

Die regionalen Regierungskonferenzen im institutionellen und inhaltlichen Wandel

Konvergenz oder Divergenz?

Zertifikatsarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Certificate of Advanced Studies in Public Administration (CeMaP)

Betreuender Dozent: **Prof. Reto Steiner**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Tobias Weibel**
aus Schüpfheim (LU)
Falkenweg 17, 3012 Bern

Bern, 28. November 2014

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Lehrgangs „Management und Politik öffentlicher Institutionen“ (CeMaP) der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Vorwort

Die horizontale Zusammenarbeit im schweizerischen Föderalismus bildet einen Schwerpunkt in meiner bisherigen beruflichen Laufbahn. Nachdem ich im Anschluss ans Studium als wissenschaftlicher Praktikant bei der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) einen ersten Einblick in die Tätigkeiten einer Regierungskonferenz erhalten habe, bin ich nun seit rund drei Jahren im Dienst für Aussenbeziehungen des Kantons Bern tätig. In diesem Rahmen betreue ich schwerpunktmässig die Berner Mitgliedschaften in der KdK, der Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NWRK) und der Westschweizer Regierungskonferenz (WRK) und habe mir bedeutende Kompetenzen in der interkantonalen Zusammenarbeit angeeignet. Es ist deshalb naheliegend, dass ich für meine Zertifikatsarbeit ein Thema in diesem Kontext gewählt habe. Mein persönliches Ziel besteht darin, meine Kenntnisse über die Strukturen, Prozesse und Inhalte der regionalen Regierungskonferenzen zu erweitern. Ausserdem reizt es mich, meine wissenschaftlichen Arbeitstechniken im Rahmen einer berufsbezogenen Fragestellung anzuwenden. Dies soll nicht zuletzt auch meinem Arbeitgeber zugutekommen, der mich in dieser Weiterbildung unterstützt hat. Konkret geht es darum, den laufenden Prozess zur Optimierung der Zusammenarbeitsstrukturen in der WRK mit den Erkenntnissen aus dieser Arbeit zu bereichern. Als Brückenkanton zwischen der deutsch- und französischsprachigen Schweiz hat der Kanton Bern ein grosses Interesse an einer gut funktionierenden und wirksamen interkantonalen Zusammenarbeit in der Westschweiz. Diese Arbeit soll ihren Teil dazu beitragen, dass ich auf der technischen Ebene diesem Anliegen gerecht werden kann.

Mein Dank geht an...

...Herr Prof. Reto Steiner für die Betreuung dieser Arbeit und die wertvollen Inputs.

...Frau Sarah Hauser, Sekretärin der Ostschweizer Regierungskonferenz, Frau Sylvie Fasel Berger, Generalsekretärin der Westschweizer Regierungskonferenz, Herr Beat Hensler, Konferenzsekretär der Zentralschweizer Regierungskonferenz und Herr Michael Fust, Generalsekretär der Nordwestschweizer Regierungskonferenz, für ihre Bereitschaft, mir Rede und Antwort zu stehen und auch bei Nachfragen Auskunft zu geben.

...Herr Dr. Thomas Moser, Beauftragter für Aussenbeziehungen des Kantons Bern, für seine wohlwollende Unterstützung.

...meine Freundin Sara für ihr Verständnis und ihre Geduld, die sie während der gesamten Weiterbildung für mich aufgebracht hat.

Zusammenfassung

Die Umgestaltung der vertikalen und horizontalen Institutionen im schweizerischen Bundesstaat hat seit den 1990er Jahren zu einer Stärkung des Exekutivföderalismus geführt. Ein wichtiges, aber bislang nur unzureichend untersuchtes Element der interkantonalen Zusammenarbeit stellen die vier regionalen Regierungskonferenzen dar: Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NWRK), Ostschweizer Regierungskonferenz (ORK), Westschweizer Regierungskonferenz (WRK) und Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK). In seiner Pionierarbeit über Stand und Entwicklung der vier Konferenzen hat Trees (2005a) angesichts der damaligen Reformbestrebungen ein „Wettrüsten“ der Regionen festgestellt. Er erwartete, dass sich die Konferenzen in ihren Strukturen und Funktionsweisen künftig einander angleichen. Diese These bildet den Ausgangspunkt für die vorliegende Arbeit.

Die regionalen Regierungskonferenzen sahen sich in den letzten Jahren grossen Herausforderungen gegenüber: Wie können die regionalen Interessen gegenüber dem Bund und in der Öffentlichkeitsarbeit wirksam wahrgenommen werden? Können durch die gemeinsame Aufgabenerfüllung Synergien genutzt und Kosten gespart werden? Wie kann die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen regionalen Gremien gestärkt werden? Inwiefern stellen die sich konstituierenden funktionalen Handlungsräume eine Konkurrenz dar? Angesichts der Fülle dieser Fragen erstaunt es nicht, dass die Konferenzen in jüngster Zeit verschiedene Reformprojekte umgesetzt haben oder aktuell diskutieren.

Vor diesem Hintergrund erscheint es opportun, die Entwicklung der regionalen Regierungskonferenzen knapp zehn Jahre nach Trees' Einschätzung einer vertieften Prüfung zu unterziehen. Das Erkenntnisinteresse liegt dabei in der Beantwortung der Frage, ob und inwieweit sich die Konferenzen in ihrer institutionellen Struktur (*polity*) und inhaltlichen Ausrichtung (*policy*) einander angeglichen haben. Die hypothesengeleitete Untersuchung orientiert sich an einem Forschungsdesign, das gestützt auf ein Modell des Wandels der regionalen Regierungskonferenzen institutionelle und inhaltliche Parameter definiert, die sich im Zeitverlauf infolge von Reformen oder strategischen Neuausrichtungen verändern können. Mittels einer Dokumentenanalyse sowie Interviews mit den aktuellen Konferenzsekretären/-innen werden diese Parameter zu den Zeitpunkten 2005 und 2013 vergleichend untersucht und analysiert.

Die empirischen Resultate sind ambivalent und lassen im Hinblick auf die Fragestellung keine eindeutigen Aussagen zu. So gibt es einerseits – abgesehen von der Ressourcenausstattung – keine stichhaltigen Befunde, die eine Angleichung der Konferenzen in ihren institutionellen Strukturen stützen würden. Andererseits ist bezüglich der inhaltlichen Ausrichtung insofern ein Annäherungstrend auszumachen, als dass die Konferenzen in ihrer Aussenorientierung, d.h. in der gemeinsamen Interessenvertretung und der Öffentlichkeitsarbeit, zusammengerückt sind. Umgekehrt wiederum betätigen sich die Konferenzen nach wie vor in sehr unterschiedlichem Mass in der gemeinsamen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die intergouvernementale Zusammenarbeit auf regionaler Ebene in den letzten Jahren punktuell verstärkt worden ist, wobei sowohl konvergierende als auch divergierende Muster den institutionellen und inhaltlichen Wandel der Konferenzen geprägt haben.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	I
Zusammenfassung	II
Inhaltsverzeichnis	III
Verzeichnisse.....	IV
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage und Problemstellung.....	1
1.2 Fragestellung und Zielsetzung	2
1.3 Methodik	2
1.4 Aufbau der Arbeit	3
2 Die interkantonale Zusammenarbeit im schweizerischen Föderalismus	4
2.1 Grundlagen des schweizerischen Föderalismus	4
2.2 Die interkantonale Zusammenarbeit	5
2.3 Die regionalen Regierungskonferenzen	6
3 Theoretische Erklärungsansätze	11
3.1 Konzept des institutionellen Wandels.....	11
3.2 Hypothesen	12
4 Forschungsdesign	15
4.1 Modell des Wandels der regionalen Regierungskonferenzen.....	15
4.2 Operationalisierung und Messung	17
4.3 Analyse	17
5 Ergebnisse	19
5.1 Wandel der regionalen Regierungskonferenzen	19
5.1.1 Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NWRK)	19
5.1.2 Ostschweizer Regierungskonferenz (ORK)	21
5.1.3 Westschweizer Regierungskonferenz (WRK).....	22
5.1.4 Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK).....	24
5.2 Konvergenz oder Divergenz?	26
5.2.1 Institutionelle Struktur	26
5.2.2 Inhaltliche Ausrichtung	28
5.2.3 Schlussfolgerungen.....	30
5.3 Rückkoppelung zur Theorie.....	31
6 Fazit	34
7 Literaturverzeichnis	35
8 Anhang.....	36
Selbständigkeitserklärung.....	V
Über den Autor	VI

Verzeichnisse

Abbildungen

Abbildung 1. Modell des Wandels der regionalen Regierungskonferenzen	16
Abbildung 2. <i>smartspider</i> -Graphiken der institutionellen Struktur 2005 und 2013	27
Abbildung 3. <i>smartspider</i> -Graphiken der inhaltlichen Ausrichtung 2005 und 2013.....	29

Tabellen

Tabelle 1. Mitgliederstruktur der regionalen Regierungskonferenzen	7
Tabelle 2. Strukturmerkmale der regionalen Regierungskonferenzen	9
Tabelle 3. Übersicht über die Ergebnisse	31

Abkürzungen

BV	Eidgenössische Bundesverfassung von 1999
DK	Direktorenkonferenzen
HR	(funktionale) Handlungsräume
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
ORK	Ostschweizer Regierungskonferenz
NWRK	Nordwestschweizer Regierungskonferenz
RMZ	Regierungskonferenz des Metropolitanraums Zürich
WRK	Westschweizer Regierungskonferenz
ZRK	Zentralschweizer Regierungskonferenz

Anhänge

Anhang 1. Leitfaden für die Interviews mit den Konferenzsekretären/-innen	36
Anhang 2. Indikatorentabelle mit Ausprägungen.....	38
Anhang 3. Profile der regionalen Regierungskonferenzen für die Jahre 2005/2013.....	40
Anhang 4. Datengrundlage für die <i>smartspider</i> -Graphiken	42

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Seit den 1990er Jahren erlebt die Schweiz eine Phase der Umgestaltung des Staatswesens, die kaum einen Bereich des politischen Lebens verschont. Dieser Prozess hat auch Auswirkungen auf die Institutionen des schweizerischen Föderalismus (Steiner et al. 2014: 4). Es stellt sich deshalb nicht die Frage, ob sich die föderativen Institutionen verändert haben, sondern wie und welche Wirkungen dieser Wandel erzeugt. Im Zentrum stehen dabei die Mitwirkungsrechte der Kantone an der Willensbildung des Bundes und die Instrumente der interkantonalen Zusammenarbeit. Vatter (2006, 2014) hat den Wandel dieser vertikalen und horizontalen Kooperationsformen hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Vetomacht der Kantone im föderalen Entscheidungsprozess seit den Anfängen des Bundesstaats untersucht. Er kommt zum Schluss, dass die Stärkung des horizontalen Exekutivföderalismus und insbesondere der Aufbau eigener schlagkräftiger Organisationen zu einer Erhöhung der Organisations- und Konfliktfähigkeit kantonaler Interessen geführt haben und eine Voraussetzung für eine effektive Nutzung der Vetomacht durch die Kantone darstellen.

Der horizontale Föderalismus in der Schweiz umfasst heute ein enges Geflecht von Strukturen und Prozessen der interkantonalen Zusammenarbeit. Nebst einer Vielzahl von interkantonalen Vereinbarungen (Konkordate) existieren sowohl auf gesamtschweizerischer als auch regionaler Ebene diverse interkantonale Konferenzen. Eine wichtige Rolle spielen die sektoral organisierten Direktorenkonferenzen, in der die Vorsteher der jeweiligen Departemente Einsitz nehmen und deren Tätigkeit oft in die Ausarbeitung von Konkordaten oder Mustergesetzen mündet (Vatter 2014: 454). Besonders hervorzuheben ist zudem die 1993 gegründete Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die sich als horizontales Querschnittsorgan für die Erneuerung und Weiterentwicklung des Föderalismus einsetzt und in der Zwischenzeit zu einer erfolgreichen Lobby der Kantone und einem wichtigen Dialogpartner der Bundesregierung entwickelt hat (Linder 2005: 148). Ein wichtiges, aber bislang nur unzureichend untersuchtes Element der horizontalen Zusammenarbeit stellen die regionalen Regierungskonferenzen dar, die sich wie die KdK mit bereichsübergreifenden Fragen befassen. Es handelt sich dabei um die Konferenzen der Regierungen der Ostschweizer, Nordwestschweizer, Westschweizer und Zentralschweizer Kantone.¹ In einer Pionierarbeit hat Trees (2005a) einen Überblick über Stand und Entwicklung der vier regionalen Regierungskonferenzen erarbeitet. In Anbetracht der damaligen Reformbestrebungen in den Regionen stellte er ein „Wettrüsten“ der Regionen im Hinblick auf die Verstärkung der Zusammenarbeit und die Bündelung der gemeinsamen Interessenvertretung fest. Zudem erwartete er, dass sich die Konferenzen in ihren Strukturen und Funktionsweisen mittelfristig einander angleichen (Trees 2005a: 27).

¹ Die Regierungskonferenz des Metropolitanraums Zürich wurde 2009 gegründet und stellt eine weitere regionale Regierungskonferenz dar. Aufgrund ihres vergleichsweise späten Gründungsdatums eignet sie sich jedoch nicht für eine Untersuchung im Rahmen der vorliegenden Arbeit (vgl. Ziff. 2.3).

Die vorliegende Arbeit knüpft an diese Befunde an. Wie schon damals sehen sich die regionalen Regierungskonferenzen auch heute mit grossen Herausforderungen konfrontiert. Im Bestreben, gegenüber den Bundesbehörden, der KdK und den anderen Regionen mit einer Stimme aufzutreten, sind sie auf geeignete Formen des Informationsaustauschs und der Zusammenarbeit mit den regionalen Direktorenkonferenzen angewiesen. Auch die Koordination mit neu auftretenden Akteuren der regionalen Zusammenarbeit wie beispielsweise den Metropolitankonferenzen und der Hauptstadtregion Schweiz verlangen nach praxistauglichen Lösungen. Ausserdem stellt sich die Frage, wie durch die gemeinsame Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben Synergien genutzt und Kosten gespart werden können. Es mag deshalb nicht erstaunen, dass die regionalen Regierungskonferenzen in jüngster Zeit verschiedene Reformprojekte umgesetzt haben oder aktuell diskutieren. Vor diesem Hintergrund ist es knapp zehn Jahre nach Trees' Einschätzung angezeigt, seine Thesen hinsichtlich der weiteren Entwicklung der Konferenzen zu überprüfen und eine erneute Standortbestimmung vorzunehmen.

1.2 Fragestellung und Zielsetzung

Im Zentrum des Erkenntnisinteresses steht die Frage, wie sich die regionalen Regierungskonferenzen seit der Studie von Trees im Jahr 2005 verändert haben. Anders als bei Trees sind jedoch weder die Ursachen noch die Auswirkungen des Wandels Gegenstand der Untersuchung. Die Konferenzen und ihre Reformen werden also nicht als abhängige oder unabhängige Variable konzipiert. Vielmehr interessiert hingegen die Frage, in welche Richtung der Wandel erfolgt ist und ob sich die Konferenzen einander angeglichen haben. Ausgehend von einem Begriffsverständnis, das Reformen als Prozesse definiert, die die Umgestaltung politischer Institutionen, Verfahren und Staatstätigkeiten bezwecken (Steiner et al. 2014: 5), besteht das Ziel dieses Beitrags darin, auf zwei Analyseebenen zu überprüfen, ob und inwieweit Konvergenz oder Divergenz die Entwicklung der regionalen Regierungskonferenzen in der Schweiz bestimmt. Dabei werden sowohl Anpassungen der institutionellen Rahmenbedingungen (*polity*) als auch die inhaltliche Ausrichtung (*policy*) berücksichtigt. Abschliessend wird der Frage nachgegangen, inwiefern die beobachteten Befunde mit den herangezogenen theoretischen Erklärungsansätzen begründet werden können.

1.3 Methodik

Ausgangspunkt für die hypothesengeleitete Untersuchung der Fragestellung stellt ein Modell dar, das den Wandel der regionalen Regierungskonferenzen als Produkt von institutionellen und inhaltlichen Faktoren beschreibt, die sich im Zeitverlauf infolge von Reformen oder Neuausrichtungen verändern können. Um die Frage zu beantworten, ob und inwieweit sich die Konferenzen seit 2005 einander angenähert haben, werden diese Parameter zu zwei Zeitpunkten – 2005 und 2013 – vergleichend untersucht. Zu diesem Zweck wird anhand von Indikatoren für jede Konferenz ein institutionelles und inhaltliches Profil für die beiden Jahre erstellt. Die Messung der Indikatoren beruht auf einer Dokumentenanalyse. Zudem werden anhand eines Leitfadens Interviews mit den aktuellen Sekretären/-innen der regionalen Regierungskonferenzen geführt. Ausgehend von einer deskriptiven Beschreibung der Konferenzprofile wird für die vergleichende Analyse die Methode der *smartspider*-Graphik angewendet.

1.4 Aufbau der Arbeit

Im zweiten Kapitel wird der Kontext der vorliegenden Arbeit erläutert, indem die Fragestellung in den übergeordneten Rahmen des schweizerischen Föderalismus und der interkantonalen Zusammenarbeit eingebettet wird. Das dritte Kapitel beschäftigt sich mit theoretischen Erklärungsansätzen für konvergierenden und divergierenden Wandel von politischen Institutionen, aus denen zwei gegensätzliche Hypothesen für die Entwicklung der regionalen Regierungskonferenzen abgeleitet werden (Konvergenz vs. Divergenz). Im vierten Kapitel wird ausgehend von einem Modell des Wandels der Konferenzen das Design für die empirische Untersuchung und die hypothesengeleitete Analyse der Fragestellung beschrieben. Die Präsentation der Ergebnisse folgt im fünften Kapitel. Abschliessend werden in Kapitel 6 die wichtigsten Erkenntnisse reflektiert.

2 Die interkantonale Zusammenarbeit im schweizerischen Föderalismus

Die horizontale und vertikale Zusammenarbeit bilden zentrale Elemente des kooperativen Föderalismus. Nachdem die Kooperation unter den Kantonen lange Zeit eine untergeordnete Rolle gespielt hatte, gewann sie in den letzten Jahrzehnten stark an Bedeutung. Dieses Kapitel gibt, ausgehend von den verfassungsrechtlichen Grundlagen, einen Überblick über die interkantonale Zusammenarbeit im Allgemeinen und die regionalen Regierungskonferenzen im Besonderen. Ziel ist es, den Untersuchungsgegenstand näher zu umschreiben und in den Gesamtkontext des kooperativen Föderalismus einzubetten.

