Kantonsregierungen* (KdK) Hrsg. (2001a): Die Kantone vor der Herausforderung eines EU-Beitritts, Bericht der Arbeitsgruppe „Europareform der Kantone“. Zürich 2001
- Konferenz der Kantonsregierungen* (KdK) (2001b): Zusammenarbeit der Kantone mit dem Bund, Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen, Fassung vom 3. Oktober 2003
- Konferenz der Kantonsregierungen* (KdK) Hrsg. (2003a): 10 Jahre, 1993 - 2003, Standortbestimmung und Ausblick. Bern 2003
- Konferenz der Kantonsregierungen* (KdK) Hrsg. (2003b): Arbeitsgruppe EuRefKa, Europa als Herausforderung für den Föderalismus, Skizze für eine europapolitische Strategie der Kantone, Entwurf vom 17. November 2003
- Konferenz der Kantonsregierungen* (KdK) (2004): Bericht der Arbeitsgruppe Haus der Kantone, Fassung vom 19. Oktober 2004
- Konferenz der Kantonsregierungen* (KdK) (2005a): Grundsatzpapier Haus der Kantone, verabschiedet von der Plenarversammlung der KdK vom 24. Juni 2005
- Konferenz der Kantonsregierungen* (KdK) (2005b): Bericht Haus der Kantone, Fassung vom 12. Mai 2005
- Konferenz der Kantonsregierungen* (KdK) (2005c): Vernehmlassung Haus der Kantone: Bericht, ohne Datum
- Konferenz der Sekretäre der interkantonalen Konferenzen* (KoSeKo) (2004): Bericht der Arbeitsgruppe Haus der Kantone, Fassung vom 19. Oktober 2004

-
- Leresche, Jean-Philippe et al. (2003):* Unterwegs zu neuen Regionalstrategien, Zwischen Espace Mittelland und Westschweiz? Lausanne 2003
- Linder, Wolf (1999):* Schweizerische Demokratie, Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern 1999
- Mader, Luzius (2005):* Erfahrungen und Erwartungen auf dem Gebiet des kooperativen Föderalismus, Einige Fragen und Anmerkungen aus der Sicht eines Vertreters des Bundes, in: 1. Nationale Föderalismuskonferenz. Freiburg 2005
- Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NRK) (2004):* Vereinbarung über die Nordwestschweizer Regierungskonferenz vom 11. Juni 2004
- Ostschweizer Regierungskonferenz (ORK) (2000):* Organisationsstatut der Ostschweizer Regierungskonferenz vom 28. März 1996 / 23. März 2000
- Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV)*
- Reitze, Thomas (1998):* Interkantonale Verwaltungszusammenarbeit. Solothurn 1998
- Rhinow, René (2003):* Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) auf die Parlamente, in: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen. Bern November 2003 - 3, S. 5 - 9
- Steiner, Reto (2002):* Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten. Bern 2002
- Thom, Norbert / Ritz, Adrian (2000):* Public Management, Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor. Wiesbaden 2000
- Thom, Norbert / Andreas, Wenger (2000):* Bewertung und Auswahl effizienter Organisationsformen. Die effiziente Organisationsstruktur als Kernkompetenz. Bern 2000
- Thom, Norbert / Andreas, Wenger (2002):* Die effiziente Organisation. Bewertung und Auswahl von Organisationsformen. Glattbrugg 2002
- Trees, Patrick (2005):* Die Regionalen Regierungskonferenzen in der Schweiz, Stand und Entwicklung, Projektarbeit. Bern 2005

- Vatter, Adrian (2002): „Föderalismus“, in Klöti Ulrich et al. Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 2002, S. 77 - 108
- Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland vom 23. April 2002* SR 134.11 / AS 2002 559
- Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) (1973): Statut der Innerschweizer Regierungskonferenz vom 3. Mai 1973*
- Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) (2003a): Dokumentationsmappe zur Zusammenarbeit in der Zentralschweiz*
- Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) (2003b): Erklärung der 72. Zentralschweizer Regierungskonferenz zur Zentralschweizer Zusammenarbeit*
- Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) (2003c): Basisdokument über die Direktorenkonferenzen der Zentralschweiz*
- Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) (2003d): Richtlinie zur Durchführung von Zusammenarbeitsprojekten in der Zentralschweiz*
- Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) (2003e): Grundsätze der Zusammenarbeit in der Innerschweizer Regierungskonferenz*
- Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) (2003f): Muster und Hilfsmittel*
- Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) (2003g): Betriebsreglement des ZRK Sekretariats vom 17. Oktober 2003 samt Anhang 1*

ANHÄNGE

Anhang I: FiLaG, Auszug

4. Abschnitt: Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Art. 10 Pflicht zur Zusammenarbeit

¹ Die Bundesversammlung kann die Kantone in den Aufgabenbereichen gemäss Artikel 48a Absatz 1 der Bundesverfassung zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichten.

² Die Verpflichtung erfolgt in Form der Allgemeinverbindlicherklärung (Art. 14) oder der Beteiligungspflicht (Art. 15).

³ Die Kantone regeln ihre Zusammenarbeit in interkantonalen Verträgen.

Art. 11 Ziele

Mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich werden folgende Ziele angestrebt:

- a. Sicherstellung einer Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen;
- b. wirtschaftliche Erfüllung kantonaler Aufgaben im Verbund mit anderen Kantonen;
- c. gerechter Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone.

Art. 12 Grundsätze für den Ausgleich

Für den Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen sind insbesondere die effektive Beanspruchung dieser Leistungen, der Umfang der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sowie damit verbundene erhebliche Standortvorteile und -nachteile zu berücksichtigen.

Art. 13 Interkantonale Rahmenvereinbarung

Die Kantone erarbeiten für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eine interkantonale Rahmenvereinbarung. Darin legen sie insbesondere fest:

- a. die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit;
- b. die Grundsätze des Lastenausgleichs;
- c. die zuständigen Organe;
- d. die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich;
- e. das Beitritts- und Austrittsverfahren;
- f. das interkantonale Streitbeilegungsverfahren, das für alle Streitigkeiten im Zusammenhang mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zur Anwendung kommt;
- g. wie weit die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit und des Lastenausgleichs im innerkantonalen Verhältnis zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden zu beachten sind.

Art. 14 Allgemeinverbindlicherklärung

¹ Die Bundesversammlung kann in Form eines dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses für allgemein verbindlich erklären:

- a. auf Antrag von mindestens 21 Kantonen: die interkantonale Rahmenvereinbarung;
- b. auf Antrag von mindestens 18 Kantonen: einen interkantonalen Vertrag in den Bereichen nach Artikel 48a Absatz 1 der Bundesverfassung.

² Die betroffenen Kantone werden vor dem Entscheid angehört.

³ Die Kantone, die durch eine Allgemeinverbindlicherklärung zur Beteiligung an einem Vertrag verpflichtet werden, übernehmen die gleichen Rechte und Pflichten wie die übrigen Vertragspartner.

⁴ Die Allgemeinverbindlichkeit kann für höchstens 25 Jahre angeordnet werden.

⁵ Bundesbeschlüsse über die Allgemeinverbindlicherklärung können vorsehen, dass die Bundesversammlung die Allgemeinverbindlichkeit mit einfachem Bundesbeschluss aufheben kann, wenn ihre Aufrechterhaltung auf Grund der Umstände nicht mehr gerechtfertigt ist, insbesondere wenn:

- a. mindestens sechs Kantone die Aufhebung der Allgemeinverbindlichkeit der Rahmenvereinbarung verlangen;
- b. mindestens neun Kantone die Aufhebung der Allgemeinverbindlichkeit eines interkantonalen Vertrags verlangen.

⁶ Die Kantone können frühestens nach fünf Jahren einen Antrag auf Aufhebung der Allgemeinverbindlicherklärung stellen.

Art. 15 Beteiligungspflicht

¹ Die Bundesversammlung kann in Form des einfachen Bundesbeschlusses auf Antrag von mindestens der Hälfte der Kantone, die an einem interkantonalen Vertrag oder an einem definitiv ausgehandelten Vertragsentwurf beteiligt sind, einen oder mehrere Kantone zur Beteiligung verpflichten.

