

Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus

Daniel Bochsler/Pascal Sciarini | *Die Zahl der Konkordate ist seit den 1970er-Jahren stark angestiegen. Umfassende regionale und nationale Konkordate dürften aufgrund einer neuen institutionellen Regelung in den nächsten Jahren viel häufiger werden, da der Bund neu Konkordate in neun Bereichen für obligatorisch erklären kann. Der Beitrag untersucht die Bedeutung der Konkordate und der Regierungskonferenzen auf nationaler und regionaler Ebene, zeigt auf, wie sich die neue Regelung auf die Bedeutung auswirken wird und welche Faktoren bei der Bildung von Konkordaten eine Rolle spielen.*

Inhaltsübersicht

- 1 *Kantonale Regierungskonferenzen*
- 2 *Konkordate zwischen den Schweizer Kantonen*
 - 2.1 *Historische Entwicklung und Konkordatsgrösse*
 - 2.2 *Konkordate nach Fachbereichen*
 - 2.3 *Erklärungsfaktoren für den Abschluss von Konkordaten*
 - 2.3.1 *Geografische Nähe*
 - 2.3.2 *Gemeinsame Sprache*
 - 2.3.3 *Gemeinsame Konfession*
 - 2.4 *Geografische Struktur des Konkordatsystems*
- 3 *Ausblick: Stärkung der grossen Konkordate*

Die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung Westeuropas hat im 19. und 20. Jahrhundert zu einer zunehmenden Nationalisierung der Gesellschaft und der Politik geführt (vgl. Caramani 2004). Handels-, Verkehrs- und Kommunikationsräume sind grösser geworden, was auch in der Schweiz die engen Kantons Grenzen in ihrer Bedeutung in Frage stellt. Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Realität erfordert zunehmend eine Koordination mancher Politiken auf nationalem und internationalem Niveau. In etlichen Bereichen (z. B. in kostspieligen Bereichen des Gesundheitswesens) ist eine Zusammenarbeit der Kantone aus Effizienzgründen unumgänglich – zumindest solange keine Gebietsreform oder Föderalismusreform das Problem grundlegend löst.

Drei Hauptfunktionen erfüllt die horizontale Zusammenarbeit im Föderalismus: Die gemeinsame Interessensvertretung gegenüber dem Bund (vertikal orientierte horizontale Zusammenarbeit, Bolleyer 2006a, 2f.), den Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen sowie die Koordination in denjenigen Politikbereichen, für welche die Kantone zuständig sind. Letzteres betrifft sowohl die gegenseitige Abstimmung kantonaler Politiken als auch den gemeinsamen Politikvollzug.

In beiden Bereichen gewinnen die kantonalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen an Bedeutung. Die Forschung attestiert der Schweiz ein vergleichsweise stark institutionalisiertes System von Beziehungen zwischen den Kantonsregierungen (Bolleyer 2006a, 5f., 22). Der Bedarf zur Zusammenarbeit liegt aufgrund der umfassenden Kompetenzen der Gliedstaaten und aufgrund der kleinräumigen föderalistischen Struktur auch nahe: Manche Kantone sind schlicht zu klein für die Erbringung mancher Leistungen, die auf ihrer Kompetenzstufe liegen (Kriesi 1998). Immer öfter schliessen die Kantone deshalb in der Politikkoordination oder im Vollzug Vereinbarungen ab, sogenannte Konkordate, deren System bis heute auf über 760 Titel angewachsen ist.

In diesem Artikel beschreiben wir zunächst die Bedeutung und das System der Regierungs- und Direktorenkonferenzen auf nationaler und regionaler Ebene. In einem zweiten Teil widmen wir uns den Konkordaten, die wir mit einer Datenbank erfasst haben und quantitativ analysieren. Und zuletzt diskutieren wir neue Impulse, die von Bundesebene ausgehen und die Bedeutung der umfassenden regionalen und nationalen Konkordate weiter verstärken dürften.

1 Kantonale Regierungskonferenzen

Der Bedarf an horizontaler Koordination hat zu einer Vielzahl von Koordinationsgremien der Kantone auf verschiedensten Ebenen der Regierung und der Verwaltung geführt. Auf Departementsebene heissen die entsprechenden Gremien Direktorenkonferenzen, auf Verwaltungsebene heissen sie Fachbeamtenkonferenzen (vgl. Linder 1999, 143f.). Ihre Zahl wird insgesamt auf über 500 geschätzt (Frenkel 1986, 330ff.).