2.1 Grundlagen des schweizerischen Föderalismus

Als Abgrenzungskriterium zum Einheits- oder Zentralstaat bezeichnet der Föderalismus „jene staatliche Verfassung, die den Gliedern eines Gesamtstaats eine bedeutende rechtliche und politische Autonomie sowie bedeutsamen Einfluss auf die Entscheidungen des Gesamtstaats einräumt“ (Linder 2005: 139). Neidhart fasst den Begriff weiter, indem er ihn von der Beziehung zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten loslöst und Strukturen, Prozesse und Inhalte des politischen Systems ins Zentrum rückt:

Der Föderalismus ist „ein Gefüge von Institutionen, ein Teil der *polity*, das erstens aus angebbaren Gründen entstanden ist, deshalb bestimmte Funktionen erfüllt und in entsprechender Weise strukturiert ist; ein Gefüge auch, das zweitens die politischen Prozesse (*politics*) beeinflusst und damit drittens Auswirkungen auf die Qualität der politischen Problemlösungen bzw. der staatlichen Aufgabenerfüllung (*policies*) erzeugt [...]“ (Neidhart 2002: 112)

Dieser breite Föderalismusbegriff erbringt den Vorteil, dass er die drei Dimensionen von Politik integriert und dergestalt kompatibel ist mit der dieser Arbeit zugrunde liegenden Fragestellung. Gemäss Linder (2005: 140) bildet der schweizerische Föderalismus ein System der Nicht-Zentralisierung, wobei als zentrales Prinzip der Bundesstaatlichkeit die Eigenstaatlichkeit von Bund und Kantonen gilt. Zwei Wesensmerkmale sind im Kontext der vorliegenden Arbeit von besonderer Bedeutung. Erstens besitzen die Kantone ausgedehnte Kompetenzen, wobei als Generalklausel für die Aufgabenverteilung das Subsidiaritätsprinzip gilt:

„Das Subsidiaritätsprinzip besagt in allgemeiner Form, dass die komplexere gesellschaftlichere Einheit nur jene Funktionen und Aufgaben übernehmen soll, welche die Ressourcen und Möglichkeiten der unteren Einheit übersteigen.“ (Linder 2005: 140)

Dieses wegleitende Grundprinzip der kantonalen Autonomie findet seinen Ausdruck in Artikel 3 der Bundesverfassung (BV): Ausgehend vom Grundsatz der kantonalen Souveränität wird dort festgehalten, dass alle staatlichen Aufgaben, die nicht explizit dem Bund zugeordnet werden, automatisch in die Kompetenz der Kantone fallen. Zudem sind die Kantone in den meisten Fällen für den Vollzug von Bundespolitik zuständig („Vollzugsföderalismus“; Vatter 2014: 430). Zweitens wirken die Kantone gleichberechtigt an der Willensbildung des Bundes

mit, wobei die Verfassung hierfür eine ganze Reihe von Mitwirkungsrechten vorsieht.² Diese vertikalen Institutionen erlauben es den Kantonen, grundsätzlich in jeder Phase des politischen Entscheidungsprozesses beim Bund zu intervenieren (Vatter 2006: 422). Der föderale Austauschprozess findet jedoch in zunehmendem Mass auch zwischen den Kantonen statt. Die Institutionen des horizontalen Föderalismus dienen dabei hauptsächlich der Koordination unter den Kantonen in ihren eigenen Politikbereichen, dem Informations- und Erfahrungsaustausch, der gemeinsamen Interessenvertretung gegenüber dem Bund sowie zunehmend auch der Organisation des gemeinsamen Vollzugs (Linder 2005: 147, Vatter 2014: 453).

Zu einem funktionierenden Föderalismus gehören aber nicht nur Strukturen, sondern auch autonomieschonende Entscheidungsprozesse und eine entsprechende politische Kultur. Die Bewahrung von grösstmöglicher Unabhängigkeit setzt einen Politikstil der Kooperation, der gegenseitigen Anpassung und Rücksichtnahme voraus (Linder 2005: 355). Diesem Grundsatz trägt die Bundesverfassung in Artikel 44 Rechnung, indem sie Bund und Kantone zur Zusammenarbeit verpflichtet (Prinzip der „Bundestreue“).

2.2 Die interkantonale Zusammenarbeit³

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die horizontale Komponente des kooperativen Föderalismus, die in den letzten Jahrzehnten zunehmend an Bedeutung gewonnen hat. Die verfassungsrechtliche Grundlage für die interkantonale Zusammenarbeit bildet Artikel 48 BV, der den Kantonen explizit das Recht einräumt, miteinander Verträge zu schliessen und gemeinsame Organisationen und Einrichtungen zu schaffen. Die Verfassung sieht jedoch auch Grenzen vor. So dürfen interkantonale Verträge weder die politischen Machtverhältnisse zwischen den Kantonen verändern, noch einen Widerspruch zu den Rechten und Interessen des Bundes oder anderer Kantone beinhalten.

Gemeinhin werden in der Typologie zwei Institutionen unterschieden. Zum einen hat die Notwendigkeit der horizontalen Zusammenarbeit zur Entstehung zahlreicher interkantonalen Konferenzen auf verschiedenen Hierarchiestufen und in diversen Sachbereichen geführt. Während die 1993 im Zusammenhang mit den Diskussionen über das gescheiterte EWR-Abkommen gegründete KdK das zentrale Organ des exekutiven Horizontalföderalismus darstellt, in dem jeder Kanton Anspruch auf einen Sitz hat, sind die Direktorenkonferenzen sektoral organisiert und vereinigen die Vorsteher/-innen der jeweiligen kantonalen Regierungsdepartemente.⁴ Sowohl bezüglich der Gesamtregierungs- als auch der Direktorenkonferenzen haben sich nationale und regionale Strukturen herausgebildet, die insgesamt zu einer Stärkung der Kantone auf der bundespolitischen Ebene geführt haben.

² Vernehmlassungsverfahren (Art. 147 BV), Standesinitiative (Art. 160 Abs. 1 BV), Ständemehr (Art. 140 Abs. 1 lit. b BV), Ständerat (Art. 161 BV, Art. 150 Abs. 3 BV), Kantonsreferendum (Art. 141 BV); der Vollzugsföderalismus (Art. 46 BV) ist keine föderative Institution im engeren Sinn. Weil er jedoch ein wichtiges Merkmal der bundesstaatlichen Zusammenarbeit bildet, wird er oft als *quasi* föderative Institution bezeichnet.

³ Die Ausführungen in Kapitel 2.2 orientieren sich weitgehend an Vatter (2014: 453ff.), der eine kompakte Übersicht über die horizontalen Institutionen im schweizerischen Föderalismus bietet.

⁴ Eine aktuelle Übersicht über die nationalen Direktorenkonferenzen findet sich auf der Webseite der KdK.

Zum andern regeln die Kantone gemeinsame Angelegenheiten mit interkantonalen Vereinbarungen. Solche sogenannten Konkordate sind weit verbreitet, wobei der Grossteil zwischen zwei Kantonen und nur ein Dutzend von allen Kantonen unterzeichnet worden ist. Interessant ist ferner, dass vier Kantonsgruppen ausgemacht werden können, die untereinander besonders eng verflochten sind und die sich durch eine grosse geografische Nähe und die Zugehörigkeit zum selben Sprachraum auszeichnen: die Kantone der Ostschweiz, Nordwestschweiz und Zentralschweiz sowie die lateinischen Kantone. Es handelt sich hierbei um genau jene Regionen, in denen auch regionale Regierungskonferenzen bestehen.

Gemeinsam ist den Institutionen der interkantonalen Zusammenarbeit die Kritik betreffend die Schwerfälligkeit der Entscheidungsfindung und die mangelnde demokratische Legitimation (vgl. Trees 2005b: 9f.). Ersteres kann darauf zurückgeführt werden, dass die Beschlussfassung in interkantonalen Konferenzen durch komplexe und oft mehrstufige Verhandlungsprozesse gekennzeichnet ist.⁵ Indem Konkordate grundsätzlich Einstimmigkeit verlangen, wird diese Problematik noch verschärft. Letzteres kommt insbesondere darin zum Ausdruck, dass die kantonalen Parlamente nur einen geringen Einfluss auf die interkantonale Zusammenarbeit nehmen können. Da es in erster Linie die Exekutiven und ihre Verwaltungen sind, die interkantonale Vereinbarungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit ausarbeiten, bleibt den Parlamenten oftmals nur die Möglichkeit, die Verträge als Ganzes zu genehmigen. Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich aus dem nicht immer konfliktfreien Verhältnis von Regierungs- und Direktorenkonferenzen. Das Spannungsfeld zwischen Gesamt- und Fachsicht stellt ein fruchtbares Umfeld für unterschiedliche Auffassungen über die zweckmässige Aufgaben- und Kompetenzverteilung dar (vgl. Trees 2005a: 4).⁶

2.3 Die regionalen Regierungskonferenzen

Im Gegensatz zu den sektoral organisierten Direktorenkonferenzen stellen die Regierungskonferenzen interkantonale Querschnittsorgane dar, die sich mit bereichsübergreifenden Fragen befassen. Dergestalt setzt sich die KdK auf gesamtschweizerischer Ebene für die Erneuerung und Weiterentwicklung des Föderalismus ein. Dazu gehört insbesondere die Interessenwahrung der Kantone bei Vorhaben von staatspolitischer Bedeutung, wie aktuell beispielsweise die Revision des Vernehmlassungsgesetzes. Auch die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone liegen im Zuständigkeitsbereich der KdK. Ein besonderes Gewicht kommt ihr im Hinblick auf die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes zu (vgl. Vatter 2014: 454). Seit ihrer Gründung im Jahr 1993 hat sich die KdK in diesen Politikfeldern zur massgebenden politischen Institution

⁵ Die interkantonalen Konferenzen kennen verschiedene Regeln für die Beschlussfassung. Für das Zustandekommen einer gemeinsamen Stellungnahme der Kantone im Rahmen der KdK ist ein Quorum von 18 Kantonsregierungen erforderlich. Die Direktorenkonferenzen haben je eigene Beschlussregeln, die sowohl einfache als auch qualifizierte Mehrheiten umfassen und je nach Beschlussgegenstand variieren können.

⁶ Trees (2005b) gibt einen umfassenden Überblick über die Zusammenarbeit zwischen Regierungs- und Direktorenkonferenzen und diskutiert verschiedene Organisationsmodelle hinsichtlich ihrer Stärken und Schwächen. Auf nationaler Ebene ist die operative Zusammenarbeit in der Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen geregelt.

für den Meinungsbildungsprozess unter den Kantonen und zum privilegierten Ansprechpartner der Bundesbehörden entwickelt (Trees 2005a: 19; vgl. Linder 2005: 148).

Schon länger als die KdK existieren die regionalen Regierungskonferenzen. Es handelt sich dabei um die Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NWRK; 1972), Ostschweizer Regierungskonferenz (ORK; 1964), Westschweizer Regierungskonferenz (WRK; 1993) und Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK; 1966). Ausnahme bildet die Regierungskonferenz des Metropolitanraums Zürich (RMZ), die erst im Zuge der Konstituierung der funktionalen Handlungsräume gegründet worden ist. Die RMZ wird im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht weiter verfolgt. Zwar verfügt sie über ähnliche organisatorische Grundlagen und inhaltliche Schwerpunkte wie ihre regionalen Schwesterkonferenzen. Doch ist sie mit Gründungsjahr 2009 schlicht zu jung für die dieser Arbeit zugrunde liegende Fragestellung.

Tabelle 1. Mitgliederstruktur der regionalen Regierungskonferenzen

Stand: Oktober 2014

Kanton	NWRK	ORK	RMZ	WRK	ZRK
ZH	•	•	•		•
BE	•			•	
LU			•		•
UR					•
SZ			•		•
OW					•
NW					•
GL		•	•		
ZG			•		•
FR				•	
SO	•				
BS	•				
BL	•				
SH		•	•		
AR		•			
AI		•			
SG		•	•		
GR		•	•		
AG	•		•		•
TG		•	•		
TI					
VD				•	
VS				•	
NE				•	
GE				•	
JU	•			•	
Total	5	7	8	7	6

Legende: • = Vollmitglied; ◦ = „assoziertes Mitglied“ oder „Mitglied mit Beobachterstatus“

Bemerkenswert ist, dass sich die Mitgliederstruktur der Konferenzen teilweise überlappt. So sind nicht weniger als zwölf Kantone gleichzeitig in zwei oder mehreren Organen als Vollmitglied oder im assoziierten Status vertreten. Ausserdem arbeiten die Kantone teilweise über die Sprachgrenzen hinweg zusammen. Während in der WRK neben den französischsprachigen Kantonen die Kantone Bern, Freiburg und Wallis Einsitz nehmen, sind es in der NWRK die deutschsprachigen Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land und Aargau und der französischsprachige Kanton Jura. Ferner fällt auf, dass der Kanton Tessin als einziger Kanton in keiner regionalen Regierungskonferenz Mitglied ist. Demgegenüber beteiligt sich der stark vernetzte Kanton Zürich gleich an vier Konferenzen als Vollmitglied (RMZ) oder assoziiertes Mitglied (NWRK, ORK, ZRK; vgl. Tabelle 1).

Die regionalen Regierungskonferenzen unterscheiden sich allerdings nicht nur in ihren Mitgliederstrukturen. Auch im Hinblick auf die territoriale Basis, die politische Vertretung auf Bundesebene und ökonomische Kennzahlen bestehen teilweise beträchtliche Differenzen (vgl. Tabelle 2). Auffallend sind insbesondere die erheblichen Unterschiede in den Bevölkerungszahlen der einzelnen Regionen, was sich auch in der Anzahl Nationalratsmandate niederschlägt und damit einen wichtigen Effekt auf die Interessenvertretung hat. Während beispielsweise im Metropolitanraum Zürich 88 Sitze zur Verfügung stehen, sind es in der Zentralschweiz gerade einmal 20. Da das Einflussgebiet der RMZ fast die Hälfte aller Mitglieder des Nationalrats umfasst, kann davon ausgegangen werden, dass ihre Anliegen und Stellungnahmen auf der Bundesebene grundsätzlich ein grösseres politisches Gewicht haben als jene der ZRK. Umgekehrt erlaubt eine überschaubare Grösse mit einer vergleichsweise geringen Anzahl potentieller Adressaten eine persönlichere Betreuung und engere Kontaktpflege.

Bemerkenswert ist ferner, dass die Wirtschaftsleistungen zwischen den Regionen stark variieren. Die Zahlen können dahingehend gedeutet werden, dass die Nordwestschweiz und der Grossraum Zürich die Motoren der Schweizer Volkswirtschaft sind, während Ostschweiz, Westschweiz und Zentralschweiz unterdurchschnittlich abschneiden. Allerdings gilt es bei der Betrachtung der Tabelle zu beachten, dass teilweise auch grosse Unterschiede innerhalb der Regionen bestehen und die Zusammenfassung zu gewissen Verzerrungen führt. So sind etwa die Kantone Genf und Zug mit Indexwerten von 142 respektive 169 im interkantonalen Vergleich die klaren Spitzenreiter.

Unterschiede bestehen auch mit Blick auf die institutionelle Ausgestaltung und inhaltliche Ausrichtung der regionalen Regierungskonferenzen. In einer vergleichenden Arbeit hat Trees (2005a) Stand und Entwicklung der Konferenzen untersucht und dabei eine zunehmende Professionalisierung der Strukturen festgestellt. Nichtsdestotrotz haben zum Zeitpunkt der Untersuchung teilweise grosse Differenzen etwa in Bezug auf die finanziellen und personellen Ressourcen, die internen Organisationsstrukturen und Entscheidungsprozesse oder das Verhältnis zu externen Akteuren wie der KdK oder den regionalen Direktorenkonferenzen bestanden. Zudem haben die Konferenzen unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte gesetzt. Während für die NWRK, ORK und WRK der Informationsaustausch und die gemeinsame Interessenvertretung im Zentrum stand, fokussierte sich die ZRK primär auf die gemeinsame Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben.

Tabelle 2. Strukturmerkmale der regionalen Regierungskonferenzen (nur Vollmitglieder)

	NWRK	ORK	RMZ	WRK	ZRK
Gründung	1972	1964	2009	1993	1966
Bevölkerung	1'407'414	1'113'929	3'467'936	3'016'939	757'552
Fläche [km²]	3'587.7	11'520.8	9'087.7	17'990.7	4'483.3
BIP absolut [Mio. CHF]	107'884.-	68'868.-	265'068.-	210'374.-	51'640.-
BIP pro Kopf [CHF]	76'654.-	61'824.-	76'434.-	69'731.-	68'167.-
BIP pro Kopf [Index; CH=100]	103.7	83.6	103.4	94.3	92.2
Anzahl NR/SR	36/8	28/12	88/16	75/14	20/10

Quelle: Bundesamt für Statistik (ökonomische Kennzahlen für das Jahr 2011⁷; Anzahl Sitze im Nationalrat gemäss Sitzverteilung für die Wahlen 2015)

Ausgehend von diesen Befunden können einige potentielle Entwicklungsfelder für die regionalen Regierungskonferenzen geortet werden. Zwar betreffen viele Herausforderungen wie beispielsweise die zunehmende Zentralisierungstendenz oder die Lastenverschiebungen von der Bundes- auf die Kantonebene alle Kantone gleichermassen und werden dergestalt von den interkantonalen Konferenzen auf gesamtschweizerischer Ebene, insbesondere der KdK, angegangen. Herrscht in einem Politikfeld hingegen ein harter Konkurrenzkampf zwischen den Kantonen und Regionen oder eine einseitige Interessenlage, können die regionalen Regierungskonferenzen als Sprachrohr der jeweiligen Region zum Zug kommen (vgl. Trees 2005a: 19f.). Indem die Kantone im Verteilungskampf um Bundesmittel oder bei der Aufteilung von Lasten gemeinsam auftreten, erhöhen sie massgeblich die Konfliktfähigkeit der regionalen Interessen. Da zudem viele Politikbereiche in der Zuständigkeit der sektoral organisierten Direktorenkonferenzen liegen, ist sowohl für die Interessenvertretung als auch für die gemeinsame Aufgabenerfüllung auch im regionalen Parameter die Etablierung von geeigneten Formen der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen interkantonalen Konferenzen notwendig.

Auch das Verhältnis zu den Metropolitankonferenzen oder der Hauptstadtregion Schweiz, die sich in den letzten Jahren als neu auftretende Akteure der regionalen Zusammenarbeit zunehmend der gemeinsamen Interessenvertretung angenommen haben, bedarf vor diesem Hintergrund einer weitergehenden Klärung. Von wachsender Bedeutung ist ferner die Öffentlichkeitsarbeit der regionalen Regierungskonferenzen namentlich im Vorfeld von eidgenössischen Volksabstimmungen. So haben sich etwa unlängst die NWRK und die WRK öffentlich gegen die Volksinitiativen „Gegen Masseneinwanderung“ respektive „Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen“ (Ecopop-Initiative) ausgesprochen. Obwohl bei Urnengängen auf Bundesebene gewöhnlich nicht die regionale Betroffenheit im Zentrum steht, informieren die Konferenzen aufgrund ihrer Bürgernähe gelegentlich aktiv über eine gemeinsame Position, wenn die Interessen ihrer Mitgliedskantone tangiert werden.