² Die betroffenen Kantone werden vor dem Entscheid angehört.

³ Die Kantone, die zur Beteiligung verpflichtet werden, übernehmen die gleichen Rechte und Pflichten wie die übrigen Vertragspartner.

⁴ Die Beteiligung kann für höchstens 25 Jahre angeordnet werden.

⁵ Die Bundesversammlung kann in Form des einfachen Bundesbeschlusses die Beteiligungspflicht aufheben, wenn ihre Aufrechterhaltung auf Grund der Umstände nicht mehr gerechtfertigt ist, insbesondere wenn mindestens die Hälfte der Kantone, die an einem interkantonalen Vertrag beteiligt sind, die Aufhebung verlangt.

⁶ Die Kantone können frühestens nach fünf Jahren einen Antrag auf Aufhebung der Beteiligungspflicht stellen.

Art. 16 Rechtsmittel

¹ Die Kantone setzen richterliche Behörden ein, die als letztinstanzliche kantonale oder interkantonale Behörden über Beschwerden gegen Entscheide interkantonalen Organe befinden.

² Verletzt ein Kanton einen Vertrag oder verbindliche Beschlüsse eines interkantonalen Organs, so kann jeder Kanton oder das entsprechende interkantonale Organ beim Bundesgericht Klage erheben, wenn das interkantonale Streitbeilegungsverfahren zu keiner Einigung geführt hat.

Art. 17 Direkte Anwendbarkeit

Setzt ein Kanton einen Vertrag oder einen verbindlichen Beschluss eines interkantonalen Organs nicht oder nicht rechtzeitig um, so können die betroffenen Bürgerinnen und Bürger Ansprüche aus diesem Vertrag oder diesem Beschluss geltend machen, sofern die entsprechenden Bestimmungen inhaltlich hinreichend bestimmt und klar sind.

Anhang II: Übersicht über die interkantonale Zusammenarbeit

Kanton	Alle Konkordate	Nach Anzahl beteiligter Kantone							
	Anzahl	klein (2-6)		mittel (7-13)		gross (14-20)		universell (21-26)	
AG	113	75	66.4%	10	8.8%	7	6.2%	21	18.6%
AI	67	32	47.8%	12	17.9%	3	4.5%	20	29.9%
AR	95	58	61.1%	13	13.7%	6	6.3%	18	18.9%
BE	142	95	66.9%	21	14.8%	5	3.5%	21	14.8%
BL	161	126	78.3%	8	5.0%	8	5.0%	19	11.8%
BS	143	109	76.2%	9	6.3%	6	4.2%	19	13.3%
FR	93	47	50.5%	20	21.5%	5	5.4%	21	22.6%
GE	60	25	41.7%	14	23.3%	3	5.0%	18	30.0%
GL	84	40	47.6%	16	19.0%	7	8.3%	21	25.0%
GR	67	27	40.3%	12	17.9%	7	10.4%	21	31.3%
JU	85	50	58.8%	15	17.6%	3	3.5%	17	20.0%
LU	79	46	58.2%	6	7.6%	7	8.9%	20	25.3%
NE	94	51	54.3%	19	20.2%	5	5.3%	19	20.2%
NW	86	55	64.0%	7	8.1%	3	3.5%	21	24.4%
OW	85	52	61.2%	7	8.2%	5	5.9%	21	24.7%
SG	218	174	79.8%	17	7.8%	6	2.8%	21	9.6%
SH	69	27	39.1%	16	23.2%	6	8.7%	20	29.0%
SO	119	82	68.9%	9	7.6%	8	6.7%	20	16.8%
SZ	96	58	60.4%	10	10.4%	7	7.3%	21	21.9%
TG	114	71	62.3%	15	13.2%	8	7.0%	20	17.5%
TI	45	6	13.3%	13	28.9%	6	13.3%	20	44.4%
UR	67	40	59.7%	3	4.5%	5	7.5%	19	28.4%
VD	99	63	63.6%	15	15.2%	3	3.0%	18	18.2%
VS	64	29	45.3%	14	21.9%	2	3.1%	19	29.7%
ZG	68	33	48.5%	7	10.3%	7	10.3%	21	30.9%
ZH	128	88	68.8%	14	10.9%	5	3.9%	21	16.4%
Total	2541	1559		322		143		517	

IDHEAP BADAC, Jahr 2003,

http://www.badac.ch/NE/tableaux/cantons/4/4_42.xls, 16. August 2005,
erweitert

Anhang III: Konkordate nach Sachgebieten und Anzahl Mitgliederkantone in %

Kanton	Alle Konkordate	Nach Themenbereich						
		Bildung, Wissenschaft, Kultur	Gesundheit, soziale Sicherheit	Staatsorganisation, Sicherheit	Infrastruktur, Verkehr, Umwelt	Wirtschaft, Landwirtschaft	Öffentliche Finanzen, Steuern	Unbekannt, Verschiedenes
AG	113	28	10	22	10	16	26	1
AI	67	20	6	15	5	8	12	1
AR	95	27	10	11	20	13	13	1
BE	142	43	14	33	5	16	29	2
BL	161	40	22	36	19	18	24	2
BS	143	36	27	34	19	11	14	2
FR	93	29	10	17	6	14	16	1
GE	60	19	4	19	3	6	8	1
GL	84	24	9	14	11	14	11	1
GR	67	23	7	14	3	7	13	0
JU	85	33	14	19	3	6	9	1
LU	79	19	12	17	9	11	11	0
NE	94	31	8	21	4	12	17	1
NW	86	26	14	20	11	13	2	0
OW	85	26	15	19	11	9	5	0
SG	218	50	23	22	49	45	29	0
SH	69	21	9	14	6	8	11	0
SO	119	23	15	31	7	22	20	1
SZ	96	31	8	17	22	14	4	0
TG	114	38	9	18	18	13	18	0
TI	45	18	3	13	2	6	2	1
UR	67	15	7	17	9	9	10	0
VD	99	26	7	20	10	12	23	1
VS	64	19	4	14	4	7	15	1
ZG	68	19	5	15	4	10	15	0
ZH	128	28	8	21	27	13	30	1
Total 1)	733	159	81	110	113	98	167	5
Index 2)	100.0%	28.0%	11.0%	20.2%	11.7%	13.1%	15.2%	0.7%

Quellen: Eigene Auszählung aufgrund der Datenbank Institut für Föderalismus an der Universität Freiburg (<http://www.federalism.ch>).³⁾