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) wurde 1993 ins Leben gerufen. Intern ist sie in eine Plenarversammlung aller Kantone, einen leitenden Ausschuss (7–9 Mitglieder), Arbeitsgruppen sowie ein ständiges Sekretariat gegliedert. Die KdK wurde als Lehre aus den Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum gegründet. Von den Kantonen wurde die KdK zunächst als Gremium zur Koordination ihrer Position in der

Aussenpolitik betrachtet und als Vermittlerin gegenüber der Landesregierung (Minger 2004, 8ff.; Abderhalden 1999, 132f., 149f.). Immer mehr Politikbereiche stehen unter internationalem und europäischem Einfluss, so dass wesentliche Vorentscheide de facto nicht mehr im Bundeshaus unter Einbezug aller politischen Anspruchsgruppen, sondern in Verhandlungen des Bundesrates mit internationalen Partnern fallen (Fischer 2005). Horizontale Institutionen wurden gerade mit der Absicht ins Leben gerufen, die Kantone namentlich in Fragen der internationalen Integration zu stärken.

Inzwischen hat die KdK ihr Handlungsfeld auch auf andere «transversale» Themen ausgeweitet – so war sie etwa wesentlich an der Neuordnung des Finanzausgleiches und der Aufgabenverteilung beteiligt. Einen grossen Anteil hatte sie auch am jüngsten historischen Erfolg, den die Kantone mit ihrem Kantonsreferendum gegen das Steuerpaket des Bundes erzielten. Das Bestehen der Regierungskonferenz der Kantone sowie der Finanzdirektorenkonferenz und deren organisatorische Unterstützung, schreibt Braun (2004), hätten für das erfolgreiche Zustandekommen des ersten Kantonsreferendums in der Geschichte des Bundesstaates eine wichtige Rolle gespielt.

Damit wird die Regierungskonferenz der Kantone zunehmend zur institutionellen Konkurrenz des Ständerates: Während dieser ursprünglich als Vertretung der Kantone gegenüber dem Bund konzipiert wurde – und früher durch die Delegation von Vertreterinnen und Vertretern durch Kantonsregierungen und -parlamente auch durchaus als solche betrachtet werden konnte,¹ hat der Ständerat heute diese Rolle verloren: Bis 1979 ist die Wahlkompetenz in allen Kantonen ans Volk übergegangen. Oft vertreten die Ständeräte heute nicht mehr die Interessen ihrer Kantonsregierung, verstärkt kann der Rat als zweite Parlamentskammer gesehen werden, die infolge unterschiedlichen Wahlrechts anders zusammengesetzt ist als der Nationalrat (vgl. Fischer/Sciarini 2004; Lüthi 2002, 149f.).

Für die Interessensartikulation der Kantone gegenüber dem Bundesstaat – eines der Markenzeichen föderalistischer Staaten (Thorlakson 2003, 4; Cameron 2001, 125) – konkurrenziert heute die Konferenz der Kantonsregierungen oder die Direktorenkonferenzen einerseits den Ständerat. Andererseits greift der Bund aber auch auf sie zurück, um den kantonalen Vollzug nationaler Politiken zu beeinflussen und einen minimalen Grad an Vereinheitlichung zu erreichen.

Die Bedeutung der horizontalen Regierungsinstitutionen für die Interessensartikulation und die Koordination des Politikvollzugs wird durch die Tatsache unterstrichen, dass an den Sitzungen der kantonalen Direktoren-

konferenzen oft auch das zuständige Bundesratsmitglied teilnimmt, obwohl es formell nicht Mitglied der Konferenz ist. Direktorenkonferenzen (auf Ebene der Regierungsräte) gibt es mittlerweile in 16 Zuständigkeitsbereichen – vom Feuerwehr- bis zum Gesundheitswesen. Hinzu kommt die Schweizerische Staatsschreiberkonferenz.