⁷ Mit der Revision der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wurde das BIP per Ende September 2014 rückwirkend neu berechnet. Die entsprechenden Daten für die Kantone und Grossregionen werden jedoch voraussichtlich erst im ersten Quartal 2015 publiziert. Tabelle 2 bezieht sich deshalb auf die Daten *vor* der Revision.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass sich die regionalen Regierungskonferenzen infolge der vielfältigen Herausforderungen in den letzten Jahren einem anhaltenden Reformdruck ausgesetzt sahen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Konferenzen im Bedarfsfall mit Anpassungen ihrer institutionellen Struktur und inhaltlichen Ausrichtung darauf reagiert haben. Trees geht sogar von einem eigentlichen „Wettrüsten“ der Regionen aus.

„Der Druck, der auf allen Kantonen gleichermassen liegt, wird diese wohl zwingen, die Zusammenarbeit zu verstärken und ihre gemeinsame Interessenvertretung zu bündeln. Es ist durchaus plausibel anzunehmen, dass mit der Zeit eine Annäherung der Strukturen und der Funktionsweisen der vier Regierungskonferenzen beobachtet werden kann. [...] Man kann also mittelfristig von einer Konvergenz in der Entwicklung und Ausrichtung der Konferenzen ausgehen.“ (Trees 2005a: 29/31)

In der Frage, ob und inwieweit Trees' Konvergenz-These zutrifft, liegt das Erkenntnisinteresse des vorliegenden Beitrags.

3 Theoretische Erklärungsansätze

Was ist unter dem Begriff „politische Institution“ zu verstehen? Und wie kann erklärt werden, ob sich Institutionen in ihren Reformbestrebungen einander annähern oder auseinanderdriften? In diesem Kapitel wird zunächst auf den Geltungsbereich des Institutionenbegriffs eingegangen, bevor gestützt auf theoretische Konzepte Hypothesen zum Entwicklungspfad der regionalen Regierungskonferenzen in der Schweiz formuliert werden. Das Ziel besteht darin, aus einer theoretischen Perspektive Aussagen zur Fragestellung zu machen, ob die Konferenzen einer konvergierenden oder divergierenden Entwicklung folgen.

3.1 Konzept des institutionellen Wandels

Für den Institutionenbegriff gibt es eine Vielzahl von Definitionen. Dabei lässt sich grundsätzlich zwischen einer engen und einer weit gefassten Begriffsverwendung unterscheiden. Letztere liegt näher bei einer sozialwissenschaftlichen oder soziologischen Perspektive und beinhaltet beinahe jede Form von Verhalten, Routinen und Gewohnheiten (Lader 2011: 151). Demgegenüber versteht Seibel (1997: 363) unter politischen Institutionen formale Organisationen, die den Prozess der politischen Handlungskoordination – Meinungsbildung, Konfliktaustragung, Konsensbildung, Entscheidungsfindung und Entscheidungsvollzug – strukturieren. Noch einen Schritt weiter – bzw. enger – geht Waschkuhn:

„[...] werden unter politischen Institutionen insbesondere die Staatsorgane (z.B. Regierung, Parlament) und bestimmte Organisationen (Parteien, Gewerkschaften) oder Verfahrensregeln (z.B. Wahl) verstanden.“ (Waschkuhn 1989: 376)

Dieses sich an der Staatswissenschaft orientierende Verständnis von Institutionen trägt dem Rahmen dieser Arbeit Rechnung. Zwar handelt es sich bei den regionalen Regierungskonferenzen nicht um Staatsorgane im engeren Sinn. Doch da sie mittels Staatsvertrag durch die Kantonsregierungen konstituiert worden sind, stellen sie in einem weiteren Sinne durchaus staatspolitisch relevante Institutionen dar.

In der Forschung werden Institutionen je nach Fokus als abhängige oder unabhängige Variablen konzipiert. Werden die Ursachen für den Wandel von Institutionen untersucht, handelt es sich bei den beobachteten Veränderungen des politischen Systems um die abhängige Variable. Bewusst und planvoll herbeigeführte Reformen (Paradigma-Wechsel) eignen sich dabei deutlich besser für wissenschaftliche Analysen als inkrementalistische, sich über längere Zeit hinziehende Veränderungen, da sie in der Regel explizite Ziele verfolgen und deshalb die Frage nach Ursachen und Auslösern begünstigen. Hinsichtlich der Faktoren, die zu institutionellem Wandel führen, finden sich in der Literatur eine Vielzahl von theoretischen Ansätzen. Dabei kann einerseits zwischen System- und Akteurstheorien und andererseits zwischen reformoptimistischen und reformpessimistischen Theorien unterschieden werden (Steiner et al. 2014: 5f.; vgl. Wagschal 1999: 225ff.).⁸ Interessanter im vorliegenden Kontext sind indes die

⁸ Ein Überblick über die konkurrierenden Ansätze findet sich in Ladner (2011: 152f.).

Ansätze des Neo-Institutionalismus, die konkreter auf die politischen Institutionen und weniger auf die gesellschaftliche Entwicklung fokussieren (Ladner 2011: 154). Da sie mit Blick auf den institutionellen Wandel auch Erklärungsansätze für die Frage beinhalten, ob sich Institutionen einander angleichen oder nicht, werden sie im nächsten Abschnitt punktuell für die Hypothesenbildung aufgegriffen. Neoinstitutionalistische Ansätze sind aber auch dann aussagekräftig, wenn Institutionen und ihre Veränderungen als gegeben hingenommen und dergestalt als unabhängige Variable dargestellt werden. In diesem Fall wird nach den Effekten gefragt, die politische Institutionen auf Politik, Wirtschaft und Gesellschaft erzeugen. Indem Institutionen die Konflikt- und Konsensbildungsprozesse (*politics*) beeinflussen, wirken sie indirekt auch auf den Output der Staatstätigkeit (*policy*) ein (Steiner et al. 2014: 7f.; vgl. March/Olson 1989). Institutionelle Reformen können also auch die programmatische Ausrichtung einer Organisation verändern. Dies ist im Zusammenhang mit dieser Arbeit insofern von Bedeutung, als dass die Fragestellung nebst der *polity*- auch die *policy*-Ebene umfasst.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im Neo-Institutionalismus die politischen Institutionen und ihre Veränderungen sowohl abhängige als auch unabhängige Variablen darstellen. Oder in anderen Worten:

„Political institutions not only respond to their environments but create those environments at the same time.“ (March/Olson 1989: 162)

3.2 Hypothesen

Nachdem der theoretische Rahmen für institutionellen Wandel abgesteckt worden ist, werden nun für die nachfolgende Untersuchung der Entwicklung der regionalen Regierungskonferenzen in der Schweiz Hypothesen formuliert. Da Argumente sowohl für eine sich annähernde als auch für eine abdriftende Entwicklung sprechen, sind die Hypothesen gegensätzlich (Konvergenz vs. Divergenz). Die vorliegende Arbeit soll empirische Anhaltspunkte über die Richtung geben, in der die Entwicklung erfolgt.

H1: Konvergenzhypothese

Die regionalen Regierungskonferenzen nähern sich einander an.

Gemäss dem Modell der Evolution (March/Olson 1989: 58f.) verändern sich Institutionen, um den Ansprüchen und Anforderungen einer sich ändernden Umwelt gerecht zu werden. Der Anpassungsprozess kann als *variation and selection* bezeichnet werden: Änderungen erfolgen durch Experimente, Wettbewerb und „Überleben“ gegenüber der Konkurrenz. Daraus resultiert ein dominantes Modell, das konsequent nachgeahmt wird. Mit Bezug auf die regionalen Regierungskonferenzen bedeutet dies, dass sie sich laufend gegenseitig beobachten und kurz- und mittelfristig verschiedene Reformvorhaben testen. Langfristig organisieren sie sich jedoch nach einem *one best way* und nähern sich in ihren Strukturen, Prozessen und Inhalten einander an. Das Wissen über geeignete Reformmodelle verbreitet sich dabei auf verschiedenen Kanälen (Beratung, Aus-/Weiterbildungen, Publikationen, gemeinsame Gremien) (vgl. Steiner 2008: 343).

Eine Tendenz zur Konvergenz kann auch mit den Konzepten *policy diffusion* oder *policy transfer* erklärt werden.⁹ Beide Ansätze befassen sich mit Prozessen, in denen Wissen über *policies*, administrative Massnahmen, Institutionen und Ideen von einem anderen politischen Rahmen übernommen wird (Dolowitz/Marsh 2000: 5). Ausgangspunkt ist die Annahme, dass angesichts grenzübergreifender Probleme zwischen Gebietseinheiten eine gewisse Interdependenz im Sinne von gegenseitigen Abhängigkeiten und Verflechtungen besteht. Als Modell für die Diffusion von Reformen wird das Lernen durch Übernahme bestehenden Wissens herangezogen (Widmer/Rieder 2003: 211), wobei die modernen Kommunikationstechnologien eine zentrale Rolle spielen. Eine weitere Erklärung stellen transterritoriale Organisationen und Verbände dar, die die Diffusion von Reformen aktiv vorantreiben (Dolowitz/Marsh 2000: 6f.). Dabei spielt es nicht zwingend eine Rolle, ob eine Innovation erfolgreich war oder nicht. Vielmehr wird sogar von einer spontanen Diffusion ausgegangen, weil Regierungen und Verwaltungen – oder im vorliegenden Fall die regionalen Regierungskonferenzen und ihre Sekretariate – ständig auf der Suche nach neuen Strategien und Verfahren sind (March/Olson 1989: 60; Rogers 1983: 362). Die Konzepte *policy diffusion* oder *policy transfer* greifen das von föderalistischen Staaten oft gezeichnete Bild der Gliedstaaten als Labore auf, in denen neue Ideen getestet werden, bevor sie von anderen Gliedstaaten übernommen werden (vgl. Füglistler 2011: 30ff.). Im Gegensatz zum Evolutionsmodell wird mit Blick auf die regionalen Regierungskonferenzen jedoch nicht zwingend davon ausgegangen, dass sich alle vier über kurz oder lang vollständig einander anpassen (vgl. Steiner 2008: 343).

H2: Divergenzhypothese

Die regionalen Regierungskonferenzen nähern sich einander nicht an.

Aus Sicht des historischen Neo-Institutionalismus sind Institutionen stabil und ihr Wandel eher unwahrscheinlich. Die Entstehung von Institutionen führt mit Blick auf ihre Weiterentwicklung und Veränderung zu einer Pfadabhängigkeit, die es erschwert, die ursprünglichen Entscheidungen rückgängig zu machen (vgl. Ladner 2001: 155). Je weiter der Prozess gediehen ist, umso schwieriger ist es, von einem Entwicklungspfad auf einen anderen zu wechseln (Pierson 2000: 253). Oder anders ausgedrückt: Die Vergangenheit prägt entscheidend das zukünftige Handeln (Steiner 2008: 343). Mit Ausnahme von Krisensituationen, in denen politische Führungskräfte das vorhandene Vakuum ausnutzen können, um neue Ideen und Programme umzusetzen, vollzieht sich institutioneller Wandel inkrementell und pfadabhängig (vgl. Gorges 2001: 138).¹⁰ Dem kann jedoch entgegnet werden, dass es für Reformen vor allem auch eine Aufbruchstimmung, einen Handlungs- und Gestaltungsspielraum und Ressourcen braucht. In dieser Logik eignen sich Phasen der Hochkonjunktur besser für die Initiierung von Reformprozessen (Ladner 2001: 156). Angesichts des anhaltenden Spardrucks, dem sich die Kantone in den letzten Jahren ausgesetzt sehen, und der Absenz systemrelevanter Krisen

⁹ Strebel (2011: 51ff) diskutiert ausführlich die Differenzen zwischen den verschiedenen Ansätzen.

¹⁰ Demgegenüber gründet der soziologische Institutionalismus auf der Annahme, dass sich Organisationen unter denselben institutionellen Umweltbedingungen immer weiter annähern (Isomorphismus). Dass sich nicht alle vergleichbaren Institutionen einander angleichen, wird mit den unterschiedlichen lokalen Rahmenbedingungen und Machtverhältnissen begründet (Gorges 2001: 139). Da aus diesem (widersprüchlichen) Ansatz Argumente sowohl für die Konvergenz- als auch für die Divergenzhypothese abgeleitet werden können, wird in der vorliegenden Arbeit nicht darauf eingegangen.

im Untersuchungszeitraum erscheint eine rege Reformtätigkeit hinsichtlich der Umgestaltung der regionalen Regierungskonferenzen insgesamt eher unwahrscheinlich. Im Sinne einer inkrementellen Entwicklung kann daraus gefolgert werden, dass die Differenzen in den institutionellen Settings bestehen bleiben und sich die Konferenzen einander nicht angleichen.

Argumente für eine divergierende (oder zumindest gleichförmige) Entwicklung können auch von der ressourcenorientierten Strategielehre abgeleitet werden. Indem sich Institutionen durch spezifische Ressourcen auszeichnen, wie sie keine andere Institution in gleicher Form hat, schaffen sie einen „Wettbewerbsvorteil“, der sie einzigartig macht und vor Nachahmern schützt. Im Bestreben, sich gegenüber der Konkurrenz kurz- und mittelfristig einen solchen Vorteil zu verschaffen, wählen sie gestützt auf eine Differenzierungsstrategie ein anderes Vorgehen als andere Konferenzen (Steiner 2008: 343; vgl. Hamel/Prahalad 1989).

4 Forschungsdesign

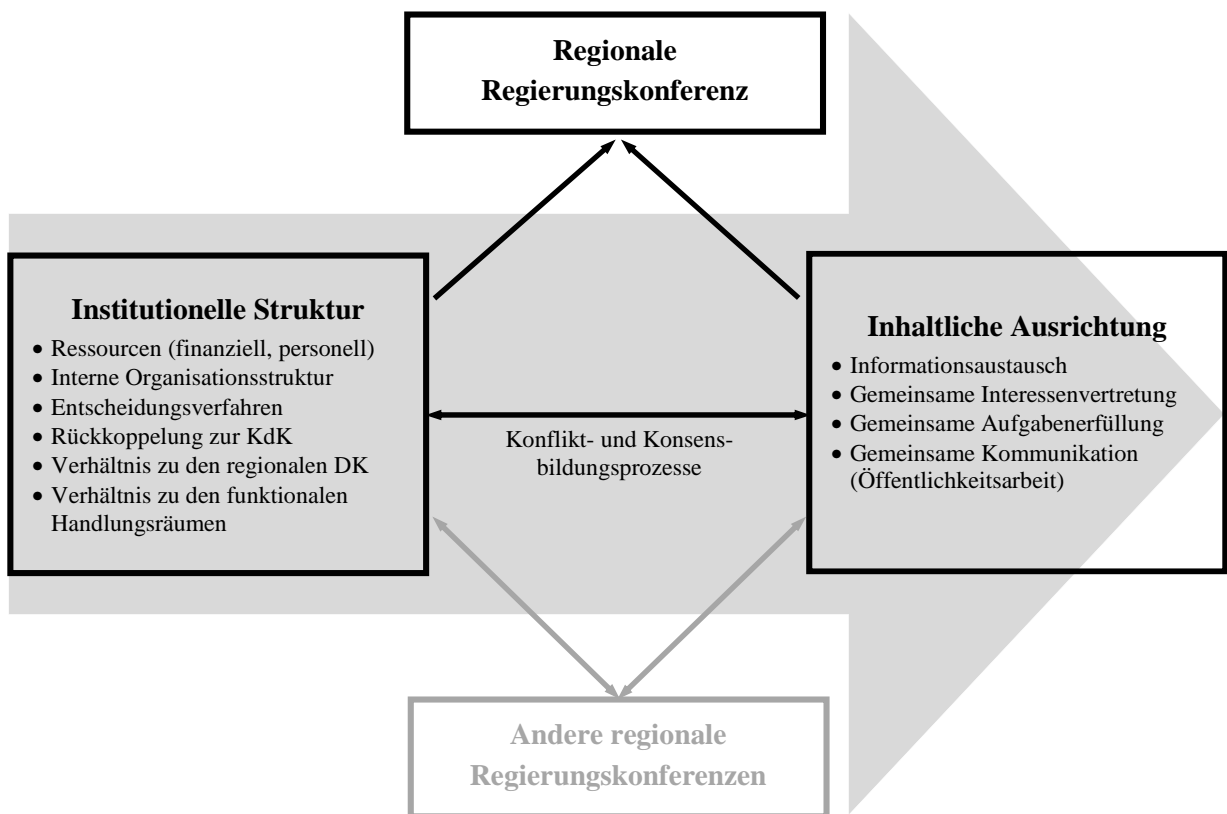
Ausgangspunkt für die hypothesengeleitete Untersuchung der Entwicklung der regionalen Regierungskonferenzen stellen die Befunde aus Trees' Studie dar (vgl. Ziffer 2.3), wobei dessen Konvergenzprognose gestützt auf die theoretischen Erläuterungen in Kapitel 3 eine Divergenz-Hypothese gegenübergestellt wurde. In diesem Kapitel werden nun diese beiden gegensätzlichen Hypothesen empirisch getestet. Zu diesem Zweck wird zunächst ein Modell für den Wandel der Konferenzen erstellt, das als zentrale Elemente die institutionelle Ausgestaltung sowie die inhaltliche Ausrichtung der Konferenzen umfasst. Gestützt darauf werden sodann die methodischen Grundlagen der empirischen Untersuchung und der analytischen Auseinandersetzung mit der Fragestellung erläutert.

4.1 Modell des Wandels der regionalen Regierungskonferenzen

Indem die politischen Institutionen und ihre Veränderungen sowohl als abhängige als auch unabhängige Variable dargestellt werden, knüpft der vorliegende Beitrag in seinem Institutionenverständnis an March und Olson an (vgl. Ziffer 3.1). Für den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass im Grundsatz eine wechselwirkende Abhängigkeit zwischen der institutionellen Ausgestaltung (*polity*) und der inhaltlichen Ausrichtung (*policy*) der regionalen Regierungskonferenzen angenommen wird, wobei beide Faktoren zusammen den Entwicklungspfad der Konferenzen determinieren. Ein Beispiel: Entscheidet sich eine Konferenz für die Professionalisierung ihrer Strukturen, indem ein permanentes Sekretariat geschaffen und mit finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet wird, rückt über den blossen Informationsaustausch hinaus die gemeinsame Vertretung von regionalen Interessen in ihren Fokus. Dies wiederum bedarf gewisser Regeln für die Zusammenarbeit mit den regionalen Direktorenkonferenzen, da die betreffenden Fragen oftmals in deren Zuständigkeitsbereich liegen. Institutionelle Reformen können also die programmatische Ausrichtung einer Organisation verändern – und umgekehrt. Von den Konflikt- und Konsensbildungsprozessen (*politics*), die insbesondere auch die institutionellen und inhaltlichen Reformen und Anpassungen massgeblich prägen, wird in diesem Beitrag abstrahiert, da sie nur einen indirekten Einfluss auf die Entwicklung der Regierungskonferenzen haben. Ebenso indirekt kann gemäss den Hypothesen gegebenenfalls die Umwelt, in einem engeren Sinne die anderen regionalen Regierungskonferenzen, auf die Entwicklung einer bestimmten Konferenz einwirken. Als potentieller Erklärungsfaktor für eine konvergierende oder divergierende Entwicklung der Konferenzen findet deshalb auch diese Variable Aufnahme ins Modell (vgl. Abbildung 1).