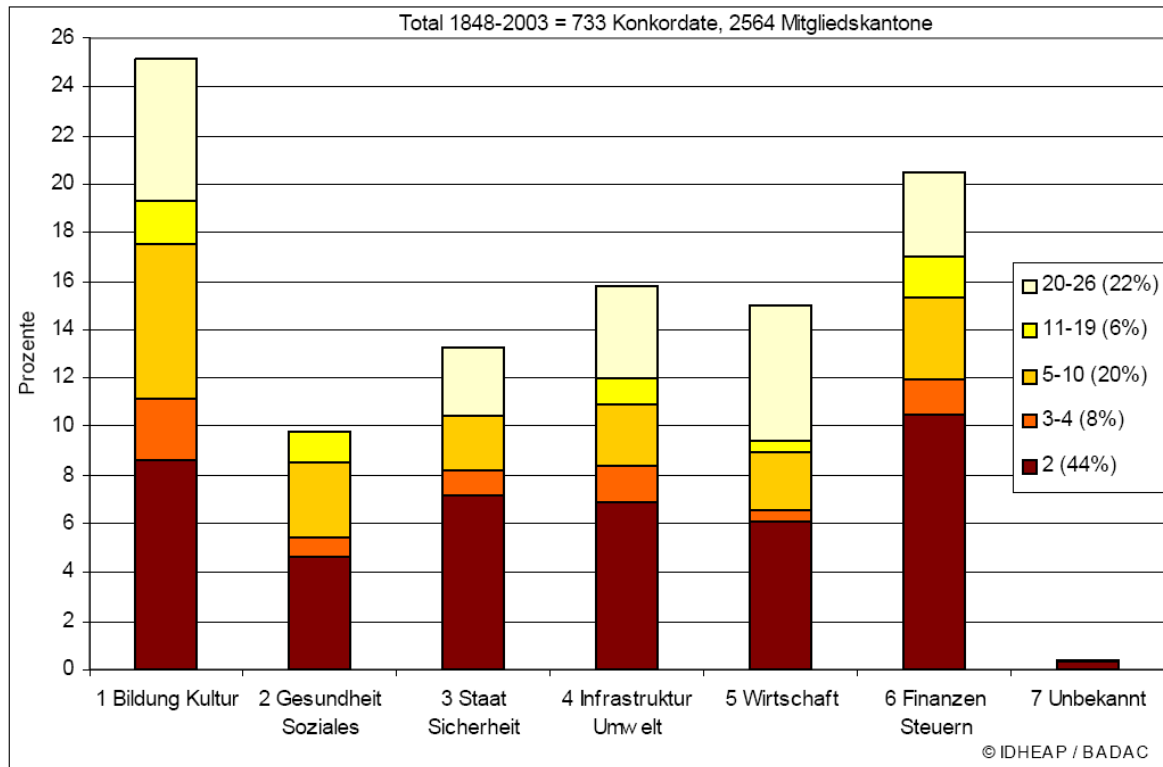
1) Anzahl Konkordattitel

2) Die Prozentanteile geben die Anzahl Konkordate nach Themenbereich für Durchschnittskantone an (Berechnung: Gewichtung der Konkordattitel mit der Anzahl Mitgliedskantone).

3) Berücksichtigt sind Konkordate, welche in den Gesetzessammlungen der Kantone oder des Bundes verzeichnet sind. Die Liste ist nicht vollständig.

IDHEAP BADAC http://www.badac.ch/NE/tableaux/cantons/4/4_42.xls,
16. August 2005, angepasst

Anhang IV: Verteilung der Konkordate nach Thema und Anzahl Mitgliedskantone



Quellen: Datenbank des Instituts für Föderalismus, Schätzung BADAC (gewichtete Ergebnisse: 2564 = 100%).

IDHEAP BADAC http://www.badac.ch/DE/news/communiques/CP4_dt.pdf,
17. August 2005

Anhang V: Die Regierungskonferenzen

Konferenz der Kantonsregierungen / Conférence des gouvernements cantonaux

Luigi Pedrazzini, Consigliere di Stato
Direttore del Dipartimento delle istituzioni e
Direttore dell'Ispettorato delle finanze
Residenza governativa
6501 Bellinzona

Konferenz der
Kantonsregierungen
Canisius Braun
Amthausgasse 3
Postfach 444
3000 Bern 7
Tel. 031 320 30 00
Fax 031 320 30 20

Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale CGSO
Westschweizer Regierungskonferenz WRK

Sekretariat zur Zeit noch in Genf, ab 1. Januar 2006 der Staatskanzlei
des Kantons Freiburg angegliedert

Secrétariat CGSO/Sekretariat WRK

Natacha Guyot Koelliker

p.a. Département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures
DEEE

14, rue de l'Hôtel-de-Ville

CP 3952

1211 Genève 3

Tél. 022 327 34 80

Fax: 022 327 29 97

E-mail cgso@etat.ge.ch

Nordwestschweizer Regierungskonferenz NRK

Konferenzsekretariat

Dr. Alex Achermann, Konferenzsekretär

Vizelandesschreiber Kanton Basel-Landschaft

Landeskanzlei Basel-Landschaft

Postfach

4410 Liestal

Tel. 061 925 50 06

Fax 061 925 65 55

E-Mail landeskanzlei@lka.bl.ch

Ostschweizer Regierungskonferenz ORK

Sekretariat ORK

Rolf Vorbürger

Staatskanzlei

Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen

Regierungsgebäude

9001 St. Gallen

Tel. 071 229 32 16

Fax 071 229 38 96

E-Mail rolf.vorbuerger@sg.ch

Zentralschweizer Regierungskonferenz ZRK

Konferenzsekretariat

Vital Zehnder

Konferenzsekretär

Dorfplatz 2

6371 Stans

Tel. 041 618 79 21

Fax 041 618 79 11

E-Mail info@zrk.ch

Web www.zrk.ch

Anhang VI: Strukturen der regionalen Regierungskonferenzen

Die gegenwärtigen Strukturen der vier Regierungskonferenzen lassen sich wie folgt zusammenfassen, wobei zu Vergleichszwecken die Strukturdaten des Kantons Zürich ebenfalls aufgeführt sind, der assoziiertes Mitglieder der NRK, ORK und ZRK ist (Trees 2005: A II, angepasst):

Merkmal	CGSO	NRK	ORK	ZRK	Kanton Zürich
Gründungsjahr / Revisionen	1993 / 2005	1972 / 2004	1964 / 1996	1966 / 1973 / 2001	
Mitgliederkantone	7 BE FR VD WS NE GE JU	6 BE SO BS BL AG JU (ZH)	7 GL SH AR AI SG GR TG (ZH)	6 LU UR SZ OW NW ZG (ZH)	
Bevölkerung	2'781'431	2'276'431	1'055'057	690'592	1'259'055
Fläche	17'990 km ²	9'548 km ²	4'428 km ²	4'484 km ²	2'026 km ²
Volkseinkommen absolut	122'908 Mio. Fr.	107'604 Mio. Fr.	46'616 Mio. Fr.	34'269 Mio. Fr.	77'009 Mio. Fr.
Schnitt Pro-Kopf-Volkseinkommen (Index CH=100)	87	101	94	106	126
Präsidium	2 Jahre	2 Jahre	4 Jahre	2 Jahre	
Plenarkonferenz	keine	jährlich eine	jährlich eine	jährlich zwei	
Regierungsausschuss	ja, tagt viermal jährlich, führt die Geschäfte	ja, tagt viermal jährlich, führt die Geschäfte, bereitet Plenarversammlung vor	nein	ja, übt eher Kontrollfunktion im Vollzug aus	
Chefbeamtenkonferenz	ja	ja	Staatschreiberkonferenz, bereitet Plenarkonferenz vor	Staatschreiberkonferenz, bereitet Plenarkonferenz vor	
Sekretariat	Teilzeitsekretariat, der Staatskanzlei des Kantons Freiburg angeschlossen	von der Landeskanzlei Basel-Landschaft gestellt, keine professionelle Struktur. Präsidialkanton stellt weitere Mittel zur Verfügung	50% Sekretariatsstelle, der Staatskanzlei des Kantons St. Gallen angegliedert	160% Konferenzsekretariat	
Budget	120'000.--	49'000.-- (Mittel decken auch Kosten der interparl. Konferenz der Nordwestschweiz)	104'000.--	300'000.--	

Merkmal	CGSO	NRK	ORK	ZRK	Kanton Zürich
Kostenteiler	fester Anteil und nach Bevölkerung	7'000.-- je Kanton	nach Bevölkerung	50% anteilmässig, 50% nach Bevölkerung	
Interessenvertretung	praktisch ausschliesslich	praktisch ausschliesslich	ausschliesslich	kaum von Bedeutung	
Sessionsbesuche	nein	ja	ja	nein	
Anzahl National- und Ständeräte	76 / 14	62 / 10	28 / 12	20 / 10	34 / 2
Vollzug / Projekte	nein	nein	nein	ausschliesslich	

Anhang VII: Die nationalen Direktorenkonferenzen

Präsidenten/Présidents

Sekretäre/Secrétaires

Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV)
Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP)

Walter Straumann, Regierungsrat
Vorsteher Bau- und Justizdepartement (SO)
Rathaus
4509 Solothurn

Dr. George Ganz
Advokatur Dr. Ganz
Postfach 3249
8049 Zürich
Tel. 044 342 23 00
Fax 044 342 23 01
koev@dr-ganz.ch
www.koev.ch

Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK)
Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP)

Willi Haag, Regierungsrat
Vorsteher des Baudepartements (SG)
Lämmli Brunnenstrasse
9001 St. Gallen

Dr. George Ganz
BPUK/DTAP
54 Advokatur Dr. Ganz
Postfach 3249
8049 Zürich
Tel. 044 342 23 00
Fax 044 342 23 01
bpuk@dr-ganz.ch
www.bpuk.ch
www.dtap.ch