Betrachtet man die Regierungskonferenz und die Direktorenkonferenzen, wäre es vermessen, von einer neuen institutionellen Ebene zu sprechen. Sie sind eher als Gremien zu sehen, welche die Zusammenarbeit der Kantone erleichtern. Namentlich fehlt den Regierungs- und Direktorenkonferenzen in der Regel jegliche Rechtsetzungskompetenz; sie beschränken sich auf die Formulierung von Empfehlungen und verfügen kaum über finanzielle und personelle Ressourcen oder eigenes Fachwissen; vielmehr bilden sie die Plattform für die Zusammenarbeit von Expertinnen und Experten aus den kantonalen Verwaltungen und hängen oft vom Engagement der grossen Kantonsverwaltungen ab (s. Minger 2004, 11). Allerdings sind die verschiedenen Konferenzen sehr unterschiedlich organisiert. Die bereits seit 1897 bestehende Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) ist viel weitgehender institutionalisiert als ihre jüngeren Schwestern. Sie basiert auf einem Konkordat (während die übrigen Direktorenkonferenzen – wenn überhaupt – formal als Verein organisiert sind, vgl. Ehrenzeller 2005, 78), hat das am besten ausgebaute Sekretariat, das grösste Budget und das Recht, eigene Reglemente zu erlassen (Germann 2002, 414). Die Konkordate zur Schulkoordination und zur Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen übertragen der EDK eigene Kompetenzen in diesen Bereichen. Und oft sind es die Präsidentin oder der Präsident der EDK – und nicht etwa ein Bundesrat –, welche die Schweiz als «Bildungsminister» an internationalen Konferenzen vertreten, denn die Bildungskompetenzen liegen weitestgehend bei den Kantonen (Abderhalden 1999, 150).

Mit der Errichtung eines «Hauses der Kantone» sollen die Regierungskonferenz und die Direktorenkonferenzen etwas stärker professionalisiert werden. Das Projekt sieht vor, dass die entsprechenden Sekretariate ausgebaut und in Bern zentralisiert werden; dies im Unterschied zu heute, da sich die Sekretariate dezentralisiert in verschiedenen Kantonsverwaltungen befinden. In in einigen Fällen bestehen gar keine eigentlichen Sekretariate, sondern es werden Geschäftsführungsmandate nach Aussen vergeben (s. Tab. 1). Nur die Konferenzen im Bildungs- und Gesundheitswesen verfügen über etwas grössere Sekretariate.

Zudem soll die örtliche Zentralisierung in Bern die Kontakte zur Bundesverwaltung und unter den Fachkonferenzen verstärken. Das Projekt »Haus der Kantone« erscheint deshalb zunächst als Aufwertung der Rolle der kantonalen Konferenzen (Konferenz der Kantonsregierungen, KdK 2004).

Gründung	Konferenzname	Stellen (Vollzeit)
1897	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)	38,4
1900	Schweizerische Staatsschreiberkonferenz (SSK)	0,0
1903	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)	3,7
1919	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK)	11,0
1922	Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK)	1,1 (Mandat)
1922	Landwirtschaftsdirektoren-Konferenz	0,2
1928	Konferenz der Kantonalen Militär- und Zivilschutzdirektorinnen und -direktoren (MZDK)	-
1929	Finanzdirektoren-Konferenz (FDK)	1,2
1931	Konferenz der kantonalen Forstdirektoren (FoDK)	0,4 (Mandat)
1943	Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (SODK)	4,0
1944	Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden	0,5
1950	Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen (KAZ)	-
1954	Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK)	0,6
1971	Konferenz der Interkantonalen Vereinigung für die Kontrolle der Heilmittel	-
1979	Konferenz kantonaler Energiedirektoren (EnDK)	0,4
1992	Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KRV)	0,8 (Mandat)
1993	Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)	12,9
unbekannt	Regierungskonferenz zur Koordination des Feuerwehreswesens (RKKF)	-

Tabelle 1: Liste der Direktorenkonferenzen sowie Regierungskonferenz, nach Gründungsjahr; Anzahl Beschäftigte im Jahr 2004 (umgerechnet auf Vollzeitstellen; KKJPD: Zahlen 2005).

Quellen: Verzeichnis der Mitglieder des Bundesrates – Verzeichnis der Regierungsräte der Kantone, Bundeskanzlei; Staatsarchiv Luzern (http://www.staluzern.ch/vsa/ag_koko/inhalt_sys_d.html); KdK 2004; eigene Recherchen.

Nebst den nationalen Konferenzen bestehen auch solche auf (sprach-)regionaler Ebene, namentlich die vier Regierungskonferenzen in der Westschweiz (inkl. Bern), der Nordwestschweiz (AG, BE, BL, BS, JU, SO), der Zentralschweiz (LU, NW, OW, SZ, UR, ZG) und der Ostschweiz (AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG). Die Kantone Bern und Jura sind damit in zwei Konferenzen vertreten. Zürich ist in das System der regionalen Regierungskonferenzen kaum eingebunden, hat aber immerhin Beobachterstatus in allen drei Deutschschweizer Regierungskonferenzen. Das Tessin gehört keiner regionalen Regierungskonferenz an, hingegen der Regierungskonferenz der Gebirgskantone (GL, GR, NW, OW, TI, UR, VS).