Um die dieser Arbeit zugrunde liegende Frage beantworten zu können, ob konvergierende oder divergierende Muster die Entwicklung der regionalen Regierungskonferenzen in der Schweiz prägen, wird die institutionelle Struktur und die inhaltliche Ausrichtung der Konferenzen zu zwei Zeitpunkten – 2005 und 2013 – vergleichend untersucht. Um für jede Konferenz ein institutionelles und inhaltliches Profil für die beiden Zeitpunkte erstellen zu können, werden in einem ersten Schritt für beide Analyseebenen spezifische Parameter definiert.

Abbildung 1. Modell des Wandels der regionalen Regierungskonferenzen



Quelle: Eigene Darstellung

Im Hinblick auf die institutionelle Ausgestaltung sind zunächst die finanziellen und personellen Mittel zu berücksichtigen, da sie den politischen Handlungsspielraum der Konferenzen massgebend beeinflussen. Die internen Organisationsstrukturen (politische und technische Gremien) und Entscheidungsverfahren bilden sodann den grundlegenden Rahmen der Zusammenarbeit. Gilt beispielsweise immer das Einstimmigkeitsprinzip oder kennen Konferenzen für bestimmte Fragen ein qualifiziertes Mehr? Weitere Einflussgrößen bilden die Art und Weise der Rückkoppelung zur KdK sowie das Verhältnis zu den regionalen Direktorenkonferenzen und den Akteuren der funktionalen Handlungsräume.¹¹

Für die inhaltliche Ausrichtung der regionalen Regierungskonferenzen werden vier übergeordnete Kategorien unterschieden: Erstens kann das Ziel der Konferenzen darin bestehen, eine Plattform für den Informationsaustausch zwischen den Kantonsregierungen zu schaffen. Ein zweites Tätigkeitsfeld stellt die gemeinsame Wahrnehmung von regionalen Anliegen und Interessen gegenüber von Bund, KdK und anderen Akteuren dar. Mögliche Instrumente hierfür stellen Sessionsbesuche oder Treffen mit den Mitgliedern des Stände- und Nationalrats sowie Stellungnahmen zu konkreten politischen Vorlagen dar. Zudem können die regionalen Regierungskonferenzen drittens die koordinierte Erfüllung von öffentlichen Aufgaben und

¹¹ Die Metropolitankonferenzen bzw. die Hauptstadtregion Schweiz wurden im Zuge der Konstituierung der funktionalen Handlungsräume erst nach 2005 gegründet.

viertens die gemeinsame Kommunikation (Öffentlichkeitsarbeit) bezwecken. In einem engeren Sinn stellt sich sodann die Frage, welche Politikfelder von den Konferenzen bewirtschaftet werden. Einerseits ist denkbar, dass sie sich vorab – analog zur KdK auf gesamtschweizerischer Ebene – mit Querschnittsthemen befassen, die regionale Interessen tangieren. Andererseits dürften gerade in jenen Regionen mit einer schwachen Präsenz der Direktorenkonferenzen auch sektorale Fragestellungen ins Zentrum rücken. Diese thematische Perspektive wird in dieser Arbeit jedoch nicht beleuchtet.

4.2 Operationalisierung und Messung

Damit die in Ziffer 4.1 definierten Parameter der institutionellen Struktur und inhaltlichen Ausrichtung für die Untersuchung genutzt werden können, müssen sie in einem zweiten Schritt operationalisiert werden. Zu diesem Zweck werden für beide Analyseebenen Indikatoren mit je spezifischen Ausprägungen gebildet, die sowohl für das Jahr 2005 als auch das Jahr 2013 beurteilt werden sollen (vgl. Anhang 2). Als Informationsquellen für die Messung der Indikatoren dienen einerseits die einschlägigen Grundlagendokumente der regionalen Regierungskonferenzen wie etwa die Statuten und internen Reglemente sowie die Traktandenlisten und – soweit verfügbar – Protokolle der Sitzungen der politischen Organe. Auch die Jahresberichte der Konferenzen, ihre Medienmitteilungen sowie Positionsbezüge und Stellungnahmen können relevante Informationen enthalten. Wichtige Hinweise auf den Entwicklungsstand der Konferenzen im Jahr 2005 gibt ausserdem die Arbeit von Trees (2005a).

Eine zentrale Voraussetzung für die empirische Untersuchung ist, dass der tatsächliche *Ist*-Zustand der Konferenzen zu den beiden Zeitpunkten bestimmt werden soll. Da insbesondere die der Konferenzarbeit zugrunde liegenden Dokumente oftmals überholt sind und nicht (mehr) der gängigen Praxis entsprechen, könnte eine Dokumentenanalyse alleine diesem Anspruch nicht Rechnung tragen. Ausserdem muss bei einigen Indikatoren aus Ressourcengründen oder mangels Alternativen auf eine subjektive Einschätzung zurückgegriffen werden. Aus diesen Gründen werden zusätzlich zur Dokumentenanalyse anhand eines standardisierten Leitfadens Interviews mit den aktuellen Sekretären/-innen der vier regionalen Regierungskonferenzen durchgeführt (vgl. Anhang 1).

Grundsätzlich problematisch ist die Beurteilung für das Jahr 2005, weil die heutigen Stelleninhaber damals noch nicht dieses Amt bekleidet haben und folglich nur beschränkt Aussagen über die kritischen Indikatoren tätigen können. Ein möglicher Ausweg wäre, zusätzlich zu den aktuellen Konferenzsekretären/-innen auch die 2005 im Amt stehenden Personen zu befragen. Denkbar wäre auch, die Untersuchung auf eine systematische Recherche in den kantonalen Staatsarchiven auszuweiten. Da dies den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen würde, muss jedoch darauf verzichtet werden.

4.3 Analyse

Ausgehend von der Dokumentenanalyse und den Interviews mit den aktuellen Sekretären/-innen der regionalen Regierungskonferenzen kann nun anhand der bewerteten Indikatoren in einem dritten Schritt für jede der vier Konferenzen ein Profil für die Jahre 2005 und 2013

erstellt werden. Die vergleichende Analyse dieser Profile erlaubt die Untersuchung der zentralen Frage, ob sich die Konferenzen heute ähnlicher sind, als dies 2005 der Fall war. Hierfür wird auf die Methode der *smartspider*-Graphik zurückgegriffen, die häufig für die Analyse von politischen Positionen und Werthaltungen verwendet wird.

Im vorliegenden Fall stellen die *smartspider*-Graphiken die institutionelle Struktur und die inhaltliche Ausrichtung einer Konferenz anhand von sechs respektive vier Achsen dar, die den in Ziffer 4.1 definierten Parametern entsprechen. Pro Achse kann ein Wert zwischen null und 100 erreicht werden. Ersteres bedeutet, dass der jeweilige Parameter – zum Beispiel die der Konferenz zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen – im Vergleich zu den anderen Konferenzen verhältnismässig schwach ausgebildet ist. Letzteres heisst, dass die Konferenz über relativ ausgedehnte Ressourcen verfügt. Die Berechnung der *smartspider*-Werte erfolgt anhand der Messung der Indikatoren, indem jeder möglichen Ausprägung ein numerischer Wert zugeschrieben wird (vgl. Anhang 2). Auf dieser Grundlage wird für jede Achse der maximale Wert berechnet. Dieser Wert ergibt sich aus der Multiplikation der Anzahl Indikatoren, die einer Achse zugeordnet sind, und der maximal pro Indikator möglichen Punktzahl. Da beispielsweise der *smartspider*-Achse „Ressourcen“ zwei Fragen zugewiesen sind, liegt der maximale Wert bei 200. Zusätzlich wird für jede regionale Regierungskonferenz der tatsächliche Wert ermittelt, der schliesslich als Prozentsatz des Maximalwerts auf der entsprechenden Achse der *smartspider*-Graphik eingetragen wird (vgl. Anhang 4).

Daraus resultieren für jede Konferenz vier individuelle Graphiken: Je eine zur institutionellen Struktur und zur inhaltlichen Ausrichtung für die Jahre 2005 und 2013. Indem nun die jeweiligen Graphiken der vier Konferenzen aufeinandergelegt und in einer einzigen *smartspider*-Graphik zusammengefasst dargestellt werden, wird ersichtlich, ob und wenn ja, in welchen Parametern, eine konvergierende oder divergierende Entwicklung den Wandel der regionalen Regierungskonferenzen geprägt hat.

Damit führt dieses Verfahren zu anschaulichen Resultaten – stösst aber auch an Grenzen. So ist offensichtlich, dass damit bloss gewisse Tendenzen aufgezeigt werden können. Zum einen ist dies auf die bereits in Ziffer 4.2 erwähnte Problematik der teilweise ungenügenden Datengrundlage zurückzuführen. Zum andern führt die Beurteilung anhand der vordefinierten Ausprägungen der Indikatoren zwangsläufig zu einer gewissen Unschärfe. Letzteres ist dem Grundsatz der Systematik geschuldet und wird deshalb in Kauf genommen. Um der Komplexität und Vielfältigkeit der Untersuchungsgegenstände trotzdem so gut wie möglich gerecht zu werden, werden die Profile der vier regionalen Regierungskonferenzen und ihr Wandel zusätzlich zur *smartspider*-Methode auch deskriptiv beschrieben.

Mit dieser differenzierten Vorgehensweise wird insgesamt eine gute Grundlage gelegt, um die Konferenzen zu den beiden Zeitpunkten mit- und untereinander vergleichen und die Fragestellung hinsichtlich der Kongruenz- bzw. Divergenz-Hypothese schlüssig beurteilen zu können.

5 Ergebnisse

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung präsentiert. Dabei wird ein Vorgehen angewendet, das eine schrittweise Annäherung an die Fragestellung bezweckt. Als Erstes erfolgt eine deskriptive Beschreibung des individuellen Wandels der regionalen Regierungskonferenzen, die sich eng an den Konferenzprofilen in Anhang 3 orientiert. In einem zweiten Teil werden die Parameter der institutionellen Struktur und inhaltlichen Ausrichtung anhand der *smartspider*-Graphiken vergleichend analysiert, um Rückschlüsse auf die Kongruenz- und Divergenz-Hypothese zu gewinnen. Schliesslich werden die Resultate im Lichte der theoretischen Erklärungsansätze diskutiert.

5.1 Wandel der regionalen Regierungskonferenzen

5.1.1 Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NWRK)¹²

Die NWRK hat seit 2005 einen verhältnismässig starken institutionellen Wandel erlebt, der von drei übergeordneten Entwicklungen geprägt war: Erstens wurde 2008 ein Vollzeitsekretariat geschaffen, nachdem die Sekretariatsarbeiten bis zu diesem Zeitpunkt von der Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft geführt worden waren und als Konferenzsekretär der Vize-Landschreiber fungiert hatte. Infolgedessen wurde die Konferenz zudem mit erheblich grösseren finanziellen Mitteln ausgestattet. Zweitens gab es im Untersuchungszeitraum markante Veränderungen in der Mitgliederstruktur. Während der Kanton Jura zum Vollmitglied aufgestiegen ist, ist der Kanton Bern seit 2012 nur mehr assoziiertes Mitglied der NWRK.¹³ Und drittens wurde 2012 die Metropolitankonferenz Basel als eine Plattform der NWRK gegründet. Mit dieser expliziten institutionellen Anbindung wird beabsichtigt, die politischen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Kräfte im Raum Basel fortan über die traditionelle politische Zusammenarbeit hinaus zu bündeln.

Im Gegensatz zu diesen schwergewichtigen organisatorischen Anpassungen haben sich jedoch weder die interne Organisationsstruktur noch die Entscheidungsverfahren wesentlich verändert. Nach wie vor findet einmal jährlich eine Plenarkonferenz statt, welche die Geschäfte von grundsätzlicher Bedeutung berät und als Plattform für den politischen Austausch zu aktuellen Themen dient. Die laufenden Geschäfte werden von einem Regierungsausschuss (Arbeitsausschuss) behandelt, der sich in der Regel quartalsweise trifft und dessen Arbeiten von einer ständigen technischen Begleitgruppe unter der Leitung des Konferenzsekretärs vor-

¹² Grundlage der NWRK in ihrer heutigen Form bildet die Vereinbarung über die Nordwestschweizer Regierungskonferenz vom 11. Juni 2004, die am 8. Juni 2007 und am 8. Juni 2012 punktuell geändert worden ist. Zudem existiert seit 2011 ein Betriebsreglement für das NWRK-Sekretariat.

¹³ Bis zur Überarbeitung der Vereinbarung vom 8. Juni 2012 kannte die NWRK hinsichtlich der Mitgliedschaften eine etwas schwerfällige Kreisstruktur. Dem inneren Kreis gehörten jene Kantone an, die nicht Mitglied in einer anderen regionalen Regierungskonferenz waren (Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn). Die Kantone Bern und Jura, die gleichzeitig in der WRK vertreten waren (und sind), bildeten den äusseren Kreis. Der Kanton Zürich war assoziiertes Mitglied. Mit der Aufgabe der Kreisstruktur wird heute nur mehr zwischen Vollmitgliedern (Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn, Jura) und assoziierten Mitgliedern (Zürich, Bern) unterschieden.

und nachbereitet werden. Beschlüsse der NWRK erfordern die Zustimmung von vier Mitgliedskantonen, wobei das Recht auf eigene Stellungnahmen ausdrücklich gewahrt bleibt.

Anders als 2005 orientiert sich der Sitzungsrhythmus des Arbeitsausschusses heute nicht mehr an den Plenarversammlungen der KdK. Folglich kann von einer geringeren institutionellen Rückkopplung zur KdK ausgegangen werden. Diese Tendenz wird noch verstärkt durch die (subjektive) Feststellung, dass der Stellenwert der KdK-Geschäfte in der NWRK in den letzten Jahren eher abgenommen hat. Was die Zusammenarbeit mit den regionalen Direktorenkonferenzen betrifft, hat sich diese im Untersuchungszeitraum kaum verändert. Zwar bezweckt die NWRK gemäss Vereinbarung die Koordination der interkantonalen Gremien in der Nordwestschweiz, doch hat dieser Auftrag in der Praxis nicht zur Herausbildung von institutionalisierten Zusammenarbeitsformen geführt, die über den (teilweisen) Informationsaustausch sowie die gelegentliche gemeinsame Interessenvertretung hinausgehen. Wie bereits 2005 stellt der oftmals von der NWRK abweichende Perimeter der regionalen Direktorenkonferenzen ein Hindernis für die regionale Zusammenarbeit dar.

Im Hinblick auf die inhaltliche Ausrichtung fällt auf, dass die Konferenz im Vergleich zu 2005 aktiver und sichtbarer geworden ist. Obwohl auch heute noch auf ein institutionalisiertes Monitoring über die Bundesgeschäfte verzichtet wird, stellt die gemeinsame Interessenvertretung auf Bundesebene einen Schwerpunkt der Tätigkeit dar. Hierfür wird primär – wie schon in früheren Jahren – auf die zweimal jährlichen Treffen zwischen einer NWRK-Delegation und den Nordwestschweizer Mitgliedern des Ständerats zurückgegriffen. Vermehrt werden in jüngster Zeit zudem insbesondere im Rahmen der Metropolitankonferenz Basel gemeinsame Positionspapiere zu Bundesgeschäften erarbeitet, welche die Interessen der Nordwestschweiz tangieren. Abgesehen davon wird heute auch der Öffentlichkeitsarbeit ein ungleich höherer Stellenwert beigemessen als noch 2005. Diese Entwicklung ist zu einem Teil auf die grösseren finanziellen und personellen Ressourcen der Konferenz zurückzuführen. Bedeutsamer aber dürfte sein, dass im Zuge der Konstituierung der Metropolitankonferenz Basel die Ansprüche an die Interessenvertretung und Öffentlichkeitsarbeit der NWRK gestiegen sind.

Der gemeinsamen Aufgabenerfüllung kommt in der NWRK insofern eine tragende Rolle zu, als dass der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz traditionell ein grosses Gewicht beigemessen wird. Aktuell laufen in der NWRK Bestrebungen zur Optimierung dieser Zusammenarbeit, wobei sowohl die Zusammenführung von Strukturen als auch ein koordinierter Rückzug der Nordwestschweizer Kantone aus gewissen Gremien vorgesehen ist. Darüber hinaus engagiert sich die Konferenz heute auch punktuell für den koordinierten Vollzug von Bundesrecht wie beispielsweise im Rahmen der Umsetzung des Bundesgesetzes über das Bergführerwesen.

5.1.2 Ostschweizer Regierungskonferenz (ORK)¹⁴

Bereits 1964 gegründet kann die ORK auf eine lange Tradition der intergouvernementalen Zusammenarbeit zurückblicken. In ihrer heutigen Form besteht sie seit 1996.

Hinsichtlich ihrer institutionellen Struktur gab es seither keine Veränderungen. So verfügt die Konferenz heute wie damals über ein professionelles Sekretariat mit 50 Stellenprozenten. Einmal jährlich, jeweils im März, findet die Plenarkonferenz statt, die als oberstes Organ der ORK analog zur NWRK Geschäfte von grundsätzlicher und aktueller Bedeutung für die Ostschweiz und die Mitgliedskantone behandelt. Da es keinen Regierungsausschuss gibt, werden die laufenden Geschäfte in enger Zusammenarbeit zwischen dem Konferenzsekretariat und dem Präsidium besorgt. Als technische Begleitgruppe fungiert die Ostschweizer Staatsschreiberkonferenz, die sich zwecks Vorbereitung der Plenartagungen ebenfalls einmal jährlich trifft. Für besondere Aufgaben ist das Präsidium befugt, Arbeitsausschüsse einzusetzen, die aus Regierungsmitgliedern oder kantonalen Fachleuten bestehen. Konferenzbeschlüsse werden in der ORK einstimmig gefällt; enthält sich ein Kanton der Stimme, ist er jedoch nicht an den Beschluss gebunden (*opt-out*). Zirkularbeschlüsse sind nicht explizit vorgesehen und haben in der Praxis kaum eine Bedeutung.