Präsidenten/Présidents

Sekretäre/Secrétaires

Konferenz kantonaler Energiedirektoren (EnDK)
Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie

Stefan Engler
Regierungsrat
Vorsteher des Bau-, Verkehrs- und
Forstdepartements Graubünden
Stadtgartenweg 11
7001 Chur

Fadri Ramming, lic. iur.
Rechtsanwalt + Notar
Lindenquai/Hinterm Bach 6
Postfach 658
7002 Chur
Tel. 081 250 45 61
Fax 081 252 98 58
info@endk.ch

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)
Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique

Hans Ulrich Stöckling
Regierungsrat
Davidstrasse 31
9001 St. Gallen

Hans Ambühl, lic. iur.
Zähringerstrasse 25
Postfach 5975
3001 Bern
Tel. 031 309 51 11
Fax 031 309 51 50

Finanzdirektoren-Konferenz (FDK)
Conférence des directeurs cantonaux des finances

Dr. Eveline Widmer-Schlumpf
Regierungsrätin
Finanzdirektorin des Kts Graubünden
Rosenweg 4
7000 Chur

Kurt Stalder, lic. oec.
Finanzverwalter des Kts LU
Bahnhofstrasse 19
6002 Luzern
Tel. 041 228 65 43
Fax 041 228 65 17
Natel 079 253 14 42
Sekretariat 041 228 65 50

Präsidenten/Présidents

Sekretäre/Secrétaires

Konferenz der kantonalen Forstdirektoren (FoDK)
Conférence suisse des directeurs cantonaux des forêts

Stefan Engler, Regierungsrat
Regierungsrat
Vorsteher des Bau-, Verkehrs- und
Forstdepartements Graubünden
Stadtgartenweg 11
7000 Chur

Otmar Wüest,
dipl. Forsting ETH
c/o BHP Brugger u.Partner AG
Postfach 3977
8021 Zürich
Tel. 044 297 90 22
Fax 044 299 95 98

Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (SODK)
Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales

Ruth Lüthi, Staatsrätin
Cheffe des affaires sociales du
canton de Fribourg
Route des Cliniques 17
1701 Fribourg

Ernst Zürcher
Eigerplatz 5
Postfach 459
3000 Bern 14
Tel. 031 371 04 29
Fax 031 371 17 41

Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
(KKJPD)
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice
et police (CCDJP)

Dr. Markus Notter, Regierungsrat
Vorsteher der Direktion der Justiz
und des Innern des Kantons Zürich
Kaspar Escher-Haus
8090 Zürich

Roger Schneeberger
Kramgasse 14
Postfach 591
3011 Bern
Tel. 031 318 15 05
Fax 031 318 15 06
info@kkjpd.ch

Präsidenten/Présidents

Sekretäre/Secrétaires

Landwirtschaftsdirektoren-Konferenz (LDK)

Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture

Lorenz Koller, Regierungsrat
Landeshauptmann
Land- und Forstwirtschaftsdepartement
des Kantons Appenzell I.Rh.
Gaiserstrasse 8
9050 Appenzell

Josef Häfliger
dipl. Ing. agr. ETH
Centralstrasse 21
Postfach
6210 Sursee
Tel. 041 925 10 05
Fax 041 925 10 09

Konferenz der kantonalen Militär- und Zivilschutzdirektorinnen und -direktoren (MZDK)

Conférence Suisse Directrices et Directeurs cantonaux des affaires militaires et de la protection civile

Ernst Hasler, Regierungsrat
Vorsteher Gesundheitsdepartement
Kantons Aargau
5001 Aarau
Tel. 062 835 29 00
Fax: 062 835 29 09

Oberst Martin Widmer
Chef Abt. Militär und Bevölkerungsschutz des
Kantons Aargau
Rohrerstrasse 7
Postfach
5001 Aarau
Tel. 062 835 31 00
Fax: 062 835 31 19
Natel: 079 332 60 69

Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK)

Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé

Dr. Markus Dürr, Regierungsrat
Gesundheits- und Sozialdepartement
des Kantons Luzern
Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Franz Wyss
Weltpoststrasse 20
Postfach
3000 Bern 15
Tel. 031 356 20 20
Fax: 031 356 20 30
office@gdk-cds.ch

Präsidenten/Présidents

Sekretäre/Secrétaires

Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK)
Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica

Dr. Josef Keller
Regierungsrat
Volkswirtschaftsdirektion des
Kantons St. Gallen
Davidstrasse 35 / Postfach
9001 St. Gallen

Sandra Vetsch,
lic.rer.publ. HSG
Volkswirtschaftsdirektion
des Kantons Zürich
Generalsekretariat
Kaspar Escher-Haus
8090 Zürich
Tel. 043 259 49 40
Fax: 043 259 49 90
sandra.vetsch@vd.zh.ch

Regierungskonferenz zur Koordination des Feuerwehrwesens
Conférence gouvernementale pour la coordination du service du feu

Werner Niederer, Regierungsrat
Justizdirektion / Direktion des Innern
Postfach 52
9101 Herisau
Tel. 071 351 55 84
Fax 071 351 57 71

Bischofberger Ernst
Postfach 1036
Poststrasse 10
9102 Herisau
Tel. 071 353 00 53
Fax 071 353 00 59
bischofberger@assekuranz.ch

Stefan Engler, Regierungsrat
Vorsteher des Bau-, Verkehrs- und
Forstdepartements
Regierungsgebäude/Reichsgasse 35
7001 Chur

Schneider Peter
Bundesgasse 20
3001 Bern
schneider@vkf.ch

Präsidenten/Présidents

Konferenz der kantonalen
Vormundschaftsbehörden
Conférence des autorités cantonales
de tutelle
Jean-Jacques Rognon, juge cantonal
Prof. au tribunal cantonal vaudois
Palais de justice de l'Hermitage
route du Signal 8
1014 Lausanne
Tel. 021 316 15 46

Sekretäre/Secrétaires

Christoph Häfeli
lic. iur. / dipl SA
Rektor Hochschule für Soziale
Arbeit Luzern HSA der Fach-
hochschule Zentralschweiz FHZ
Werftstrasse 1, Postfach 3252
6002 Luzern
Tel. 041 367 48 48
Fax 041 367 48 49
vbk@hsa.fhz

Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst (KAZ)
Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil (CEC)

Dora Andres, Regierungsrätin
Polizei- u. Militärdirektion
Kramgasse 20
3011 Bern

Niklaus Theiler
Dorfstrasse 12
Postfach 147
6072 Sachseln
Tel. 041 660 77 88
Fax: 041 660 77 89
ntheiler@bluewin.ch

Staatsschreiber-Konferenz / Conférence des chanceliers d'Etat

Beat Husi
Staatskanzlei
Kaspar Escher-Haus
Neumühlequai 10
8090 Zürich

Dr. Reto Dubach
Staatskanzlei Schaffhausen
Regierungsgebäude
8200 Schaffhausen
Tel. 052 632 73 62
Fax: 052 632 72 00
r.dubach@ktsh.ch

Bundeskanzlei, <http://www.admin.ch/ch/d/cf/vmb.pdf>, S. 22ff, 15. August 2005, angepasst

Anhang VIII: Struktur der Sekretariate der nationalen Direktorenkonferenzen

Konferenz	Rechtsform	Sitz Sekretariat
BPUK Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz	Vereinigung sui generis	Zürich (Mandat)
EDK Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren	Behördenkonferenz auf Grundlage des Schulkonkordates vom 29. Oktober 1970	Bern
EnDK Konferenz Kantonaler Energiedirektoren	Verein	Chur
FDK Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren	Vereinigung sui generis	Luzern
FoDK Konferenz der kantonalen Forstdirektoren	Vereinigung sui generis	Zürich (Mandat)
GDK Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und –direktoren	Körperschaft des öffentlichen Rechts mit beschränkter Rechtsfähigkeit	Bern
KdK Konferenz der Kantonsregierungen	Vereinigung sui generis	Bern
KKJPD Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren	Verein im Sinne des ZGB	Bern
KöV Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs	Vereinigung sui generis	Zürich (Mandat)
LDK Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren	k. A.	Sursee
SODK Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren	Körperschaft des öffentlichen Rechts mit beschränkter Rechtsfähigkeit	Bern
SSK Staatsschreiberkonferenz	Vereinigung sui generis	Schaffhausen (Ort des Sekretärs)
VBK Konferenz der Kantonalen Vormundschaftsbehörden	Verein gemäss ZGB Art. 60 ff.	Luzern
VDK Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren	Verein	Zürich