Neben diesen (generalistischen) Regierungskonferenzen bestehen unzählige regionale Fachgremien auf Departements- oder Verwaltungsebene. In der Zentralschweiz gibt es beispielsweise nicht weniger als acht regionale Direktorenkonferenzen (für Bildung, Bau, Finanzen, öffentlichen Verkehr, Sicherheit und Justiz, Umweltschutz und Volkswirtschaft), eine Staats-

schreiberkonferenz sowie über vierzig Fachkonferenzen (Arnold 2005, 120). Doch dies unterscheidet sich von Landesteil zu Landesteil stark: Einerseits sind je nach Region die Politikbereiche sehr unterschiedlich abgedeckt, andererseits sind die regionalen Direktorenkonferenzen nur teilweise an regionale Regierungskonferenzen angebunden. Ferner entspricht die Zusammensetzung der regionalen Direktorenkonferenzen nicht den Regierungskonferenzen: Oft ist das Tessin an den Westschweizer Konferenzen beteiligt; die regionalen Erziehungsdirektorenkonferenzen hingegen decken sich konsequent mit dem Sprachraum: Die Konferenzen der Nordwestschweiz (inkl. FR, VS) und der Zentralschweiz (inkl. VS) sind auf Kantone mit deutschsprachiger Minderheit erweitert, Zürich ist in zwei Konferenzen Vollmitglied (Nordwestschweiz, Ostschweiz), und auch das Fürstentum Liechtenstein ist in eine regionale Direktorenkonferenz (Ostschweiz) eingebunden.²

2 Konkordate zwischen den Schweizer Kantonen

Grundsätzlich steht den Kantonen das Recht zu, Konkordate in ihrem Zuständigkeitsbereich abzuschliessen. Die neue Bundesverfassung von 1999 (Art. 48) bringt in diesem Bereich eine entscheidende Neuerung: Sie regelt die interkantonale Zusammenarbeit viel fördernder als die alte, indem sie das alte System – ein Verbot mit Ausnahmen – durch ein neues ersetzt, das Konkordate mit Vorbehalt ausdrücklich genehmigt (Abderhalden 2000). Ferner wurde die – für Verträge mit beschränkter Tragweite ohnehin kaum praktizierte – Genehmigungspflicht beim Bund durch eine Informationspflicht ersetzt. Die Konkordate dürfen den Interessen des Bundes und dem Recht von Drittkantonen nicht widerlaufen.³

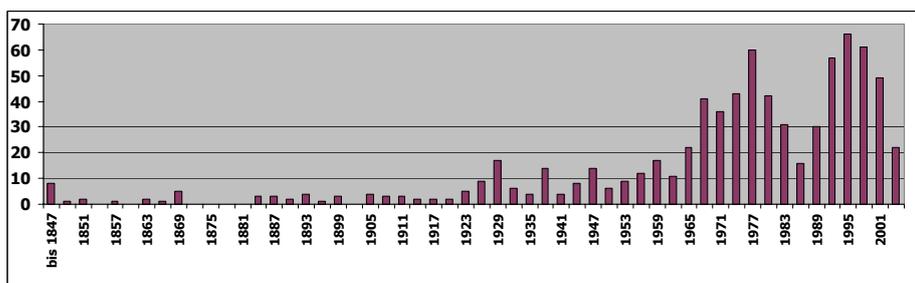
2.1 Historische Entwicklung und Konkordatsgrösse

Verschiedene Anläufe wurden unternommen, die Gesamtheit der Konkordate in der Schweiz zu erfassen (Frenkel/Blaser 1981; Datenbank des Instituts für Föderalismus an der Universität Freiburg⁴), doch fehlt bis heute ein zentrales Register aller Konkordate. Letztere werden dem Bund auch nur teilweise gemeldet und die Kantone handhaben die Integration in ihre systematischen Gesetzessammlungen unterschiedlich; immerhin listet die Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) einen Teil der Konkordate und Verwaltungsvereinbarungen auf, denen die ZRK-Mitgliedskantone angeschlossen sind.⁵ Trotzdem bleiben alle Datenbanken zu den Kantonskonkordaten lückenhaft.