Die KdK spielt für die ORK nur eine marginale Rolle. Zwar wird der Ostschweizer Vertreter im Leitenden Ausschuss der KdK von der Plenarkonferenz nominiert. Doch die Geschäfte der KdK werden weder auf technischer noch auf politischer Ebene verfolgt. Betreffend die Zusammenarbeit mit den regionalen Direktorenkonferenzen weist die Vereinbarung dem Sekretariat einzig den Auftrag zu, für den Informationsaustausch zu sorgen. Dieser vollzieht sich in der Praxis vorab auf informeller Ebene und resultiert gelegentlich in Projekten der gemeinsamen Interessenvertretung. Darüber hinaus gehende Zusammenarbeitsstrukturen haben sich in der Ostschweiz nicht entwickelt. Obwohl sich im Verhältnis zu den Organen der funktionalen Handlungsräume – namentlich der Metropolitankonferenz Zürich – bisher keine Anknüpfungspunkte ergeben haben, hat deren Gründung die Ausgangslage für die institutionelle Zusammenarbeit auf Regierungsebene insofern stark verändert, als dass heute vermehrt auf die Kooperation in den funktionalen Räumen abgestellt wird. Diese Entwicklung stellt die ORK – wie alle anderen regionalen Regierungskonferenzen auch – vor neue Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund hat die ORK 2009 eine politische Arbeitsgruppe eingesetzt, um die Rolle der ORK im veränderten Umfeld zu überprüfen. Diese kam zum Schluss, dass die Metropolitankonferenz Zürich andere Themen bewirtschaftet und dergestalt für die ORK keine direkte Konkurrenz, sondern eine Ergänzung darstellt.

Im Hinblick auf die inhaltliche Ausrichtung kann zunächst festgehalten werden, dass sich mangels struktureller Grundlagen auf ORK-Ebene bisher keine Formen des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedskantonen herausgebildet haben. Dies hindert die ORK jedoch nicht daran, ausgehend vom Grundsatz einer pragmatischen und punktuellen Zusammenarbeit verstärkt gemeinsame Interessen auf Bundesebene wahrzunehmen. Sie verfolgt dabei die Stra-

¹⁴ Grundlage der ORK in ihrer heutigen Form bildet das Organisationsstatut der Ostschweizer Regierungskonferenz vom 28. März 1996. Punktuelle Revisionen erfolgten am 23. März 2000 und 13. März 2008.

ategie, weniger aktiv Synergien in der Zusammenarbeit nach innen zu suchen (gemeinsame Aufgabenerfüllung), als vielmehr das politische Gewicht in der gemeinsamen Interessenvertretung nach aussen zu stärken. Das Ziel besteht darin, sich gestützt auf die fachliche Zusammenarbeit in den regionalen Direktorenkonferenzen auf jene Themen zu konzentrieren, die das Verbindende betonen. Von herausragender Bedeutung für die Interessenvertretung sind die viermal jährlich stattfindenden Sessionsbesuche einer ORK-Delegation bei den Ostschweizer Bundesparlamentariern/-innen. Die Neukonzeption im Jahr 2011 hat massgeblich zur Etablierung dieser Treffen beigetragen. Die traditionell starke Einbindung der National- und Ständeräte/-innen wird durch die Gründung der Parlamentarischen Gruppe Ostschweiz im Jahr 2013 noch verstärkt.

Abgesehen von der grenzüberschreitenden (und europäischen) Zusammenarbeit, deren Koordination durch die beim ORK-Sekretariat angesiedelte Netzwerkwertstelle Ostschweiz sichergestellt wird, nehmen die Ostschweizer Kantonsregierungen derzeit keine weiteren öffentlichen Aufgaben gemeinsam wahr, obschon dies gemäss Organisationsstatut grundsätzlich denkbar wäre. Hingegen gewann die Öffentlichkeitsarbeit in den letzten Jahren zunehmend an Gewicht. Während die Konferenz seit 2012 einen eigenen Internet-Auftritt hat, wurde 2013 ein Corporate Design entwickelt und umgesetzt. Das Ziel besteht darin, den Begriff „Ostschweiz“ zu stärken und die Sichtbarkeit der ORK zu erhöhen. In ihrer Medienkommunikation beschränkt sich die Konferenz hauptsächlich auf Mitteilungen zu den Plenarkonferenzen.

5.1.3 Westschweizer Regierungskonferenz (WRK)¹⁵

Die WRK hat sich im Untersuchungszeitraum sowohl in institutioneller als auch inhaltlicher Hinsicht stark verändert. Richtungsweisend für den Wandel war das Jahr 2005, als im Zuge der grundlegenden Erneuerung der Gründungsurkunde von 1993 beschlossen wurde, per 1. Januar 2006 ein permanentes Sekretariat zu schaffen und die Konferenz mit einem eigenen Budget auszustatten. Dies erlaubte es der WRK fortan, insbesondere ihren inhaltlichen Aktionsradius signifikant auszudehnen. Unverändert blieb hingegen die interne Organisationsstruktur der Konferenz. So kennt die WRK nach wie vor keine Plenarkonferenz. Das zentrale Organ stellt der Regierungsausschuss (*comité*) dar, der sich in der Regel viermal jährlich jeweils vor den Plenarversammlungen der KdK trifft. Er wird in seinen Arbeiten unterstützt von einer ständigen technischen Begleitgruppe und kann für besondere Aufgaben weitere Arbeitsgruppen ad hoc einsetzen. Die Entscheidungsverfahren für Konferenzbeschlüsse wurden dahingehend angepasst, als dass die revidierte Vereinbarung im Vergleich zu ihrer Vorgängerin explizit eine *opt-out*-Klausel enthält. Zwecks Vergrösserung des Handlungsspielraums wird zudem in der Praxis immer öfters das Zirkularverfahren angewandt.

Insbesondere aufgrund der Koordination der Sitzungen des *comité* mit den Plenarversammlungen der KdK ist die Rückkopplung zur KdK in der WRK stark ausgeprägt. Der ver-

¹⁵ Grundlage der WRK in ihrer heutigen Form bildet die Vereinbarung über die Westschweizer Regierungskonferenz vom 9. Juni 2005, die per 1. Januar 2006 in Kraft trat und seither noch nie revidiert worden ist. Die Gründungsurkunde geht auf den 9. Dezember 1993 zurück. Die Vereinbarung wird konkretisiert durch ein internes Reglement, das am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist.

gleichsweise hohe politische Stellenwert der KdK-Geschäfte erfordert einen Austausch auch auf technischer Ebene, der in den letzten Jahren stetig institutionalisiert worden ist. Die grosse Bedeutung der KdK wird noch verstärkt durch die Tatsache, dass ihr seit 2009 ununterbrochen Westschweizer Präsidenten vorstehen. Demgegenüber ist das Verhältnis zu den regionalen Direktorenkonferenzen eher diffus. Zwar wurde in der neuen Vereinbarung explizit festgehalten, dass die Gouvernanz der interkantonalen Zusammenarbeit in der Westschweiz eine strategische Aufgabe des *comité* ist, doch haben sich bisher keine Verfahren und Regeln entwickelt, die diesem (hohen) Anspruch in der Praxis gerecht werden könnten. So erstaunt es nicht, dass auch der gegenseitige Informationsaustausch lückenhaft ist. Immerhin wird heute öfters als noch 2005 versucht, die Interessenvertretung zwischen den verschiedenen Gremien zu koordinieren und insbesondere gegenüber dem Bund mit einer Stimme aufzutreten. Zu den Organen der funktionalen Handlungsräume – namentlich der Hauptstadtregion Schweiz und dem Metropolitanraum *Arc Lémanique* – unterhält die WRK abgesehen von informellen Kontakten bisher keine Beziehungen.

In inhaltlicher Hinsicht hat die WRK in den letzten Jahren ihre Rolle als Verfechterin regionaler Interessen insbesondere durch die Etablierung von Instrumenten des interkantonalen Informationsaustauschs und der strategischen Frühwarnung (Monitoring) gefestigt. Das Bestreben, die gemeinsame Interessenvertretung auf Bundesebene zu stärken, kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Konferenz seit einigen Jahren versucht, ihre quartalsweise geplanten Ständeratstreffen zu institutionalisieren. Zudem nutzt die Konferenz in zunehmendem Mass die Möglichkeit, im Namen der beteiligten Kantonsregierungen direkt bei den Westschweizer Bundesparlamentariern/-innen zu intervenieren und sie über wichtige regionale Anliegen zu informieren. Hingegen liess sich die Idee, analog zur ORK eine Parlamentarische Gruppe Westschweiz zu gründen, bisher nicht realisieren. Da die politische Stimme der Westschweiz jedoch nicht nur im Bundesparlament, sondern auch in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden soll, nimmt auch die gemeinsame Kommunikation einen hohen Stellenwert in der WRK ein. So äusserte sich die Konferenz in jüngster Zeit relativ häufig öffentlich zu Themen, die ihre eigenen Aktivitäten oder die gemeinsame Haltung zu politischen Fragen wie etwa dem Fremdsprachenunterricht oder der Ecopop-Volksinitiative betreffen.

Der gemeinsame Aufgabenvollzug spielt in der WRK keine Rolle. Nachdem die Gründungsurkunde von 1993 noch den Grundsatz enthalten hatte, dass die WRK die gemeinsame Lösung staatlicher Aufgaben ermöglichen soll, ist dies bei der aktuell gültigen Vereinbarung nicht mehr der Fall. Einen Sonderfall stellt der am 1. Januar 2011 in Kraft getretene Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei Ausarbeitung, Ratifizierung, Vollzug und Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland dar, den mit Ausnahme des Kantons Bern alle Westschweizer Kantone genehmigt haben. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist nicht Teil des Portfolios der WRK.

Aktuell laufen Bestrebungen, die WRK künftig als Plattform für die interkantonale Zusammenarbeit in der Westschweiz zu positionieren. Gestützt auf externe Studien wurde ein Aktionsplan erarbeitet, mit dem insbesondere die institutionelle Komponente gestärkt werden soll. Dass dabei die Optimierung der Zusammenarbeit mit den regionalen Direktorenkonferenzen auf der technischen und politischen Ebene im Zentrum steht, resultiert aus der Erkenntnis,

dass eine wirksame Interessenvertretung nur dann betrieben kann, wenn alle am gleichen Strick *und* in die gleiche Richtung ziehen. Deshalb sollen verbindliche(re) Rahmenbedingungen für den Informationsaustausch, die Klärung der Aufgabenteilung und die Zusammenarbeit in gemeinsamen Projekten geschaffen werden. Angedacht ist zudem die Einführung eines regelmässigen Informationsaustauschs mit den Organen der funktionalen Handlungsräume. Im Zuge dieser Arbeiten ist vorgesehen, die ins Alter gekommene Vereinbarung und das interne Reglement punktuell zu überarbeiten. Diese und weitere Arbeiten zur Umsetzung des Aktionsplans sind für 2015 vorgesehen.

5.1.4 Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK)¹⁶

Mit Gründungsjahr 1966 ist die ZRK neben der ORK das zweite Urgestein im horizontalen Exekutivföderalismus der Schweiz. In ihrer heutigen Form besteht sie seit 1973, als der Wandel von einer Präsidialkonferenz zu einer Plenarkonferenz vollzogen worden ist. 2001 hielten mit der Schaffung des vollamtlichen Sekretariats sodann professionelle Strukturen Einzug.

Wegweisend für ihre Entwicklung in jüngerer Zeit war die strategische Neuausrichtung von 2009, die auf der Grundlage eines Berichts insbesondere in einer Erweiterung des Tätigkeitsgebiets der Konferenz resultierte. Im Hinblick auf die institutionellen Strukturen der ZRK blieben die Auswirkungen der Neuausrichtung jedoch überschaubar. So waren die Grundpfeiler der internen Organisationsstruktur nur am Rande davon betroffen. Zwar wurde die Plenarversammlung insofern auf dem Papier aufgewertet, als dass sie per Absichtserklärung explizit als Plattform für die Meinungsbildung, den Meinungs austausch, die Aussprache und die Bereinigung von Vorlagen bezeichnet wurde. Doch änderten sich dadurch weder ihr Rhythmus (zweimal jährlich) noch ihre Entscheidungskompetenzen. Auch an der Einstimmigkeit als grundlegendes Prinzip für Konferenzbeschlüsse wurde festgehalten. Um angesichts dieser relativ starren Ausgestaltung des obersten Organs den Handlungsspielraum der Konferenz zu erhöhen, erfolgte immerhin eine punktuelle Stärkung des Regierungsausschusses (ZRK-Ausschuss), der das geschäftsleitende Organ der Zusammenarbeit in der Zentralschweiz darstellt: So wurde das Statut über die Zentralschweizer Regierungskonferenz mit einer Regelung ergänzt, wonach die Kantonsregierungen die Mitglieder des ZRK-Ausschusses mandatieren können. Das bedeutet etwa, dass der Ausschuss neu eigenhändig über den Start von Zusammenarbeitsprojekten befinden kann. Dies änderte jedoch nichts daran, dass die Organisationsstrukturen und Entscheidungsverfahren in der ZRK eher schwerfällig sind. Das zeigt sich auch darin, dass nach wie vor keine ständige technische Begleitgruppe existiert, um die Arbeiten auf der politischen Ebene zu unterstützen. Eine entsprechend grosse Bedeutung kommt

¹⁶ Grundlage der ZRK bildet das Statut der Innerschweizer Regierungskonferenz vom 3. Mai 1973, das am 7. Mai 2009 revidiert worden ist. Darüberhinaus wurden am 17. Mai 1994 allgemeine Grundsätze der Zusammenarbeit in der Innerschweizer Regierungskonferenz definiert (geändert am 23. Mai 2003 und 7. Mai 2009). Das Verhältnis der ZRK zu den regionalen Direktorenkonferenzen ist in einem Basisdokument vom 23. Mai 2003 definiert. Für die Durchführung von Zusammenarbeitsprojekten im Rahmen der gemeinsamen Aufgabenerfüllung besteht ferner eine Richtlinie, welche u.a. die einzelnen Verfahrensschritte und die Zuständigkeiten festlegt. Schliesslich sind Organisation, Wirkungsbereich und Finanzen des ZRK-Sekretariats im Betriebsreglement vom 23. Mai 2003 festgehalten.

dem Konferenzsekretariat zu, was auch in der überdurchschnittlichen personellen und finanziellen Dotierung zum Ausdruck kommt.

Auf die Rückkoppelung zur KdK hatte die strategische Neuausrichtung keinen Einfluss. Abgesehen von der Nomination des Vertreters der Zentralschweiz im Leitenden Ausschuss spielt die KdK für die ZRK sowohl auf technischer als auch politischer Ebene höchstens eine Nebenrolle. Ähnlich verhält es sich mit den Beziehungen zu den funktionalen Handlungsräumen, selbst wenn im Zuge der Neuausrichtung eine pragmatische Anbindung der ZRK an den Metropolitanraum Zürich durch eine jährliche Information an der Plenarversammlung vorgesehen ist. Eine weitergehende Koordination oder Kooperation wird derzeit nicht angestrebt.

Von ungleich grösserer Relevanz ist hingegen das Verhältnis der Konferenz zu den regionalen Direktorenkonferenzen. So verfügt die ZRK schon seit 2003 über ein übergeordnetes Regelwerk, das die Stellung der Direktorenkonferenzen in der Systematik der interkantonalen Zusammenarbeit in der Zentralschweiz definiert. Die entsprechenden Rahmenbedingungen umfassen sowohl die Aufgaben und Zuständigkeitsbereiche der Direktorenkonferenzen als auch den Grundsatz, dass ihre Eigenständigkeit gewahrt bleibt. Ausserdem wird das Verhältnis unter den Konferenzen geregelt, wobei der gegenseitige Informationsaustausch im Zentrum steht und das ZRK-Sekretariat für die Vernetzung der Gremien besorgt ist. Gestützt auf dieses Basisdokument wurde ein einheitliches Verfahren für Projekte der Zusammenarbeit entwickelt, das sich jedoch auf die gemeinsame Aufgabenerfüllung beschränkt. Gemeinsame Interessen werden bisher nur selten koordiniert wahrgenommen. Nichtsdestotrotz zeichnet sich die ZRK insgesamt durch äusserst ausdifferenzierte und eingespielte Formen der Zusammenarbeit mit den regionalen Direktorenkonferenzen aus, deren Ursprung nicht in der strategischen Neuorientierung von 2009 liegt, sondern bereits weiter zurückreicht.

Die genannte Neuausrichtung hatte – wie bereits erwähnt – vor allem Auswirkungen auf das Tätigkeitsgebiet der ZRK. Dies betrifft weniger die gemeinsame Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben (Innenorientierung), die traditionell einen inhaltlichen Schwerpunkt der Konferenz darstellt, als vielmehr die Aussenorientierung. War die Konferenz 2005 noch kaum aktiv in der Interessenvertretung, da dies als Sache der Mitgliedskantone angesehen wurde, tritt sie seit einigen Jahren insbesondere in der Bundespolitik entschlossener für gemeinsame Anliegen ein. Dies kommt vor allem in den einmal jährlich stattfindenden Parlamentarier-Treffen zum Ausdruck, die im Zuge der strategischen Neuausrichtung von 2009 eingeführt worden sind. Als Grundlage für diese Treffen erarbeitet die ZRK jeweils Positionspapiere zu aktuellen und für die Region wichtigen Geschäften. Bemerkenswert ist, dass es bisher in der ZRK keinen interkantonalen Austausch über die Bundesgeschäfte gibt. Dies ist hauptsächlich auf die fehlenden Strukturen auf der technischen Ebene zurückzuführen. Das Sekretariat ist jedoch bestrebt, dieses Defizit mit dem Aufbau eines Monitorings über die Bundesgeschäfte auszumerken. Ziel ist es, künftig flexibler und gezielter auf politische Entwicklungen reagieren zu können. Derweil nimmt die gemeinsame Kommunikation in der ZRK unverändert einen eher geringen Stellenwert ein. So beschränkt sich die Konferenz primär auf Medienmitteilungen zu den Plenarversammlungen und – neuerdings – zu den jährlichen Parlamentarier-Treffen.

5.2 Konvergenz oder Divergenz?

Nachdem die Entwicklung der Konferenzen im Zeitraum zwischen 2005 und 2013 deskriptiv beschrieben worden ist, erfolgt nun in einem zweiten Schritt die vergleichende Analyse der Profile. Erst damit kann abschliessend die Frage beantwortet werden, in welche Richtung der Wandel erfolgt ist und ob sich die Konferenzen in ihrer institutionellen Struktur und inhaltlichen Ausrichtung einander angeglichen haben. Wie in Ziffer 4.3 ausführlich dargelegt worden ist, kommt hierfür die Methode der *smartspider*-Graphik zur Anwendung. Indem die institutionellen und inhaltlichen Profile für die beiden Untersuchungszeitpunkte in jeweils einer Graphik abgebildet werden, lassen sich die Veränderungen anschaulich beschreiben. Da sich jedoch nicht schon auf den ersten Blick mit Sicherheit sagen lässt, ob der Wandel nach einem konvergierenden oder divergierenden Muster erfolgt ist, wird zunächst jede Achse isoliert betrachtet. Gestützt darauf können im Sinne eines Gesamturteils konkrete Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Fragestellung gezogen werden.