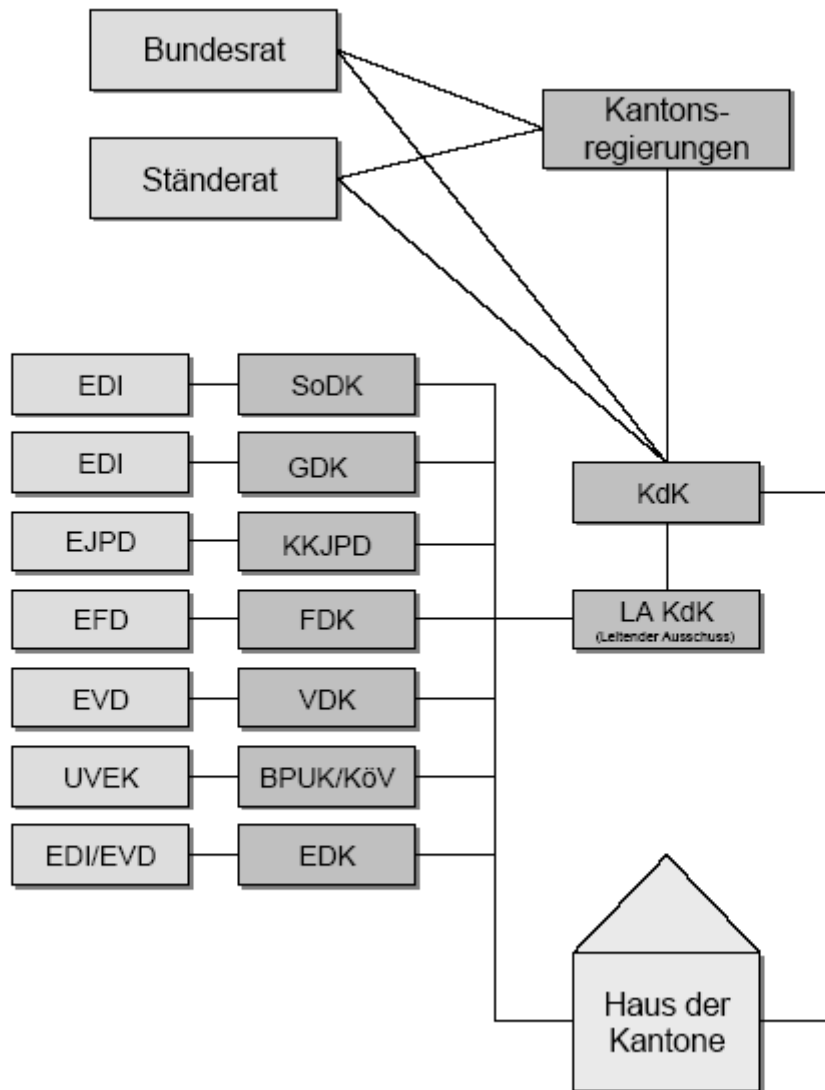
Personalbestand	Übersetzungsdienst (intern)	Internetauftritt
ca. 110 Stellenprocente, 80 % Geschäftsführung und 30 % Sekretariat	Nein	Ja
3840 Stellenprocente / 46 Voll- und Teilzeitstellen	Ja	Ja
40 Stellenprocente (Geschäftsführung)	Nein	Ja, jedoch sehr rudimentär
120 Stellenprocente / 4 Teilzeitstellen (Geschäftsführung 40 %)	Nein	Ja
40 Stellenprocente (Geschäftsführung)	Nein	Nein
1100 Stellenprocente	Ja	Ja
1290 Stellenprocente	Ja	Ja
270 Stellenprocente (ab 2005) 370 Stellenprocente	Nein	Ja
80 Stellenprocente 50 % Geschäftsführung und 30 % Sekretariat	Nein	Ja
20 Stellenprocente	Nein	Nein
400 Stellenprocente	Nein	Ja
0 Stellenprocente	Übersetzungen durch einen Kanton mit Übersetzungsdienst	Ja
50 Stellenprocente	Nein	Nein
60 Stellenprocente	Nein	Nein

Anhang IX: Die fachtechnischen Konferenzen der nationalen Direktorenkonferenzen

BPUK	<ul style="list-style-type: none"> – Konferenz der Kantonsingenieure (Chefs der Tiefbauämter) – Konferenz der Kantonsbaumeister (Chefs der Hochbauämter) – Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzamtsstellen der Schweiz (KVU) – Schweizerische Kantonsplanerkonferenz – Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz (KBNL)
KöV	Konferenz der Kantonalen Chefbeamten des öffentlichen Verkehrs
EDK	<ul style="list-style-type: none"> – Konferenz der Departementssekretäre (KDS) – Konferenz der kantonalen Kulturbeauftragten (KBK) – Interkantonale Konferenz der Beauftragten für Erwachsenenbildung (IKEB) – Schweizerische Berufsbildungsämterkonferenz (SBBK) – Schweizerische Konferenz der Zentralstellenleiter für Berufsberatung (SKZB) – Interkantonale Stipendienbearbeiterkonferenz (IKSK) – Schweizerische Konferenz der Verantwortlichen für die Weiterbildung der Lehrerinnen und Lehrer (SKLWB) – Konferenz der kantonalen Sportbeauftragten (KKS) – Schweizerische Konferenz der Leiter/innen von Arbeitsstellen für Schulentwicklung und Bildungsforschung (CODICRE) – Schweizerische Koordinationskonferenz Bildungsforschung (CORECHED)
EnDK	Energiefachstellenkonferenz (EnFK)
FDK	<ul style="list-style-type: none"> – Schweizerische Steuerkonferenz – Fachgruppe für kantonale Finanzfragen
FoDK	Kantonsoberförsterkonferenz
KKJPD	<ul style="list-style-type: none"> – Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) – Vereinigung der kantonalen Kripochefs der Schweiz – Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz – Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs – Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen – Vereinigung der Strassenverkehrsämter (ASA) – Schweizerische Anstaltsleiterkonferenz
LDK	Konferenz der Vorsteher der kantonalen Landwirtschaftsämter der Schweiz (KOLAS)
SDK	– Vereinigung der Kantonsärztinnen und Kantonsärzte der Schweiz (VKS)

	<ul style="list-style-type: none">– Kantonsapotheker-Vereinigung (KAV)– Gesellschaft schweizerischer Amts- und Spitalapotheker (GSASA)– Verband der Kantons-Chemiker der Schweiz– Vereinigung der kantonalen Beauftragten für Gesundheitsförderung– SDK - Arbeitsgruppe für Berufsbildung
SODK	<ul style="list-style-type: none">– Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)– Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen der Schweiz
VDK	<ul style="list-style-type: none">– Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA)– Interkantonaler Verband für Arbeitnehmerschutz (IVA)– Verband der öffentlichen Arbeitslosenkassen der Schweiz und des FL (VAK)– Standort Schweiz (VDK hat Patronat von Swiss Technology Award)– Konferenz der Chefs KZWL

KdK 2001b: 16

Anhang X: Netzwerk Bund - Kantone

KdK 2005b: 6

Anhang XI: ZRK Direktorenkonferenzen, Fachbereiche und zuständige kantonale Behörden

a) Bildungsdirektorenkonferenz, BKZ

Aufgabe	LU	UR	SZ	OW	NW	ZG
Vorschule	BKD	BKD	ED	BKD	BID	DBK
Volksschule	BKD	BKD	ED	BKD	BID	DBK
Sonderschulung	BKD	BKD	ED	BKD	BID	DBK
Schulische Dienste	BKD	BKD	ED	BKD	BID	DBK
Mittelschulen	BKD	BKD	ED	BKD	BID	DBK
Tertiäre Bildung	BKD	BKD	ED	BKD	BID	DBK
Berufsbildung	BKD	BKD	ED	BKD	BID	VD
Erwachsenenbildung	BKD	BKD	ED	BKD	BID	DBK
Jugendfragen	BKD	BKD	ED	BKD	GSD/BID	DI
Sport	BKD	BKD	ED	BKD	BID	DBK
Denkmalpflege	BKD	BKD	JD	BKD	BID	DI
Kulturfragen	BKD	BKD	ED	BKD	BID	DBK
Archivwesen	JSD	BKD	JD	SK	SK	SK
Kulturgüterschutz	BKD	BKD	JD	BKD	SK	DI