Für unsere Studien haben wir aufgrund bestehender Verzeichnisse eine Datenbank erstellt, die eine quantitative Analyse der Konkordatsstruktur zwischen den Schweizer Kantonen erlauben soll. Bis heute ist die Anzahl der Konkordatstitel demnach auf rund 760 angewachsen.⁶

Die darin verzeichneten Konkordate sind teilweise so alt wie der Bundesstaat, vereinzelt gar noch einige Jahre älter. Ein erstes Aufblühen der interkantonalen Zusammenarbeit ist jedoch erst während der Wirtschaftskrise in der Zwischenkriegszeit zu verzeichnen, in der die Zahl neuer Konkordate deutlich anstieg (Grafik 1).

Aber vor allem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts entwickelte sich der horizontale Föderalismus in: Besonders viele der heute noch gültigen Konkordate wurden in den 1970er- und wiederum ab Beginn der 1990er-Jahren abgeschlossen. Die meisten Konkordate sind neueren Datums: 10% der wurden in den letzten 10 Jahren (seit 1996) unterzeichnet; 60% sind weniger als 30 Jahre alt. Nebst den Konkordaten verfügen die Kantone auch über Verträge mit ausländischen Staaten oder Bundesländern; besonders eng ist die Zusammenarbeit des Fürstentums Liechtenstein mit dem Kanton St. Gallen.⁷



Grafik 1: Konkordate nach Gründungsjahr.

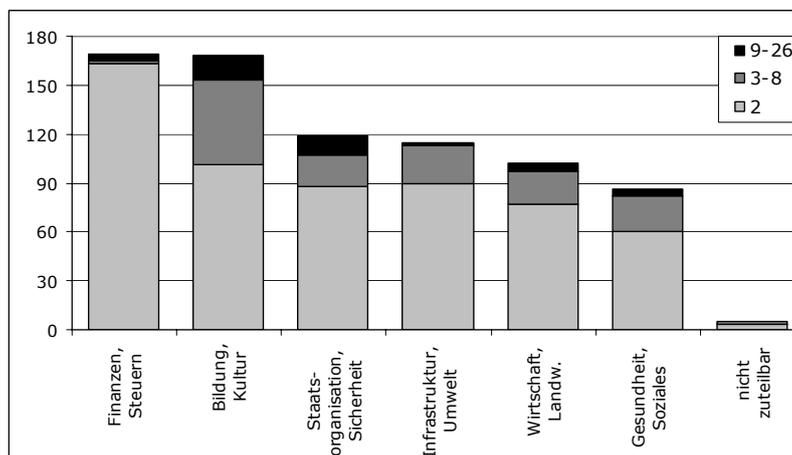
Wie auch frühere Studien zeigen (Boegli 1999, 10, Frenkel 1986), sind die Konkordate in erster Linie eine bilaterale Angelegenheit. Nicht weniger als 75% der Konkordate sind bilaterale Abkommen zwischen zwei Kantonen. Nur ein verschwindend kleiner Teil der Vereinbarungen umfasst eine Mehrheit der Kantone. Erste solche (fast) alle Kantone umfassende Konkordate entstanden zu Beginn des 20. Jahrhunderts, namentlich im Bereich der Polizei und Justiz. Sie blieben bis heute rar; das Projekt «neuer Finanzausgleich» und die vorgesehenen Bildungsartikel in der Bundesverfassung ermögli-

chen aber die Obligatorischerklärung von Konkordaten und dürften damit Zahl und Wirkungsbereich umfassender Vereinbarungen in den nächsten Jahren erhöhen (s. letzter Abschnitt).

2.2 Konkordate nach Fachbereichen

Nach Fachbereichen analysiert ergibt sich folgendes Bild (vgl. Grafik 2):