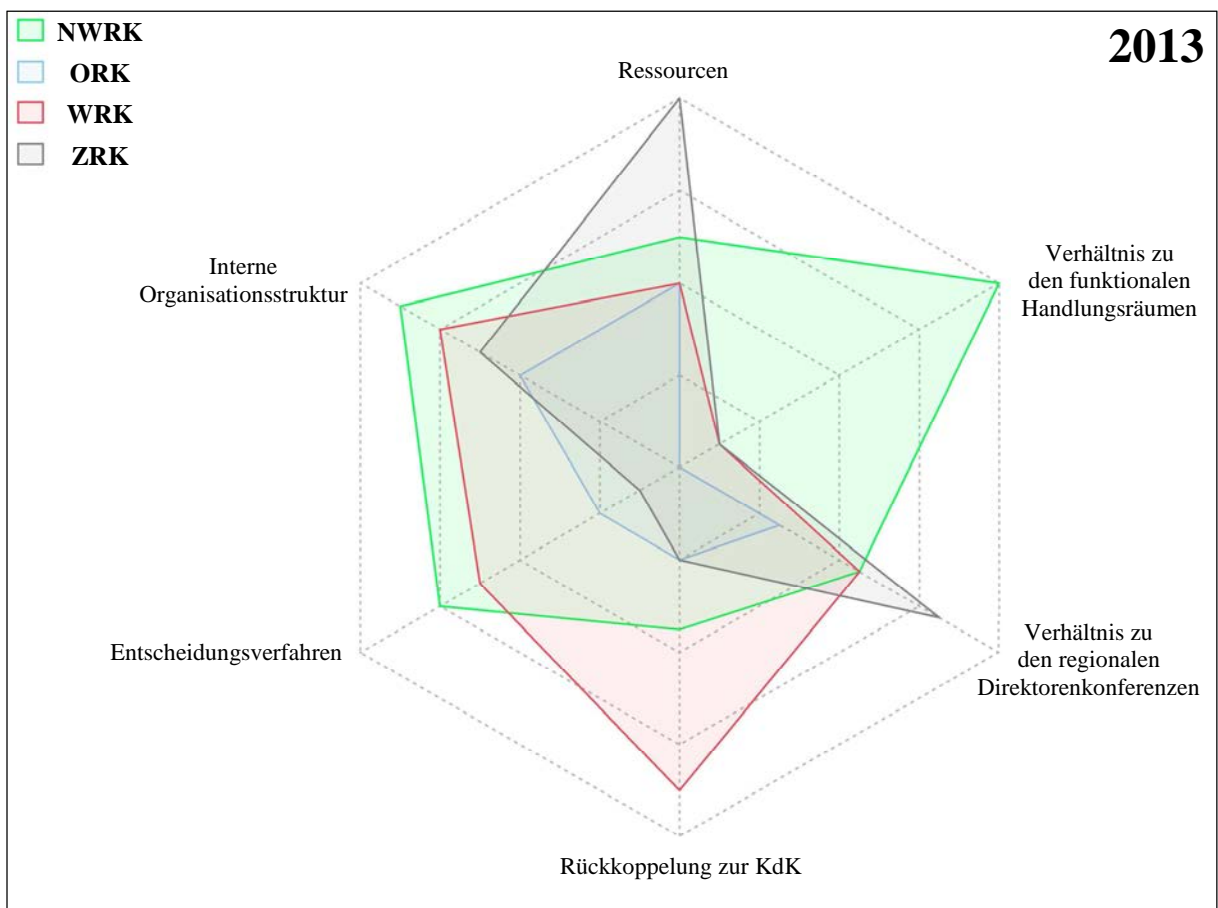
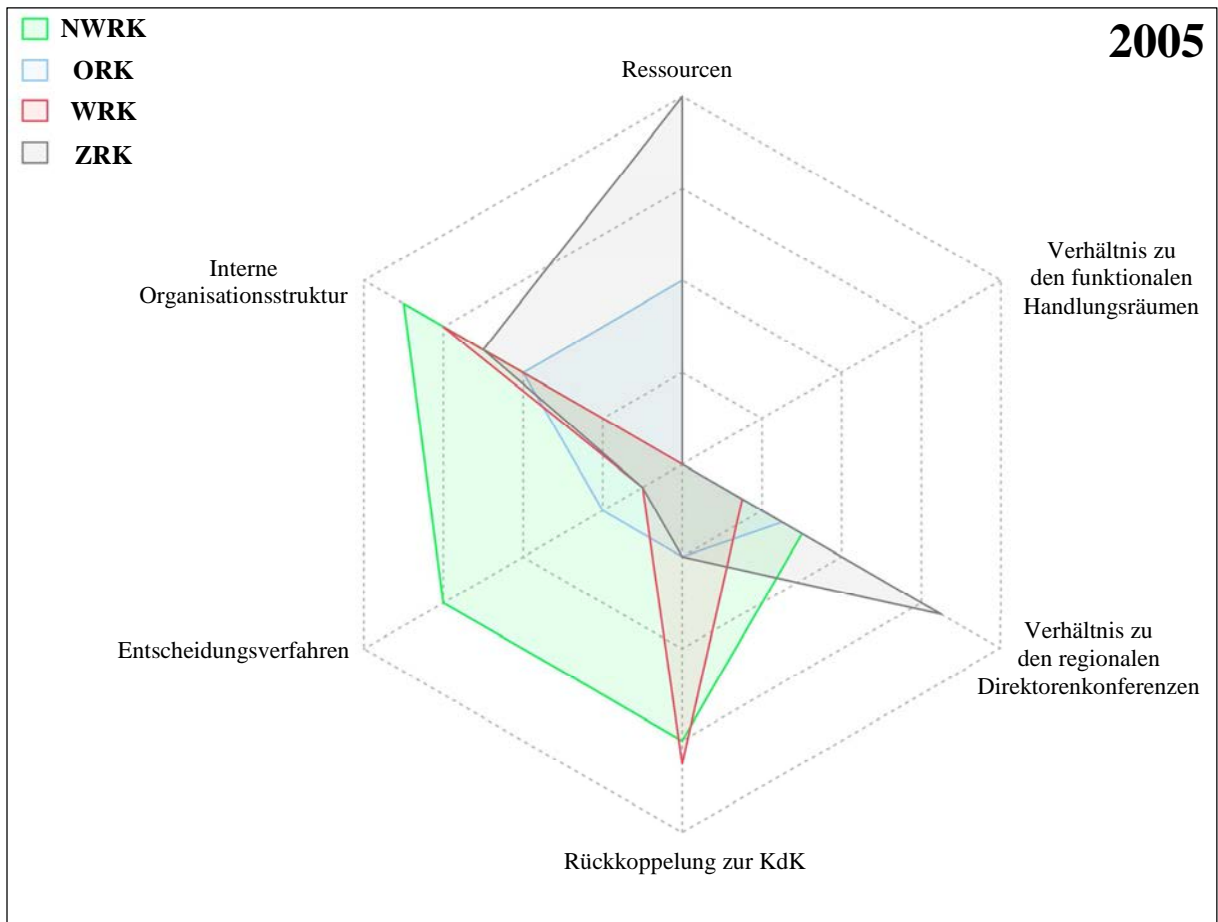
5.2.1 Institutionelle Struktur

Die Ergebnisse für den Teilbereich der institutionellen Struktur sind in den *smartspider*-Graphiken in Abbildung 2 dargestellt. Daraus lässt sich fürs Erste eine Bestätigung dessen ablesen, was sich bereits in der deskriptiven Beschreibung in Ziffer 5.1 abgezeichnet hat: Während ORK und ZRK ihre institutionelle Ausgestaltung seit 2005 nicht oder nur marginal verändert haben, war die Reformtätigkeit bei NWRK und WRK ausgesprochen gross.

Im Hinblick auf die Ressourcenausstattung hat zweifellos eine Annäherung der Konferenzen stattgefunden. Indem NWRK und WRK 2008 bzw. 2006 ständige Sekretariate geschaffen und mit eigenen Budgets ausgestattet haben, sind sie mit der ORK gleichgezogen. Die nach wie vor beträchtlichen Unterschiede zur ZRK sind primär auf die vergleichsweise hohe personelle Dotierung des ZRK-Sekretariats zurückzuführen, dem ressourcenintensive Aufgaben wie die Fachstelle Integrationsförderung oder der Kulturlastenausgleich übertragen worden sind. Zudem fehlen in der Zentralschweiz Zusammenarbeitsstrukturen auf der technischen Ebene, die das Sekretariat entlasten könnten. Solche Strukturen sind zwar auch in der Ostschweiz nur schwach ausgebildet, doch ist der Aktionsradius der ORK deutlich kleiner als jener der ZRK (und auch der anderen Konferenzen).

Die zweite Achse der *smartspider*-Graphiken – die interne Organisationsstruktur – hat sich im Vergleich zwischen 2005 und 2013 nicht verändert. Weiterhin bestehen deutliche Unterschiede zwischen den Konferenzen. Während etwa die WRK als einzige Konferenz keine Plenarversammlung kennt, verfügt alleine die ORK über keinen Regierungsausschuss. Die ZRK wiederum hat, anders als ihre Schwesterkonferenzen, keine ständige technische Begleitgruppe. Auch im Sitzungsrythmus der politischen und technischen Organe besteht nach wie vor eine beträchtliche Varianz.

Abbildung 2. *smartspider*-Graphiken der institutionellen Struktur 2005/2013



Ähnlich verhält es sich mit den institutionalisierten Entscheidungsverfahren. Dass die *smartspider*-Graphiken in der Summe der einzelnen Indikatoren eine Annäherung der WRK an die NWRK suggerieren, ist auf die der Berechnung zugrunde liegende Annahme zurückzuführen, dass Konferenzen, deren Beschlussfassung auf dem Mehrheitsprinzip basiert und auch auf dem Zirkularweg erfolgen kann, grundsätzlich handlungsfähiger und flexibler sind als Konferenzen, die mit Einstimmigkeit entscheiden und hierfür an den Sitzungskalender gebunden sind (ORK, ZRK). Nichtsdestotrotz kennen die vier Konferenzen nach wie vor sehr unterschiedliche Entscheidungsverfahren.

Die Rückkoppelung zur KdK ist sowohl durch ein konvergierendes als auch ein divergierendes Element gekennzeichnet. Zum einen hat sich die NWRK insofern ORK und ZRK angenähert, als dass die KdK 2013 einen weit geringeren Stellenwert einnahm als noch 2005. Umgekehrt hat die WRK ihre bereits stark ausgeprägte Rückkoppelung weiter institutionalisiert.

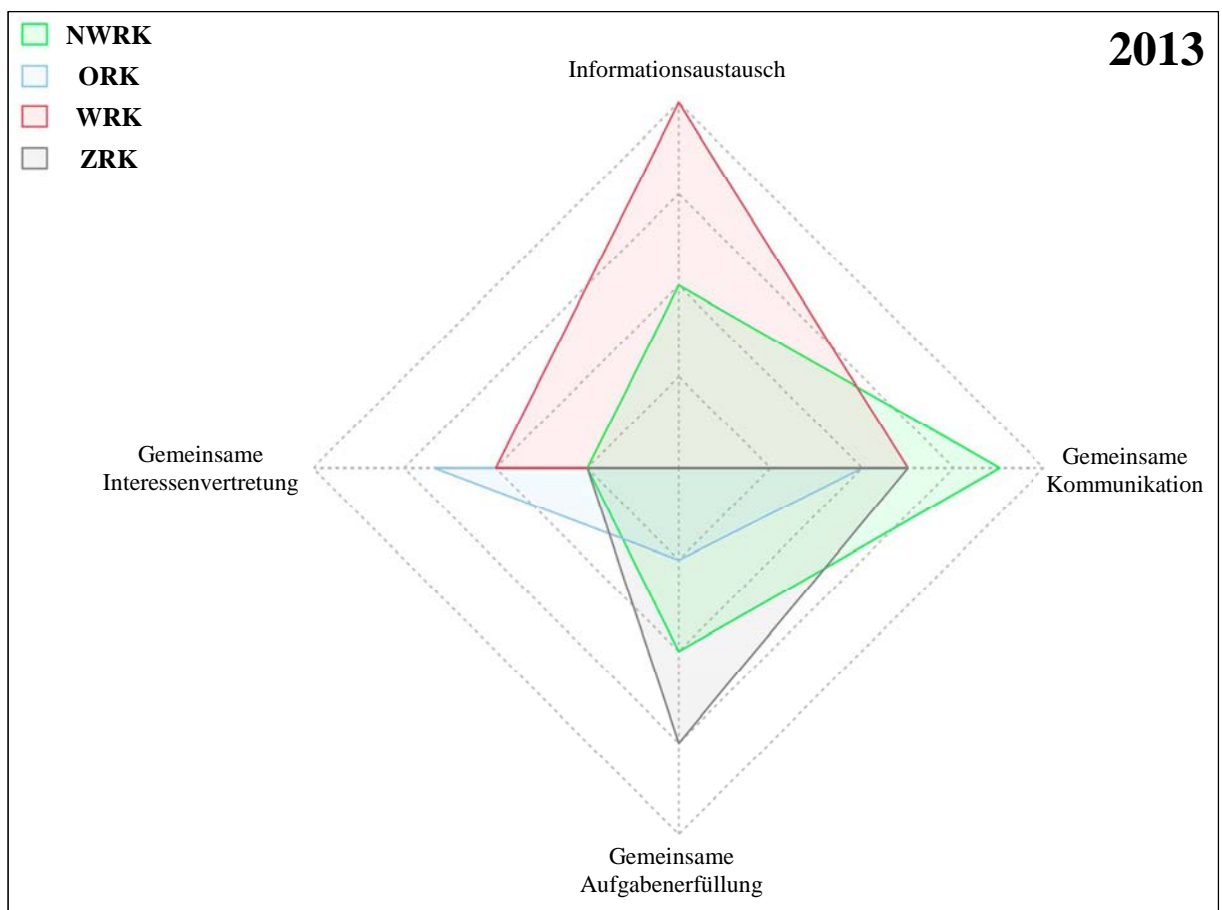
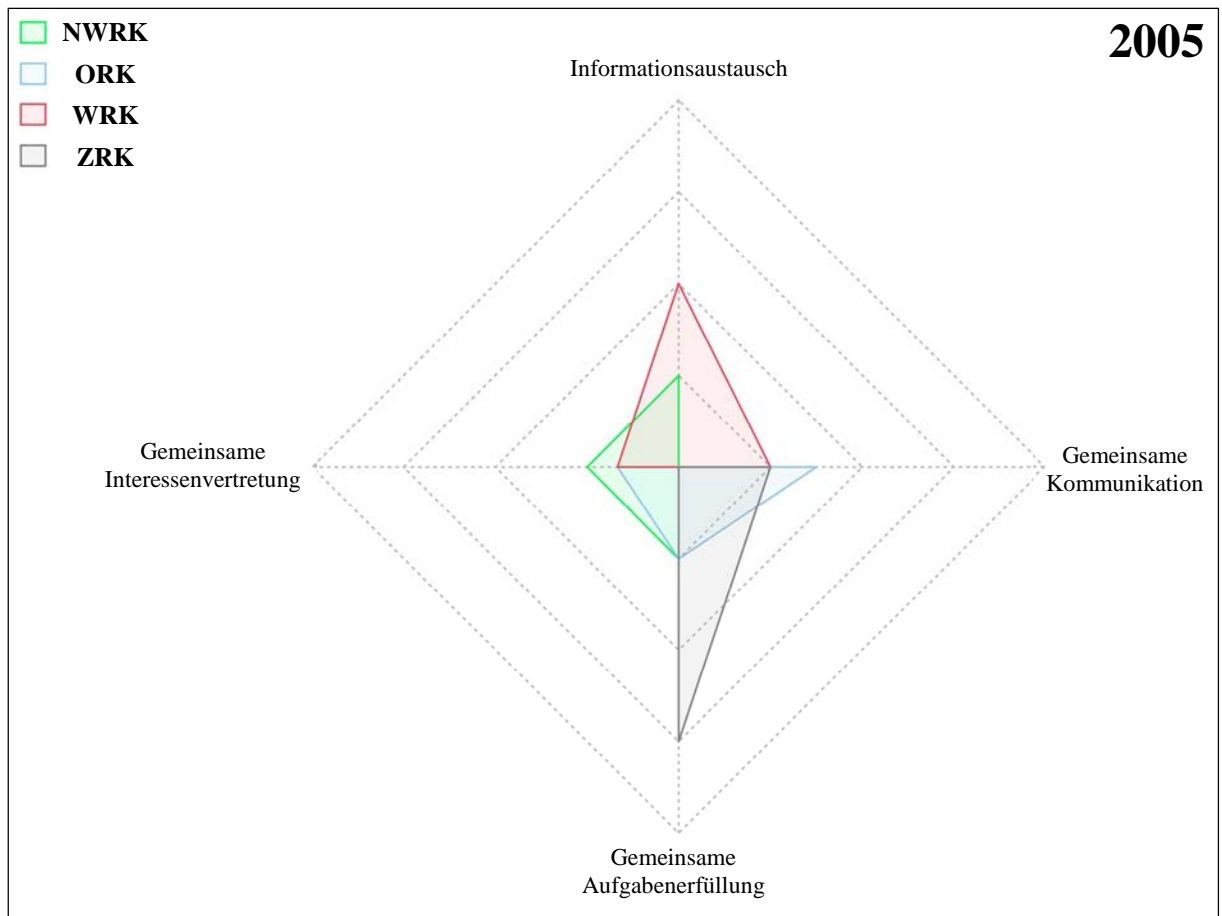
Auch hinsichtlich des Verhältnisses zu den regionalen Direktorenkonferenzen kann keine eindeutige Tendenz festgestellt werden. Zwar wurden in der Nordwestschweiz und Westschweiz Bemühungen unternommen, um die Beziehungen zu stärken. Doch beschränkten sich diese primär auf die sporadische und wenig formalisierte Zusammenarbeit in der gemeinsamen Wahrnehmung regionaler Interessen. Dies ist punktuell zwar auch in der ORK der Fall, doch stützt sich dort die Kooperation auf eine noch dünnere institutionelle Grundlage als bei NWRK und WRK. Über ein institutionalisiertes Regelwerk für die Zusammenarbeit mit den Direktorenkonferenzen verfügt nach wie vor einzig die ZRK.