Im Bereich Bildung ist zudem der Kanton Wallis vollwertiges Mitglied der BKZ (Bildungsregion Zentralschweiz = Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug und deutschsprachiger Teil Wallis).

b) Finanzdirektorenkonferenz, ZFDK

Aufgabe	LU	UR	SZ	OW	NW	ZG
Finanzfragen	FD	FD	FD	FD	FD	FD
Steuern	FD	FD	FD	FD	FD	FD
Personalfragen	FD	FD	FD	FD	FD	FD
Informatik	FD	FD	FD	FD	FD	FD
BVG- und Stiftungsaufsicht	JSD	VD	SK	VD	FD	DI
Verwaltung allgemein	FD	FD	FD	FD	FD	FD

c) Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz, ZGSDK

Aufgabe	LU	UR	SZ	OW	NW	ZG
Gesundheit	GSD	GSUD	DI	SGD	GSD	GD
Spital	GSD	GSUD	DI	SGD	GSD	GD
Lebensmittelbereich	GSD	GSUD	DI	SGD	GSD	GD
Veterinärdienst	GSD	VD/GSUD	VD	SGD	GSD	GD
Sozialhilfe	GSD	GSUD	DI	SGD	GSD	DI

Sozialversicherungen	GSD	GSUD	DI	VD	GSD	VD
Opferhilfe	GSD	JD	DI	SGD	SD	SD
Vormundschaft	JSD	GSUD	DI	SGD	SD	DI
Adoption	JSK	JD	DI	SGD	SD	DI
Heime	GSD	GSUD	DI	SGD	GSD	DI
Asyl	GSD	GSUD	DI	SGD	GSD	SD / DI

d) Baudirektorenkonferenz, ZBDK

Aufgabe	LU	UR	SZ	OW	NW	ZG
Hochbau	FD	BD	BD	BUD	BD	BD
Tiefbau	BUWD	BD	BD	BUD	BD	BD
Raumplanung	BUWD	JD	JD	BUD	BD	BD
amtliche Vermessung	BUWD	JD	BD	BUD	BD	DI
Wasserbau	BUWD	BD	BD	BUD	BD	BD
Strassenbenützung	BUWD	BD	BD	BUD	BD	BD
Transportanlagen/Leitungen	BUWD	BD	BD	BUD	LUD	BD
Energiefragen	BUWD	BD	BD	BUD	LUD	BD
Submission	BUWD	BD	JD	VD	BD	BD

e) Umweltschutzdirektorenkonferenz, ZUDK

Aufgabe	LU	UR	SZ	OW	NW	ZG
Umweltschutz	BUWD	GSUD	DI	BUD	LUD	BD
Natur- und Landschaftsschutz	BUWD	JD	JD	BUD	BD	BD

f) Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz, ZVDK

Aufgabe	LU	UR	SZ	OW	NW	ZG
Wirtschaftspolitik	BUWD	VD	VD	VD	VD	VD
Landesversorgung	JSD	VD	VD	VD	JSD	VD
IH Berggebiete	BUWD	VD	VD	VD	VD	VD
Handelsregister	JSD	JD	VD	VD	VD	VD
Landwirtschaft	BUWD	VD	VD	VD	LUD	VD
Arbeitsmarkt	BUWD	VD	VD	VD	VD	VD
Tourismus	BUWD	VD	VD	VD	VD	VD
Statistik	FD	BKD	VD	VD	VD	VD
Forst	BUWD	SID	VD	BUD	LUD	DI
Gast- und Handelsgewerbe	JSD/BUWD	VD	MPD	VD	VD	VD

g) Sicherheits- und Justizdirektorenkonferenz, ZSJDK

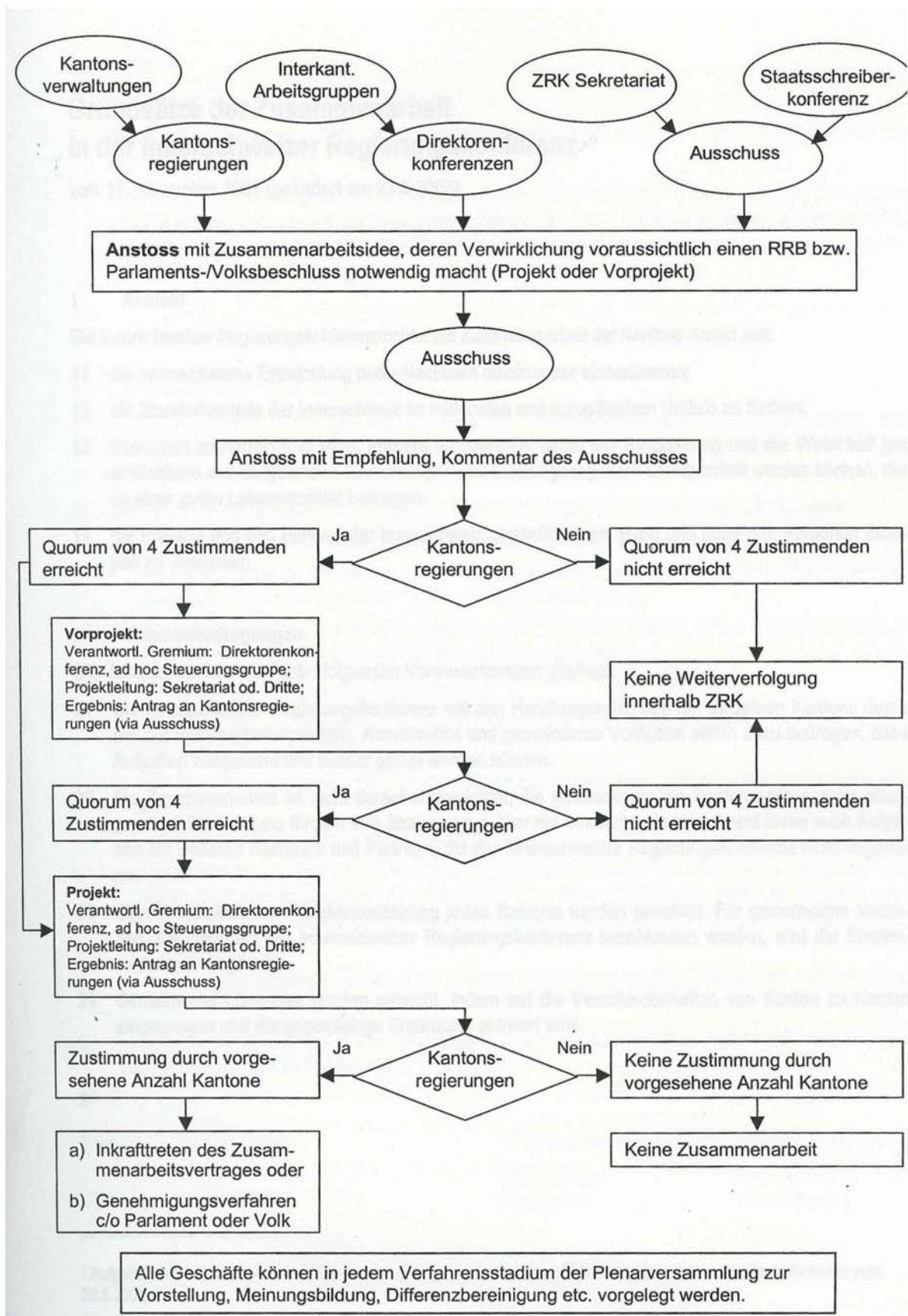
Aufgabe	LU	UR	SZ	OW	NW	ZG
Bevölkerungsschutz	JSD	SID	MPD	SGD	JSD	SD
Zivilschutz	JSD	SID	MPD	SGD	JSD	SD
Strassenverkehr	JSD	SID	MPD	SGD	JSD	SD
Schiffsverkehr	JSD	SID	MPD	SGD	JSD	SD
Jagd und Fischerei	BUWD	SID/GSUD	MPD	BUD	JSD	DI
Strafuntersuchung	JSD	SID	JD	SGD	JSD	SD
Strafvollzug	JSD	JD	JD	SGD	JSD	SD
Bürgerrecht	JSD	JD	ID	SDG	JSD	DI
Niederlassung und Aufenthalt	JSD	VD	MPD	VD	JSD	DI
Europafragen	JSD	SK	JD	VD	SK	VD
Gleichstellung	JSD	SK	JD	SGD	JSD	DI
Militär	JSD	SID	MPD	SGD	JSD	VD/SD
politische Rechte	JSD	JD	JD	SGD	JSD	DI

h) Konferenz der Direktoren des öffentlichen Verkehrs, ZKöV

Aufgabe	LU	UR	SZ	OW	NW	ZG
öffentlicher Verkehr	BUWD	VD	BD	BUD	VD	VD
Luftverkehr		SID	BD	BUD	VD	VD