- insgesamt fallen die meisten Konkordatstitel (22%) in den Bereich öffentliche Finanzen und Steuern. Mit wenigen Ausnahmen handelt es sich dabei um Gegenrechtsabkommen im Steuerbereich. Da in diesem Bereich ein Netz an bilateralen Konkordaten besteht, fallen diese zahlenmässig sehr stark ins Gewicht. Gewichtet mit der Anzahl Mitgliedskantone, fällt hingegen die Bedeutung des Bereichs auf 16%.⁸
- Ebenfalls 22% der abgeschlossenen Konkordate betreffen Bildung, Wissenschaft und Kultur. Dieser Bereich ist seit den 90er-Jahren stark gewachsen, insbesondere ist hier ein grosser Teil der überregionalen Konkordate entstanden. Gewichtet mit der Anzahl der Mitgliedskantone, hält dieser Bereich deshalb mit 28% den grössten Anteil der Konkordate.
- 16% entfallen auf Staatsorganisation, Justiz und Polizei (gewichtet: 20%). Insbesondere die Konkordate, welche noch vor dem Ersten Weltkrieg unterzeichnet wurden, stammen aus diesem Gebiet, viele davon betreffen die Grenzziehung zwischen den Kantonen.
- 15% betreffen Infrastruktur, Verkehr und Umwelt (gewichtet: 12%), davon regeln viele Konkordate ab den 1970er-Jahren bilateral die gemeinsame Abwasserreinigung oder den Strassenunterhalt, später auch die Abfallbewirtschaftung oder Elektrizitätsversorgung.
- Die Konkordate aus dem Bereich Wirtschaft und Landwirtschaft (13%; gewichtet ebenfalls 13%) regeln Fischerei und Jagd sowie in den 1990er-Jahren das Submissionswesen.
- 11% betreffen Gesundheit (vor allem Spitalabkommen und Abkommen über Kostenübernahme) oder soziale Sicherheit (gewichtet: 11%).
- Knapp ein Prozent der Konkordate schliesslich kann keiner dieser Kategorien zugeteilt werden.



Grafik 2: Konkordate nach Konkordatsgrösse und Fachbereichen. (Stand 2005)

2.3 Erklärungsfaktoren für den Abschluss von Konkordaten

In einem nächsten Schritt haben wir statistisch überprüft, welche Faktoren die unterschiedliche Häufigkeit der Konkordatsabschlüsse zwischen den Kantonen erklären können.

2.3.1 Geografische Nähe

Der weitaus wichtigste Faktor für den Abschluss von Konkordaten ist die geografische Nähe zweier Kantone (gemessen anhand der Luftdistanz der Kantonshauptorte). Spitzenreiter in der interkantonalen Zusammenarbeit sind demnach die Kantone Basel-Stadt und Baselland mit 119 Vereinbarungen, die beide Kantone unterzeichnet haben, gefolgt von den Kantonen Obwalden und Nidwalden (77 gemeinsame Konkordate), St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden (75) sowie St. Gallen und Thurgau (73).

Durch die kleinräumige Struktur der Schweizer Kantone ist das Interesse an interkantonomer Zusammenarbeit besonders gross. Viele Politiken haben (zumindest teilweise) räumlichen Charakter: In der Gesundheitsversorgung ist der Standort eines Spitals entscheidend, ein gemeinsamer Autobahnunterhalt ist sinnvoll, weil zwei kantonale Autobahnabschnitte räumlich aneinander grenzen; sinnvoll ist auch ein Fischerei-Konkordat, weil die Kantonsgrenze durch einen See oder Fluss verläuft. Deshalb ist es naheliegend, dass benachbarte Kantone ihre Politiken in Konkordaten koordinieren oder zusammen ausführen.

Nahe beieinanderliegende Kantone (Distanz < 30 km) gehen in der Regel etwa doppelt so viele gemeinsame Konkordate ein wie entfernte Kantone

(Distanz > 100 km) (vgl. Tab. 2, mittlere Spalte). Dies betrifft in besonderem Masse die kleinen Konkordate: Sie werden fast ausschliesslich zwischen Kantonen abgeschlossen, deren Hauptort weniger als 60 km auseinanderliegt (Tab. 2, rechte Spalte).⁹

Distanz zwischen Kantonen	Anzahl gemeinsame Konkordate (Total) (Durchschnitt; Standardabweichung)	Anzahl gemeinsame kleine Konkordate (max. 4 Kantone)
<30 km [N=22]	52.8 (4.1)	12.5 (3.5)
30-60 km [N=51]	40.1 (1.7)	5.8 (1.0)
60-100 km [N=108]	30.5 (0.7)	1.6 (0.3)
>100 km [N=144]	24.6 (0.5)	0.6 (0.1)

Tabelle 2: Distanz zwischen den Kantonen (Luftdistanz der Kantonshauptorte) und Anzahl Konkordate, an denen zwei Kantone beteiligt sind. (N=325 Kantonspaare; gezählt wurde jeweils die Anzahl Konkordate an denen beide Kantone des jeweiligen Kantonspaares beteiligt sind.)

Quellen: Bundesamt für Statistik, GEOSTAT, für die Geokoordinaten; eigene Datenbank.