Diejenige Achse der *smartspider*-Graphik schliesslich, die das Verhältnis zu den funktionalen Handlungsräumen abbildet, wird von den jüngsten Entwicklungen in der NWRK dominiert. Unterhalten die anderen Konferenzen abgesehen von informellen Kontakten und gelegentlichem Informationstransfer keine Beziehungen zu den Metropolitankonferenzen bzw. der Hauptstadtregion Schweiz, haben sich in der Nordwestschweiz institutionalisierte Regeln und Verfahren der Kooperation herausgebildet. Mehr noch, die Metropolitankonferenz Basel ist sogar als Plattform der NWRK konzipiert. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass diese neuen Institutionen der regionalen Zusammenarbeit im Zuge der Konstituierung der funktionalen Handlungsräume erst nach 2005 gegründet worden sind, weist dieser Parameter der institutionellen Struktur einen stark divergierenden Charakter auf.

5.2.2 Inhaltliche Ausrichtung

Die Ergebnisse für den Teilbereich der inhaltlichen Ausrichtung sind in den *smartspider*-Graphiken in Abbildung 3 dargestellt. Auf den ersten Blick fällt zunächst auf, dass alle Konferenzen 2013 über einen teilweise markant grösseren Aktionsradius verfügt haben als noch 2005. Am augenfälligsten ist dies bei NWRK und WRK, die in drei von vier Parametern höhere Werte erzielen. ORK und ZRK weisen immerhin auf zwei Achsen zunehmende Aktivitäten auf. Ausserdem kann der Graphik entnommen werden, dass die NWRK 2013 als einzige Konferenz in allen vier Tätigkeitsfeldern aktiv war.

Abbildung 3. *smartspider*-Graphiken der inhaltlichen Ausrichtung 2005/2013



Ein divergierendes Muster kennzeichnet die Achse des Informationsaustauschs. So gibt es in ORK und ZRK aufgrund fehlender struktureller Grundlagen nach wie vor keine Instrumente des interkantonalen Informationsaustauschs. Ganz anders gestaltet sich die Lage in der Westschweiz, wo die WRK zwecks strategischer Frühwarnung einen institutionalisierten Austausch sowohl zu den KdK- als auch zu den Bundesgeschäften etabliert hat. Anders als noch 2005 findet heute zwar auch zwischen den Nordwestschweizer Kantonen ein Informations-transfer statt, allerdings wenig formalisiert und nur im Bedarfsfall. Insgesamt haben sich die Unterschiede zwischen den Konferenzen im Untersuchungszeitraum also noch akzentuiert.

Demgegenüber ist auf der horizontalen Achse der *smartspider*-Graphiken ein klarer Annäherungstrend auszumachen. So engagierten sich 2013 mit Ausnahme der NWRK alle Konferenzen deutlich stärker in der gemeinsamen Interessenvertretung als noch 2005. Am meisten trifft dies für die ORK zu, gefolgt von WRK und ZRK. Allerdings sollte dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Konferenzen in der Wahrnehmung regionaler Interessen teilweise unterschiedliche Wege gehen. Zwar nutzen inzwischen alle Konferenzen – mehr oder weniger intensiv – den direkten Kontakt zu den regionalen Vertretern/-innen im Bundesparlament. Doch während über diese periodischen Treffen hinaus in der ORK eine Parlamentarische Gruppe konstituiert worden ist, setzen WRK und ZRK und in geringerem Ausmass auch die NWRK vor allem auch auf Stellungnahmen und Positionsbezüge zuhanden des Bundes. Ein noch stärkeres Konvergenzmuster als für die Interessenvertretung zeigt sich für den Parameter der gemeinsamen Kommunikation: Ausnahmslos alle Konferenzen weisen auf dieser Achse 2013 einen höheren Wert auf als 2005. Teils basiert dies auf dem objektiv messbaren Output in Form von Medienmitteilungen, teils auf der subjektiven Einschätzung des Stellenwerts der Öffentlichkeitsarbeit durch die Konferenzsekretäre.

Praktisch keine Veränderungen können hingegen mit Blick auf die gemeinsame Aufgabenerfüllung festgestellt werden. Stellt dieser Tätigkeitsbereich für die ZRK nach wie vor einen inhaltlichen Schwerpunkt dar, beschränkt sich die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in NWRK und ORK primär auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Die WRK ist in diesem Bereich weiterhin nicht aktiv.

5.2.3 Schlussfolgerungen

Der erste Eindruck der *smartspider*-Graphiken täuscht nicht: Sowohl hinsichtlich der institutionellen Strukturen als auch mit Blick auf die inhaltliche Ausrichtung ergibt die Analyse der einzelnen Parameter kein klares und eindeutiges, sondern ein eher diffuses Bild. Dies kommt auch in der Übersicht der Ergebnisse in Tabelle 3 zum Ausdruck. Die dieser Arbeit zugrunde liegende Fragestellung, ob seit 2005 eine Annäherung der regionalen Regierungskonferenzen stattgefunden hat, muss folglich differenziert beantwortet werden.

Während bezüglich der Ressourcenausstattung eine klare konvergierende Tendenz festgestellt werden kann, bestanden 2013 nach wie vor beträchtliche Unterschiede sowohl in den Organisationsstrukturen und Entscheidungsprozessen der Konferenzen als auch im Verhältnis zu den regionalen Direktorenkonferenzen. Auch die Rückkoppelung zur KdK hat sich nach keinem klaren konvergierenden oder divergierenden Muster entwickelt. Demgegenüber weist der

Wandel der Beziehungen zu den funktionalen Handlungsräumen ein klar divergierendes Muster auf. In der inhaltlichen Ausrichtung ist insofern eine Annäherung erkennbar, als dass die Konferenzen in ihrer Aussenorientierung, d.h. in der gemeinsamen Interessenvertretung und der Öffentlichkeitsarbeit, zusammengerückt sind. Demgegenüber betätigen sich die Konferenzen nach wie vor in sehr unterschiedlichem Mass in der gemeinsamen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Was den interkantonalen Informationsaustausch betrifft, haben sich die Unterschiede im Untersuchungszeitraum sogar noch vergrössert.

Tabelle 3. Übersicht über die Ergebnisse

	konvergierend	unverändert / nicht eindeutig	divergierend
Institutionelle Struktur			
Ressourcen	•		
Interne Organisationsstruktur		•	
Entscheidungsverfahren		•	
Rückkoppelung zur KdK		•	
Verhältnis zu den regionalen Direktorenkonferenzen		•	
Verhältnis zu den funktionalen Handlungsräumen			•
Inhaltliche Ausrichtung			
Informationsaustausch			•
Gemeinsame Interessenvertretung	•		
Gemeinsame Aufgabenerfüllung		•	
Gemeinsame Kommunikation	•		

5.3 Rückkoppelung zur Theorie

Obwohl weder die Konvergenz- noch die Divergenzhypothese integral verifiziert werden konnten, sollen abschliessend die empirischen Befunde im Lichte der theoretischen Erklärungsansätze aus Kapitel 3 diskutiert und reflektiert werden.

Zunächst einmal scheint empirisch evident, dass sich im Hinblick auf die personelle und finanzielle Ressourcenausstattung der regionalen Regierungskonferenzen insofern ein *one best way* im Sinne des Evolutionsmodells von March und Olsen herausgebildet hat, als dass heute – anders als noch 2005 – alle Konferenzen über ein ständiges Sekretariat und ein eigenes Budget verfügen. Offensichtlich sind auch NWRK und WRK zur Ansicht gelangt, dass diese Organisationsform ihren Bedürfnissen am besten entspricht. Abgesehen davon gibt es jedoch keine Indizien, dass sich hinsichtlich der institutionellen Entwicklung der Konferenzen ein dominantes Modell durchgesetzt hätte. Im Gegenteil: Zum einen sind die Konferenzen bezüglich ihrer internen Organisationsformen und Entscheidungsprozesse nach wie vor sehr heterogen aufgestellt. Zum andern gehen sie auch in der Gestaltung ihrer Beziehungen zu externen Akteuren wie der KdK oder den regionalen Direktorenkonferenzen unterschiedliche Wege. Der Befund, dass sich just ORK und ZRK, die über vergleichsweise gefestigte Zusammenarbeitsstrukturen verfügen, im Untersuchungszeitraum kaum verändert haben, deutet – ganz im

Sinne des historischen Neo-Institutionalismus – vielmehr darauf hin, dass die regionalen Regierungskonferenzen grundsätzlich stabile Institutionen sind und sich ihr Wandel inkrementell und pfadabhängig vollzieht.

Im Verhältnis zu den Akteuren der funktionalen Handlungsräume kommt zudem zum Ausdruck, wie verschieden die Regierungskonferenzen auf neue Situationen reagieren. Zwar haben sich durch die Konstituierung dieser neuartigen Elemente des kooperativen Föderalismus die äusseren Rahmenbedingungen für alle Konferenzen gleichsam verändert, doch wurden bisher einzig in der NWRK Strukturen geschaffen, um aus der Kooperation mit der Metropolitankonferenz Basel einen messbaren Nutzen zu ziehen. Gestützt auf die ressourcenorientierte Strategielehre könnte argumentiert werden, dass sich die NWRK damit gegenüber den anderen Konferenzen einen „Wettbewerbsvorteil“ verschafft hat, indem die regionalen Ressourcen gebündelt werden. Zumindest aus heutiger Sicht erscheint eher unwahrscheinlich, dass in den anderen Regionen in absehbarer Zeit ähnliche Strategien verfolgt werden. Der Grund hierfür liegt jedoch nicht darin, dass das Synergiepotenzial verkannt würde, sondern ist im Wesentlichen auf die spezifischen regionalen Begebenheiten zurückzuführen.

Während für die Erklärung des institutionellen (Nicht-)Wandels also vor allem jene theoretischen Ansätze herbeigezogen werden können, die keine Annäherung oder gar ein Auseinanderdriften der regionalen Regierungskonferenzen prognostizieren, kommen auf der inhaltlichen Analyseebene auch Konvergenztheorien zum Zug. Es gibt einige Anhaltspunkte dafür, dass insbesondere den Befunden zur gemeinsamen Interessenvertretung Prozesse zugrunde liegen, in denen Wissen über Methoden und Ideen von der einen auf die andere regionale Regierungskonferenz übertragen wird. Konkret sind damit die Konzepte der *policy diffusion* oder des *policy transfer* gemeint. So haben sich etwa seit einigen Jahren in allen Konferenzen periodische Treffen mit den regionalen Vertreter/-innen im Bundesparlament etabliert. Ausserdem tendieren die Konferenzen in zunehmendem Mass dazu, ihre Interessen gegenüber dem Bund in der Form von gemeinsamen Positionsbezügen wahrzunehmen.

Als Plattformen für solche Lernprozesse dienen hauptsächlich die zweimal jährlich stattfindenden Zusammenkünfte der Sekretäre/-innen der Regierungskonferenzen. In einem offenen und informellen Rahmen tauschen sich die Konferenzvertreter über die laufenden Aktivitäten aus und diskutieren praktische Fragen. Abgesehen davon können – soweit verfügbar – auch Jahresberichte oder Protokolle Inspirationsquellen für (Reform)Projekte darstellen. Dies setzt voraus, dass zwischen den Konferenzen grundsätzlich eine kollegiale Konkurrenz herrscht, in der die Kontaktpflege nicht zuletzt aus Eigeninteresse erfolgt. Angesichts dieser gegenseitigen Befruchtung in der Form von *best practice* können die regionalen Regierungskonferenzen in einem übertragenen Sinn als Labore bezeichnet werden, in denen neue Ideen getestet werden, bevor sie gegebenenfalls von anderen Konferenzen übernommen werden.

Natürlich aber sind dem auch Grenzen gesetzt. So erfordern unterschiedliche Voraussetzungen in den Regionen oftmals massgeschneiderte Lösungen, die nicht einfach eins zu eins kopiert werden können. Deutlich zeigt sich dies etwa mit Blick auf den Informationsaustausch. Damit sich in den Konferenzen auf der technischen Ebene überhaupt entsprechende Instrumente etablieren können, müssen die Mitgliedskantone erst über ein Mindestmass an Aussenbeziehungsstrukturen verfügen. Dies ist jedoch gerade in kleineren Kantonen mit geringeren

Ressourcen oftmals nicht oder nur beschränkt der Fall. So erstaunt es nicht, dass sich in der ZRK bisher weder eine ständige technische Begleitgruppe noch andere Gefässe für den interkantonalen Informationsaustausch herausgebildet haben. Von grundlegender Bedeutung für das Fortbestehen von Unterschieden zwischen den regionalen Regierungskonferenzen ist zudem der politische Wille zur Zusammenarbeit. Denn letztendlich sind sowohl die konkrete institutionelle Ausgestaltung als auch die inhaltliche Ausrichtung einer Konferenz immer auch das Ergebnis politischer Prozesse. Es ist Aufgabe der Politik, mittels strategischer Entschiede festzulegen, wie die vorhandenen Ressourcen eingesetzt und der Handlungs- und Gestaltungsspielraum der Konferenz genutzt werden sollen. Gerade für die gemeinsame Aufgabenerfüllung dürfte der politische Wille von herausragender Bedeutung sein, da hierfür gewisse institutionelle Grundlagen für die Zusammenarbeit zwischen den Regierungskonferenzen und den Direktorenkonferenzen geschaffen werden müssen.

6 Fazit

Das Erkenntnisinteresse dieses Beitrags liegt in der Beantwortung der Frage, ob und inwieweit seit 2005 auf der *polity*- und *policy*-Ebene eine Annäherung der regionalen Regierungskonferenzen stattgefunden hat. Ausgehend von den Grundlagen der horizontalen Zusammenarbeit im schweizerischen Föderalismus wurden anhand von theoretischen Konzepten zwei gegensätzliche Hypothesen zur Entwicklung der regionalen Regierungskonferenzen formuliert (Konvergenz vs. Divergenz). Für die empirische Untersuchung wurde sodann ein Forschungsdesign erstellt, das gestützt auf ein Modell des Wandels der Konferenzen institutionelle und inhaltliche Parameter definiert, die sich im Zeitverlauf infolge von Reformen oder strategischen Neuausrichtungen verändern können. Mittels einer Dokumentenanalyse sowie Interviews mit den aktuellen Konferenzsekretären/-innen wurden sodann diese Parameter zu den Zeitpunkten 2005 und 2013 vergleichend untersucht.

Die empirischen Befunde lassen im Hinblick auf die Fragestellung keine eindeutige Aussage zu. Weder die Konvergenz- noch die Divergenzhypothese konnten integral verifiziert werden. Mit einer etwas differenzierteren Betrachtung der Ergebnisse lassen sich dennoch gewisse Entwicklungstendenzen der regionalen Regierungskonferenzen festmachen.

Erstens bestehen abgesehen von der Ressourcenausstattung nach wie vor beträchtliche Unterschiede in der institutionellen Struktur. Es ist deshalb nicht abwegig, anzunehmen, dass die Konferenzen grundsätzlich stabile Institutionen sind, deren Wandel sich primär pfadabhängig vollzieht. Zweitens ist bezüglich der inhaltlichen Ausrichtung insofern ein Annäherungstrend auszumachen, als dass sowohl die gemeinsame Interessenvertretung als auch die Öffentlichkeitsarbeit in allen regionalen Regierungskonferenzen zunehmend an Bedeutung gewinnen (Aussenorientierung). Dabei stellen die Konferenzen im Rahmen eines institutionalisierten Austauschs über *best practice* gegenseitig Inspirationsquellen für neue Massnahmen oder Reformen dar. Drittens sind die Konferenzen in der Innenorientierung, d.h. dem interkantonalen Informationsaustausch und der gemeinsamen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, weiterhin sehr heterogen aufgestellt. Während ersteres hauptsächlich von den strukturellen Voraussetzungen in den Kantonen abhängt, ist letzteres primär Ausdruck des vorhandenen politischen Willens zur Zusammenarbeit.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die intergouvernementale Zusammenarbeit auf regionaler Ebene in den letzten Jahren punktuell verstärkt worden ist, wobei sowohl konvergierende als auch divergierende Muster den institutionellen und inhaltlichen Wandel der Konferenzen geprägt haben. Ein „Wettrüsten“ im Sinne von Trees (2005a) fand jedoch nicht statt. Die Verstärkung der Zusammenarbeit ist vielmehr pragmatisch erfolgt und hat den jeweiligen regionalen Besonderheiten Rechnung getragen.

7 Literaturverzeichnis

- Füglister, K. (2011): *Policy Laboratories of the Federal State? The Role of Intergovernmental Cooperation in Health Policy Diffusion in Switzerland*. Baden-Baden: Nomos
- Gorges, M.J. (2001): *Blind Alley. New Institutional Explanations for Institutional Change: A Note of Caution*. In: *Politics*, 21(2), S. 37-145
- Hamel, G. & Prahalad, C. (1989): *Strategic intent*. In: *Harvard Business Review*, 67, S. 63-76
- Ladner, A. (2011): *Die wichtigsten institutionellen Reformen zwischen 1970 und 2010 in Bund, Kantonen und Gemeinden: Welche Rolle spielt die konjunkturelle Lage?* In: Soguel, N. (Hrsg.). *Des politiques au chevet de la conjoncture*. Lausanne: Presses polytechniques universitaires romandes, S. 149-174
- Linder, W. (2005): *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven* (2. Auflage). Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag
- Neidhart, L. (2002): *Elementare Bedingungen für die Entwicklung des schweizerischen Föderalismus*. In: A. Benz und G. Lehmbuch (Hrsg.), *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. Sonderheft Politische Vierteljahresschrift, Nr. 32. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S.111-132
- Pierson, P. (2000): *Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics*. In: *American Political Science Review*, 94(2), S. 251-267
- Rogers, E. (1993): *Diffusion of Innovations* (3. Auflage). New York: Free Press
- Seibel, W. (1997): *Historische Analyse und politikwissenschaftliche Institutionenforschung*. In: Benz, A. & Seibel, W. (Hrsg.). *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos, S. 357-376
- Steiner, R. (2008): *Reformen in den Schweizer Gemeinden: Führen sie zu einer Angleichung der administrativen und politischen Strukturen?* In: *der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2/2008, S. 341-357
- Steiner, R., Ladner, A. & Reist, P. (Hrsg.). (2014): *Reformen in Kantonen und Gemeinden*. Bern: Haupt
- Strebel, F. (2011): *Energie im schweizerischen Föderalismus. Policy-Diffusion im Rahmen kantonaler Energiepolitik* (Dissertation). Zürich: Universität Zürich
- Trees, P. (2005a): *Die regionalen Regierungskonferenzen in der Schweiz. Stand und Entwicklung*. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management
- Trees, P. (2005b): *Zusammenarbeit der Regierungs- mit den Direktorenkonferenzen. Analyse verschiedener Modelle*. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management
- Vatter, A. (2006): *Die Kantone als mächtige Vetospieler im Bundesstaat? Der Wandel föderativer Institutionen in der Schweiz*. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.). *Jahrbuch des Föderalismus 2006. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden: Nomos, S.420-429
- Vatter, A. (2014): *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos
- Wagschal, U. (1999): *Schranken staatlicher Steuerungs politik: Warum Steuerreformen scheitern können*. In: Busch, A. & Plümper T. (Hrsg.). *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft*. Baden-Baden: Nomos, S. 223-247
- Waschkuhn, A. (1989): *Institution*. In: Nohlen, D., Schultze, R. (Hrsg.). *Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*. München/Zürich: Piper, S.376-377
- Widmer, T. & Rieder, S. (2003): *Schweizer Kantone im institutionellen Wandel. Ein Beitrag zur Beschreibung und Erklärung institutioneller Reformen*. In: *Swiss Political Science Review*, 9(1), S. 201-232

8 Anhang

Anhang 1: Leitfaden für die Interviews mit den Konferenzsekretären/-innen¹⁷

A. Entwicklung der Konferenz seit 2005

- A.1** Welche **übergeordneten Entwicklungen** haben die Konferenz in diesem Zeitraum geprägt?
- A.2** In welchen Bereichen lagen die **Schwerpunkte** der Tätigkeit der Konferenz?
- A.3** Gab es konkrete **Reformprojekte**, die die institutionelle Struktur und/oder inhaltliche Ausrichtung der Konferenz massgeblich verändert haben?
- A.4** Wie schätzen Sie den **Handlungs- und Gestaltungsspielraum** ihrer Konferenz in den letzten Jahren ein? Welchen Einfluss spielt das angespannte politische Klima (Spardruck)?
- A.5** Welche **Faktoren** waren/sind für die **Entwicklung der Konferenz** massgebend?
- A.6** Laufen aktuell **Reformbestrebungen**, um die Konferenz künftig institutionell und/oder inhaltlich neu auszurichten?
- A.7** Haben Sie **weitere Bemerkungen** zu diesen Fragen?