ZRK 2003c

Anhang XII: Ablauf der Zusammenarbeitsprojekte in der ZRK



Anhang XIII: Richtlinie zur Durchführung von Zusammenarbeitsprojekten in der Zentralschweiz, Auszug

4 Zusammenarbeitsorgane

41 Die Zentralschweizer Regierungskonferenz

Die Plenarversammlung kann als Organ der Meinungsbildung, des Meinungsaustausches und der Aussprache sowie zur Bereinigung von Vorlagen jederzeit in die Projektarbeit einbezogen werden.

Jeder Kanton und jedes projektverantwortliche Organ kann beim Ausschuss beantragen, einen Anstoss, ein Projekt oder auch nur eine Frage zur Behandlung im Plenum zu traktandieren. Dem Ausschuss steht dieses Recht jederzeit zu.

...

Zur Information stellt das Sekretariat in Zusammenarbeit mit den Direktorenkonferenzen zu Handen der Plenarversammlungen jeweils eine Liste mit sämtlichen sich in Bearbeitung befindenden Projekte und deren Stand zusammen (auch der Projekte, die nicht diesem Verfahren folgen). Es steht den Projektverantwortlichen frei, schriftliche Kurzberichte beizufügen. Auf Wunsch kann zu den einzelnen Projekten das Wort verlangt werden.

Ebenso sind der Frühlings-Plenarversammlung die Projektrechnungen sowie allfällige Rechnungen von Direktorenkonferenzen zur Information zu unterbreiten.

42 Der ZRK Ausschuss

Der ZRK-Ausschuss ist das geschäftsleitende Organ der Zusammenarbeit in der Zentralschweiz. Er kann zu allen Geschäften Informationen einholen sowie Empfehlungen und Bemerkungen zu Handen der Kantone und der Projektorgane abgeben.

Er trifft seine Entscheide allein aus der Sicht der Zielsetzungen der Zusammenarbeit, unabhängig aller Direktorenkonferenzen und ohne Mandate der Kantone.

43 Die Direktorenkonferenzen

Die Zentralschweizer Kantone bilden zur gegenseitigen Information und Koordination der kantonalen Aufgaben ständige Direktorenkonferenzen, die sich selbständig organisieren. Sie setzen die allgemeinen Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit in ihren Zuständigkeitsbereichen um. Sofern kein ad hoc Organ eingesetzt wird, führen die Direktorenkonferenzen die Zusammenarbeitsprojekte.

...

45 Das ZRK-Sekretariat

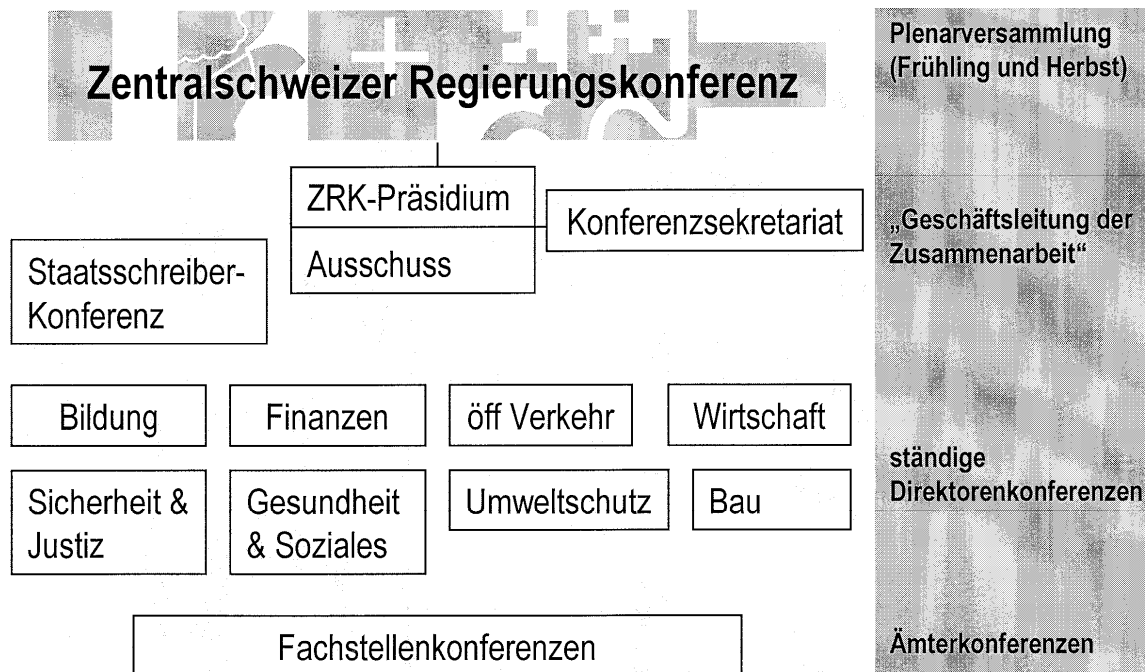
Das ZRK-Sekretariat nimmt die Aufgaben gemäss Betriebsreglement wahr. Insbesondere prüft es neue Zusammenarbeitsfelder, unterstützt es die laufenden Projekte und sorgt zusammen mit den Direktorenkonferenzen für einen Informationsaustausch zwischen den Zusammenarbeitsgremien sowie den Kantonen.

Das ZRK-Sekretariat kann namentlich auch mit der administrativen Projektleitung beauftragt werden. Es untersteht dabei dem projektverantwortlichen Organ.

5 Information über die Zusammenarbeit

Zusammen mit dem ZRK-Sekretariat sorgen die Direktorenkonferenzen für einen gegenseitigen Informationsaustausch, indem insbesondere die Sitzungseinladungen mit der Geschäftsliste und Protokolle gegenseitig ausgetauscht werden.

...

Anhang XIV: Organigramm der ZRK

Plenarversammlung
(Frühling und Herbst)

„Geschäftsleitung der
Zusammenarbeit“

ständige
Direktorenkonferenzen

Ämterkonferenzen

Anhang XV: IRV, Auszug**1. Grundsätze****Art. 1** Zweck und Geltungsbereich

¹ Die Rahmenvereinbarung regelt Grundsätze und Verfahren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

² Sie bildet die Grundlage für interkantonale Zusammenarbeitsverträge in den Bereichen gemäss Artikel 48a der Bundesverfassung.

³ Kantone können interkantonale Zusammenarbeitsverträge in anderen Aufgabenbereichen der Rahmenvereinbarung unterstellen.

Art. 2 Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

¹ Mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich wird eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung angestrebt.

² Sie ist so auszugestalten, dass die Nutzniesser auch Kosten- und Entscheidungsträger sind.

³ Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) veröffentlicht alle vier Jahre einen Rechenschaftsbericht über den Stand der Anwendung der Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit.

Art. 3 Innerkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Die Kantone verpflichten sich, die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz sinngemäss auch im innerkantonalen Verhältnis zu beachten.

Art. 4 Stellung der kantonalen Parlamente

¹ Die Kantonsregierungen sind verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren.