2.3.2 Gemeinsame Sprache

Namentlich im Bildungs- und Kulturbereich folgt die Zusammenarbeit den Sprachräumen. Die französischsprachigen Kantone arbeiten in den genannten Bereichen besonders eng zusammen. Insgesamt (über alle Politikbereiche gesehen) bestehen zwischen zwei französischsprachigen Kantonen (inkl. zweisprachige Kantone) durchschnittlich 47 gemeinsame Konkordate. Demgegenüber gibt es zwischen ausschliesslich deutschsprachigen Kantonen nur 33 Vereinbarungen. Kantone ohne gemeinsame Amtssprache sind nur durch durchschnittlich 24 Konkordaten verbunden (Tab. 3; mittlere Spalte). Werden nur kleine und minilaterale Konkordate betrachtet, sprechen die Zahlen eine noch deutlichere Sprache (rechte Spalte).

Sprache der Kantone (im Jahr 2000)	Anzahl gemeinsame Konkordate (Total) (Durchschnitt; Standardabweichung)	Anzahl gemeinsame kleine und minilaterale Konkordate (max. 8 Kantone)
Beide Kantone sind französischsprachig [N=21]	47.4 (1.7)	25.6 (1.4)
Beide Kantone sind deutschsprachig [N=210]	32.9 (0.9)	6.8 (0.8)
Übrige Kantonspaare [N=97]	23.6 (0.4)	1.8 (0.3)

Tabelle 3: Gleiche Sprachgruppe des Kantonspaares und Anzahl Konkordate, an denen zwei Kantone beteiligt sind. (N=325 Kantonspaare; 3 Paare zweisprachiger Kantone [BE/FR BE/VS FR/VS] fingieren in jeweils zwei Kategorien).

Quelle: Eigene Datenbank.

2.3.3 Gemeinsame Konfession

Während die geografische Nähe und die gemeinsame Sprache eine Zusammenarbeit erleichtern kann, belasten politische Unterschiede zwischen den Kantonen eine solche.¹⁰ Generell führen Konkordate in politisch sensiblen Bereichen zu einem gewissen Autonomieverlust. Dieser fällt besonders ins Gewicht, wenn Konkordate über (partei)politische Gräben hinweg abgeschlossen werden sollen (Cameron 2001; Bolleyer 2006b), weshalb solche Vereinbarungen etwas seltener sind.

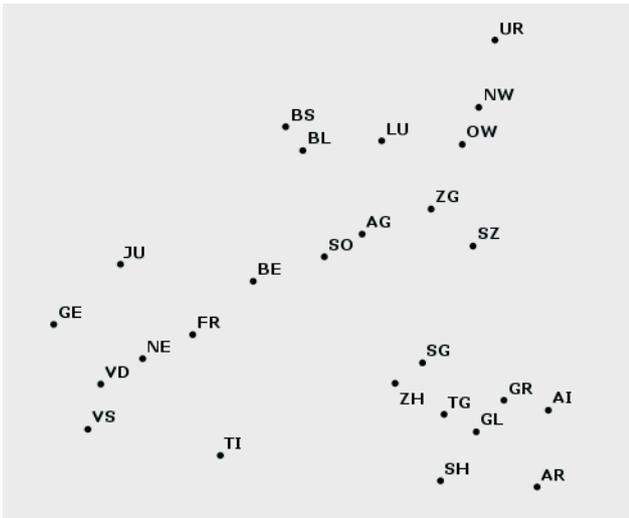
Da es in den Schweizer Kantonen nur ganz selten linksgrün dominierte Regierungen gibt, steht der Links-Rechts-Konflikt den Konkordatsabschlüssen kaum im Weg. Lange waren konfessionelle Unterschiede («cleavages») in der Schweizer Politik zentral. Der entsprechende Graben folgte den Kantonsgrenzen. Dies kann auch heute noch aufgrund der Anzahl bestehender Konkordate erkannt werden: Einerseits arbeiten protestantische oder konfessionell gemischte Kantone, andererseits katholische Kantone eng zusammen (durchschnittlich 32–34 Konkordate zwischen zwei Kantonen). Konkordatsabschlüsse zwischen konfessionell unterschiedlichen Kantonen sind seltener (29 Konkordate, s. Tabelle 4, mittlere Spalte). Die Unterschiede werden deutlicher, wenn nur kleine und minilaterale Konkordate gezählt werden (rechte Spalte).