B. Institutionelle Struktur

- B.1.** Wie hoch war 2005 bzw. 2013 das jährliche **Budget** Ihrer Konferenz? Über wie viele **Stellenprozent**e verfügte jeweils das Sekretariat?
- B.2.** Inwieweit hat sich die **interne Organisationsstruktur** zwischen 2005 und 2013 verändert?
- Plenarversammlung
 - Regierungsausschuss
 - Technische Arbeitsgruppen (ständig, ad hoc)
- B.3** Sind in diesem Zeitraum die **Entscheidungsverfahren** für Konferenzbeschlüsse überarbeitet worden, insbesondere hinsichtlich der notwendigen Beschlussquoren? Welche Rolle spielte das Zirkularverfahren?
- B.4** Gestaltete sich die **Rückkoppelung zur KdK** 2013 anders als 2005?
- Nomination der regionalen Vertretung im Leitenden Ausschuss der KdK
 - Koordination der Sitzungstermine des politischen Entscheidungsorgans der Konferenz mit den Daten der Plenarversammlungen der KdK
 - Stellenwert der KdK-Geschäfte in den Sitzungen der politischen Konferenzorgane
 - Austausch über die KdK-Geschäfte auf technischer Ebene
- B.5** Wie war 2013 das **Verhältnis zu den regionalen Direktorenkonferenzen** im Vergleich zu 2005 geregelt? Gab es institutionalisierte Formen des gegenseitigen Informationsaustauschs und der koordinierten Interessenvertretung?

¹⁷ Die Ergebnisnotizen der Interviews mit den Konferenzsekretären/-innen werden aus Gründen der Vertraulichkeit der Arbeit nicht beigelegt, können jedoch auf Anfrage beim Autor eingesehen werden.

B.6 Haben sich im **Verhältnis zu den funktionalen Handlungsräumen** zwischen 2005 und 2013 spezifische Regeln für den gegenseitigen Informationsaustausch oder darüber hinausgehende Strukturen der Zusammenarbeit mit den Metropolitankonferenzen und/oder der Hauptstadtregion Schweiz herausgebildet?

B.7 Haben Sie **weitere Bemerkungen** zu diesen Fragen?

C. Inhaltliche Ausrichtung

C.1 Wie war 2013 der gegenseitige **Informationsaustausch** über die Bundes- und KdK-Geschäfte in der Konferenz organisiert und gibt es diesbezüglich Unterschiede zur Praxis von 2005?

C.2 Welche Instrumente der **gemeinsamen Interessenvertretung** gegenüber von Bund und KdK hat die Konferenz jeweils genutzt?

- Treffen mit den regionalen Vertretern/-innen im National- und Ständerat (Anzahl)
- Gemeinsame Stellungnahmen und Positionsbezüge (Anzahl)
- Regionale Parlamentarische Gruppe

C.3 Welchen Stellenwert nahm die **gemeinsame Aufgabenerfüllung** (koordinierte Wahrnehmung kantonaler Aufgaben; Vollzug von Bundesrecht) 2013 im Vergleich zu 2005 ein?

C.4 Welche Bedeutung hatte im Jahr 2013 die **Öffentlichkeitsarbeit** für die Konferenz? Wie sah dies 2005 aus?

C.5 Haben Sie **weitere Bemerkungen** zu diesen Fragen?

D. Verhältnis zu den anderen regionalen Regierungskonferenzen

D.1 Wie ist die Konferenz gegenüber den anderen Regionen **positioniert**? Welche **Eigenschaften** zeichnet sie gegenüber den anderen Konferenzen aus (Stärken/Schwächen)?

D.2 Wie ist grundsätzlich das **Verhältnis** zu den anderen regionalen Regierungskonferenzen?

D.3 Existiert ein institutionalisierter oder informeller **Austausch mit anderen Konferenzen**? Wenn ja, mit welcher/-n? Wie ist dieser Austausch organisiert und welche Fragen werden besprochen?

D.4 Informiert sich die Konferenz **anderweitig** über die Entwicklungen in den anderen Gremien?

D.5 Dienen die anderen Regierungskonferenzen als **Inspirationsquelle** für Reformprojekte? Welchen Einfluss haben andere Institutionen, insbesondere die KdK?

D.6 Haben Sie **weitere Bemerkungen** zu diesen Fragen?

Anhang 2: Indikatortabelle mit Ausprägungen

		Ausprägungen mit numerischen Werten					
Parameter	Indikatoren	0	25	50	75	100	
Institutionelle Struktur	Ressourcen	Personal (Anzahl Stellenprozente)	0-25%	25-50%	50-75%	75-100%	>100%
		Budget (CHF)	0-50'000	50'000-100'000	100'000-150'000	150'000-200'000	>200'000
	Interne Organisationsstruktur	Plenarversammlung (PV)	nein		ja (1x/Jahr)		ja (2x/Jahr)
		Regierungsausschuss (RA)	nein		ja (1-2x/Jahr)		ja (3-4x/Jahr)
		Ständige technische Begleitgruppe	nein		ja (1-2x/Jahr)		ja (>3x/Jahr)
		ad hoc Arbeitsgruppen (von PV/RA mandatiert)	nein				ja
	Entscheidungsverfahren für Konferenzbeschlüsse	Plenarversammlung	einstimmig	einst./opt-out		qualifiziertes Mehr	absolutes Mehr
		Regierungsausschuss	einstimmig	einst./opt-out		qualifiziertes Mehr	absolutes Mehr
		Zirkularbeschlüsse	nie	selten		gelegentlich	häufig
	Rückkoppelung zur KdK	Nomination regionale Vertretung im LA KdK	nein				ja
		Abstimmung der RA-Sitzungen auf die PV KdK	nein				ja
		Stellenwert der KdK-Geschäfte in PV/RA	gering	eher gering	mittel	eher hoch	hoch
		Technischer Austausch über KdK-Geschäfte	kein Austausch		ad hoc		institutionalisiert
	Verhältnis zu den regionalen Direktorenkonferenzen	Verfahren und Regeln der Zusammenarbeit	nein				ja
		Auftrag zur Kooperation	nein				ja
		Gegenseitiger Informationsaustausch	kein Austausch		teilweise		institutionalisiert
		Koordinierte Interessenvertretung	nie	selten		gelegentlich	häufig
	Verhältnis zu den funktionalen Handlungsräumen	Verfahren und Regeln der Zusammenarbeit	nein				ja
		Auftrag zur Kooperation	nein				ja
		Gegenseitiger Informationsaustausch	kein Austausch		ad hoc		institutionalisiert
Koordinierte Interessenvertretung		nie	selten		gelegentlich	häufig	

		Ausprägungen mit numerischen Werten					
	Parameter	Indikatoren	0	25	50	75	100
Inhaltliche Ausrichtung	Informationsaustausch (Monitoring)	Bundesgeschäfte (Kommissionen, Sessionen)	kein Austausch		ad hoc		institutionalisiert
		KdK-Geschäfte	kein Austausch		ad hoc		institutionalisiert
	Gemeinsame Interessenvertretung	Stände-/Nationalratstreffen (Anzahl/Jahr)	0	1	2	3	4
		Gemeinsame Stellungnahmen und Positionspapiere zuhanden Bund und KdK (Anzahl/Jahr)	0	1-2	3-4	5-6	>7
		Parlamentarische Gruppe (Geschäftsführung durch KdK-Sekretariat)	nein				ja
	Gemeinsame Aufgabenerfüllung	Koordinierte Wahrnehmung kantonaler Aufgaben	keine Aktivität		punktuell		Schwerpunkt
		Koordinierter Vollzug von Bundesrecht	keine Aktivität		punktuell		Schwerpunkt
	Gemeinsame Kommunikation	Stellenwert der Öffentlichkeitsarbeit	gering	eher gering	mittel	eher hoch	hoch
		Medienmitteilungen	0	1	2	3	>4

Anhang 3: Profile der regionalen Regierungskonferenzen für die Jahre 2005/2013

Parameter / Indikatoren	NWRK		ORK		WRK		ZRK	
	2005	2013	2005	2013	2005	2013	2005	2013
Institutionelle Struktur (polity-Ebene)								
Ressourcen [max=200]	0	125	100	100	0	100	200	200
Personal (Anzahl Stellenprozent)	0% ¹	80% ²	50% ³		0% ⁴	70% ⁵	160% ⁶	
Budget (CHF) ⁷	49'000.- ⁸	143'250.-	104'000.-	126'000.-	0.-	126'000.-	300'000.-	250'000.-
Interne Organisationsstruktur [400]	350	350	200	200	300	300	250	250
Plenarversammlung (PV)	ja (1x/Jahr)		ja (1x/Jahr)		nein ⁹		ja (2x/Jahr)	
Regierungsausschuss (RA)	ja (4x/Jahr)		kein RA		ja (4x/Jahr)		ja (2x/Jahr)	
Ständige technische Begleitgruppe	ja (8x/Jahr)		ja (1x/Jahr) ¹⁰		ja (4x/Jahr)		nein	
ad hoc Arbeitsgruppen (von PV/RA mandatiert)	ja		ja		ja		ja	
Entscheidungsverfahren [300]	150 [von 200]	225	50 [von 200]	50 (von 200)	25 [von 200]	125 [von 200]	25 [von 200]	25 [von 200]
Plenarversammlung	qualifiziertes Mehr (4/5)		einstimmig/opt-out				einstimmig	
Regierungsausschuss	qualifiziertes Mehr (4/5)				einstimmig ¹¹	einst./opt-out	uneinheitlich ¹²	
Zirkularbeschlüsse	k.A.	gelegentlich	selten		selten	häufig	selten	
Rückkoppelung zur KdK [400]	300	175	100	100	325	350	100	100
Nomination regionale Vertretung im LA KdK	ja (RA-Mitglied)	ja (Präsidium)	ja (Regierungsmitglied)		ja (k.A.)	ja (Turnus)	ja (RA-Mitglied)	
Abstimmung der RA-Sitzungen auf die PV KdK	ja	nein	nein		ja		nein	
Stellenwert der KdK-Geschäfte in PV/RA	mittel	eher gering	gering		eher hoch	mittel	gering	
Technischer Austausch über KdK-Geschäfte	ad hoc		kein Austausch		ad hoc	institutionalisiert	kein Austausch	
Verhältnis zu den regionalen DK [400]	150	225	125	125	75	225	325	325
Verfahren und Regeln der Zusammenarbeit	nein		nein		nein		ja	
Auftrag zur Koordination/Kooperation	ja		nein		nein	ja	ja	
Gegenseitiger Informationsaustausch	teilweise		teilweise		teilweise	teilweise	institutionalisiert	
Koordinierte Interessenvertretung	nie	gelegentlich	gelegentlich		selten	gelegentlich	selten	
Verhältnis zu den funktionalen HR ¹³ [400]		400		0		50		50
Verfahren und Regeln der Zusammenarbeit		ja		nein		nein		nein

Auftrag zur Kooperation		ja		nein		nein		nein
Gegenseitiger Informationsaustausch		institutionalisiert		nein		ad hoc		ad hoc
Koordinierte Interessenvertretung		häufig		nein		nie		nie
Inhaltliche Ausrichtung (policy-Ebene)								
Informationsaustausch (Monitoring) [200]	50	100	0	0	100	200	0	0
Bundesgeschäfte (Kommissionen, Sessionen)	kein Austausch	ad hoc	kein Austausch		ad hoc	institutionalisiert	kein Austausch	
KdK-Geschäfte	ad hoc		kein Austausch		ad hoc	institutionalisiert	kein Austausch	
Gemeinsame Interessenvertretung [300]	75	75	50	200	50	150	0	75
Stände-/Nationalratstreffen (stattgefunden/geplant)	3/3	2/2	2 (4)	4 (4)	0/0	2/4	0/0	1/1
Stellungnahmen/Positionsbezüge (Bund/KdK)	0 (0/0)	2 (2/0)	0 (0/0)	0 (0/0)	4 (2/2)	7 (7/0)	0 (0/0)	4 (4/0)
Parlamentarische Gruppe (Geschäftsführung durch Konferenzsekretariat)	nein ¹⁴		nein	ja	nein		nein	
Gemeinsame Aufgabenerfüllung [200]	50	100	50	50	0	0	150	150
Koordinierte Wahrnehmung kantonaler Aufgaben	punktuell		punktuell		keine Aktivität		Schwerpunkt	
Koordinierter Vollzug von Bundesrecht	keine Aktivität	punktuell	keine Aktivität		keine Aktivität		punktuell	
Gemeinsame Kommunikation [200]	0	175	75	100	50	125	50	125
Stellenwert der Öffentlichkeitsarbeit	gering	eher hoch	mittel		gering	eher hoch	gering	eher gering
Medienmitteilungen	0	4 ¹⁵	1	2	2	2	2	5

¹ Die Sekretariatsarbeiten wurden durch die Landeskantlei des Kantons BL geführt. Zudem stellte der Präsidialkanton Leistungen nach eigenem Gutdünken zur Verfügung.

² Das NWRK-Sekretariat ist administrativ der Landeskantlei des Kantons BL angegliedert.

³ Das ORK-Sekretariat ist administrativ der Staatskantlei des Kantons SG angegliedert.

⁴ Die WRK-Geschäfte wurden vom Präsidialkanton geführt.

⁵ Das WRK-Sekretariat ist administrativ der Staatskantlei des Kantons FR angegliedert.

⁶ Das ZRK-Sekretariat ist administrativ dem Kanton NW angegliedert.

⁷ Die Angaben entsprechen den budgetierten Einnahmen, die sich in der Regel aus den Mitgliederbeiträgen der Kantone zusammensetzen.

⁸ Mit diesen Mitteln wurde gleichzeitig die interparlamentarische Konferenz der Nordwestschweiz finanziert.

⁹ Gemäss Artikel 6 Absatz 2 der Vereinbarung über die WRK kann der Regierungsausschuss eine Plenarversammlung einberufen. In der Praxis war dies jedoch noch nie der Fall.

¹⁰ Ostschweizer Staatsschreiberkonferenz

¹¹ Da die 2005 gültige Vereinbarung vom 9. Dezember 1993 keine Bestimmungen über das Entscheidungsverfahren enthält, wird davon ausgegangen, dass die Entscheidungen gemäss dem Konsensprinzip getroffen wurden.

¹² Das Entscheidungsverfahren für den Regierungsausschuss der ZRK ist nicht eindeutig geregelt. Während für gewisse Beschlüsse wie z.B. die Wahl des/-r Konferenzsekretärs/-in das absolute Mehr gilt, bedarf der Anstoss von Zusammenarbeitsprojekten der Zustimmung von mindestens drei Kantonen.

¹³ Die Metropolitankonferenzen bzw. die Hauptstadregion Schweiz wurden im Zuge der Konstituierung der funktionalen Handlungsräume erst nach 2005 gegründet.

¹⁴ Die bestehende Parlamentarische Gruppe Basel deckt nicht den gesamten Perimeter der Nordwestschweiz ab. Ausserdem agiert das NWRK-Sekretariat nicht als Geschäftsstelle der Gruppe.

¹⁵ Die Medienmitteilungen der NWRK umfassen auch die Medienmitteilungen der Metropolitankonferenz Basel, die als eine Plattform der NWRK konzipiert ist.

Anhang 4: Datengrundlage für die *smartspider*-Graphiken

		NWRK		ORK		WRK		ZRK	
Achsen	Parameter	2005	2013	2005	2013	2005	2013	2005	2013
smartspider-Graphik zur institutionellen Struktur (<i>polity</i>-Ebene)									
1	Ressourcen [max=100]	0	62.5	50	50	0	50	100	100
2	Interne Organisationsstruktur [100]	87.5	87.5	50	50	75	75	62.5	62.5
3	Entscheidungsverfahren [100]	75	75	25	25	12.5	62.5	12.5	12.5
4	Rückkoppelung zur KdK [100]	75	43.75	25	25	81.25	87.5	25	25
5	Verhältnis zu den regionalen DK [100]	37.5	56.25	31.25	31.25	18.75	56.25	81.25	81.25
6	Verhältnis zu den funktionalen HR [100]		100		0		12.5		12.5
smartspider-Graphik zur inhaltlichen Ausrichtung (<i>policy</i>-Ebene)									
1	Informationsaustausch [100]	25	50	0	0	50	100	0	0
2	Gemeinsame Interessenvertretung [100]	25	25	16.66	66.66	16.66	50	0	25
3	Gemeinsame Aufgabenerfüllung [100]	25	50	25	25	0	0	75	75
4	Gemeinsame Kommunikation [100]	0	87.5	37.5	50	25	62.5	25	62.5

Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

A handwritten signature in grey ink, appearing to read 'T. Weibel', with a circular flourish on the left side.

Bern, 28. November 2014

Tobias Weibel

Über den Autor



Herr Tobias Weibel (32), hat Politikwissenschaften und Volkswirtschaftslehre an der Universität Bern studiert. Nach einem Praktikum bei der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) war er kurzzeitig im Kommunikationsbereich tätig. Seit November 2011 ist er als wissenschaftlicher Mitarbeiter der Staatskanzlei des Kantons Bern für die interkantonalen Beziehungen des Regierungsrats zuständig. In diesem Rahmen betreut er u.a. die Mitgliedschaften des Kantons Bern in der KdK, der Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NWRK) und der Westschweizer Regierungskonferenz (WRK).

Adresse: Falkenweg 17, 3012 Bern