² Im Übrigen regelt das kantonale Recht die Mitwirkungsrechte der Parlamente.

Art. 15 Geschäftsprüfung

¹ Bei gemeinsamen Trägerschaften werden interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen eingesetzt.

² Die Sitzzuteilung ist grundsätzlich paritätisch. In Ausnahmefällen kann sie sich nach dem Finanzierungsschlüssel richten, wobei jedem Kanton eine Mindestvertretung einzuräumen ist.

³ Die interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission wird rechtzeitig und umfassend über die Arbeit der gemeinsamen Trägerschaft informiert.

⁴ Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen können den Trägerkantonen Änderungen des Vertrages beantragen. Sie haben im Rahmen der Erarbeitung eines Leistungsauftrages und Globalbudgets angemessene Mitwirkungsrechte.

Anhang XVI: Interviewpartnerinnen und -partner

1.	CGSO/WRK	Fabien Crelier	République et Canton du Jura Chancellerie d'Etat 2800 Delémont Tél. 032 420 72 03 Courriel fabien.crelier@jura.ch
2.	GDK	Cornelia Oertle Bürki	Gesundheitsdirektorenkonferenz Amtshausgasse 22 Postfach 684 3000 Bern 7 Tel. 031 356 20 20 E-Mail office@gdk-cds.ch
3.	KdK	Canisius Braun	Sekretär der Konferenz der Kantonsregierungen KdK Amtshausgasse 3 3000 Bern 7 Tel. 031 320 30 00 E-Mail cbraun@kdk.ch
4.	KKJPD	Roger Schneeberger	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren Kramgasse 14 Postfach 591 3011 Bern Tel. 031 318 15 05 E-Mail info@kkjpd.ch
5.	NRK	Dr. Alex Achermann	Vizelandesschreiber Kanton Basel-Landschaft Landeskanzlei 4410 Liestal Tel. 061 925 50 02 E-Mail alex.achermann@lka.bl.ch
6.	ORK	Rolf Vorburger	Staatskanzlei Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen Regierungsgebäude 9001 St. Gallen Tel. 071 229 32 16 E-Mail rolf.vorburger@sg.ch
7.	SODK	Ernst Zürcher	Sozialdirektorenkonferenz Eigerplatz 5 Postfach 459 3000 Bern 14 Tel. 031 371 04 29 E-Mail office@sodk-cdas-cdos.ch
8.	ZRK	Vital Zehnder	Zentralschweizer Regierungskonferenz Konferenzsekretär Dorfplatz 2 6371 Stans Tel. 041 618 79 21 E-Mail info@zrk.ch

Anhang XVII: Interviewleitfaden

Leitfaden

1. Strukturdaten zur Konferenz

1. Wie ist die Konferenz aufgebaut? Welche Organe und Struktur kennt sie, über wie viele Mitarbeitende und Budget verfügt sie, welche Kantone sind Mitglied der Konferenz?
2. Frage für Regierungskonferenzen: Welche Direktorenkonferenzen gibt es im Perimeter der Regierungskonferenz? Welche Kantone sind Mitglied der jeweiligen Konferenz?
3. Was sind die Besonderheiten der Konferenz? Was unterscheidet sie gegenüber anderen Konferenzen?
4. Sind gegenwärtig Reformen geplant oder in der Umsetzung begriffen?
5. Weitere Bemerkungen zu diesen Fragen?

2. Schwerpunkt der gegenwärtigen Tätigkeit der Konferenz

6. In welchen Bereichen liegen die gegenwärtigen Schwerpunkte der Tätigkeit der Konferenz?
7. Wurden die Erwartungen und die gesetzten Ziele erreicht? Wenn ja, inwieweit, wenn nein, weshalb nicht?
8. Was müsste sich aus Ihrer Sicht ändern, damit die gesetzten Ziele erreicht werden könnten?
9. Weitere Bemerkungen zu diesen Fragen?

3. Zusammenarbeit der Regierungs- mit den Direktorenkonferenzen

10. Wie ist die Zusammenarbeit der Regierungs- mit den Direktorenkonferenzen respektive der Direktoren- mit der Regierungskonferenz ausgestaltet?
11. Wie würden Sie diese Zusammenarbeit einschätzen? Wo liegen die Stärken, wo ergeben sich Probleme?

12. Müsste aus Ihrer Sicht die Zusammenarbeit verstärkt werden?
13. Wenn ja, wie müsste aus Ihrer Sicht eine verstärkte Zusammenarbeit ausgestaltet sein?
14. Wo sehen Sie den Nutzen einer stärkeren Zusammenarbeit der Regierungs- und Direktorenkonferenzen für die Kantone, für die Regionen, die Konferenzen und die Bevölkerung?
15. Würden Sie eine struktur- (Aufbau einer Organisation) oder prozessorientierte (Regelwerk / Abläufe / Prozesse) Zusammenarbeit vorziehen?
16. Braucht es aus Ihrer Sicht eine geographische Übereinstimmung zwischen dem Perimeter der Regierungs- und der Direktorenkonferenzen?
17. Braucht es eine Systematisierung und evtl. eine Beschränkung der Anzahl Regierungs- oder Direktorenkonferenzen?
18. Macht es aus ihrer Sicht Sinn, dass es eine nationale und vier regionale Regierungs- und eine Vielzahl regionaler Direktorenkonferenzen gibt, die z.T. den gleichen Sachbereich abdecken?
19. Weitere Bemerkungen zu diesen Fragen?

4. Beurteilung verschiedener Modelle der Zusammenarbeit

20. Wie schätzen Sie die verschiedenen Zusammenarbeitsmodelle ein, die gegenwärtig diskutiert oder umgesetzt werden.
 - a: Rahmenordnung KdK
 - b: KdK „Haus der Kantone“, Modell Netzwerk/räumliche Zusammenführung
 - c: KdK „Haus der Kantone“, Modell Konferenzdienste
 - d: KdK „Haus der Kantone“, Modell interkantonaales Kompetenzzentrum
 - e: Regelwerk der ZRK (www.zrk.ch)
21. Wie müsste aus Ihrer Sicht die Zusammenarbeit zwischen Regierungs- und Direktorenkonferenzen am besten ausgestaltet sein? Welches Modell würden Sie umsetzen?

22. Wo würden Sie die Vorteile, wo die Nachteile Ihres Modells sehen?
23. Wie würden Sie die Umsetzungschancen und Risiken Ihres Modells einschätzen?
24. Weitere Bemerkungen zu diesen Fragen?

5. Ausblick in die Zukunft

25. Können Sie sich vorstellen, dass eine engere Zusammenarbeit der Regierungs- mit den Direktorenkonferenzen einen Beitrag zur Stärkung des Föderalismus leisten kann?
26. Was sagen Sie zur Kritik, dass dieses System langsam, wenig effizient, intransparent und exekutivlastig sei?
27. Was sagen Sie zum Vorwurf, das System der interkantonalen Zusammenarbeit führe zu einer zunehmenden Verflechtung und Komplexität in der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit?
28. Was könnte aus Ihrer Sicht dagegen unternommen werden?
29. Wie stellen Sie sich die Entwicklung der Zusammenarbeit der Regierungs- und Direktorenkonferenzen in Zukunft vor?
30. Weitere Bemerkungen zu diesen Fragen?

ÜBER DEN AUTOR



Name: Patrick John Trees
Geburtsdatum: 12. April 1963
Heimatorte: Muzzano TI / Burgdorf BE
Zivilstand: verheiratet, zwei Kinder
Ausbildung: Wirtschaftsmatura Gymnasium Burgdorf
lic. phil. hist. / Politologe Universität Bern
Wohnadresse: Weissensteinstrasse 23
3400 Burgdorf
Telefon: 034 422 93 55
Fax: 034 422 93 55
Mobile: 078 699 22 31
E-Mail: patrick.trees@freesurf.ch
Beruf: Beauftragter für Aussenbeziehungen
Arbeitsort: Staatskanzlei des Kantons Bern
Postgasse 68
3000 Bern 8
Telefon: 031 633 75 22
Fax: 031 633 75 87
E-Mail: patrick.trees@sta.be.ch