Konfession der Kantone (im Jahr 2000)	Anzahl gemeinsame Konkordate (Total) (Durchschnitt; Standardabweichung)	Anzahl gemeinsame kleine und minilaterale Konkordate (max. 8 Kantone)
Beide Kantone sind protestantisch oder konfessionell gemischt (<60% Katholiken) [N=105]	34.2 (1.5)	9.2 (1.3)
Beide Kantone sind katholisch (>60% Katholiken) [N=55]	31.6 (1.6)	7.5 (1.4)
Übrige Kantonspaare [N=165]	28.7 (0.6)	4.3 (0.6)

Tabelle 4: Konfessionelle Übereinstimmung der Kantone und Anzahl Konkordate, an denen zwei Kantone beteiligt sind. (N=325 Kantonspaare)

Quellen: Bundesamt für Statistik, eidgenössische Volkszählung 2000 für die Konfessionsdaten; eigene Datenbank.

2.4 Geografische Struktur des Konkordatsystems



Grafik 3: Struktur des Konkordatsystems (Stand: Ende 2005)

Die geografische Konkordatsstruktur wird auch ersichtlich, wenn das System der Vereinbarungen im zweidimensionalen Raum abgebildet wird (Grafik 3). Zunächst gibt die Darstellung Auskunft über die Zentralität jedes Kantons im Konkordatsystem und zeigt die Untergruppierungen in dieser Struktur auf. Ferner werden Kantone, die durch besonders viele Konkordate verbunden sind (vgl. die Spitzenreiter BS und BL oben) einander nahe gerückt; solche ohne besonders viele gemeinsame Konkordate (z. B. VS und AR) sind weit voneinander entfernt.¹¹

Die im Konkordatsystem besonders zentralen Kantone sind auch geografisch im Zentrum des Landes gelegen (Bern, Solothurn, Aargau). Das gilt im umgekehrten Sinn auch für die Kantone an der Peripherie (Genf, Jura, Wallis, Tessin, beide Appenzell, aber auch Uri).

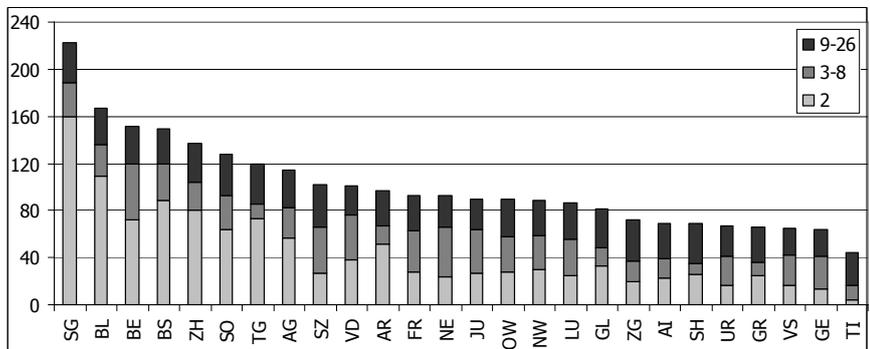
Die Analyse der geografischen Gruppierungen ist noch deutlicher. Sie bringt vier Kantonsgruppen ans Licht. Deutlich erkennbar ist links das Konkordatsystem der französischsprachigen Kantone, die besonders oft zusammenarbeiten, mit der Waadt, gefolgt von Neuenburg als politischem Mittelpunkt (für die meisten Westschweizer Kantone sind dies die wichtigsten Konkordatspartner).

Oberhalb des Zentrums zeichnet sich das Konkordatsystem der Nordwestschweiz ab, rechts oben dasjenige der Innerschweiz, und schliesslich rechts unten das Konkordatsystem der Ostschweiz. Schliesslich spricht die

Darstellung von der Intermediär-Position des Kantons Bern als «Brückenkopf» zwischen der Nordwestschweiz und der Romandie; als solche erscheinen ferner die Kantone Luzern (Zentralschweiz, aber mit engen Verbindungen zur Nordwestschweiz) und Schwyz (mit zahlreichen Vereinbarungen mit Glarus und St. Gallen). Zürich und Zug sind in ihren Konkordatsregionen (Ostschweiz/Innerschweiz) etwas weniger intensiv integriert.

Der Kanton Tessin hingegen bleibt wegen seiner geografischen Lage und der Amtssprache relativ isoliert. Er hat insbesondere in den beiden Bereichen Infrastruktur/Umwelt sowie Steuerabkommen, wo vor allem bilaterale Verträge bestehen, kaum Vertragspartner.

Dies zeigt sich auch in der Konkordatsdichte nach Kantonen (Grafik 4). Sie widerspiegelt in erster Linie die unterschiedliche Anzahl bilateraler Konkordate, die völlig unterschiedlich auf die Kantone verteilt sind. Nebst dem Kanton Tessin steht auch eine Reihe weiterer geografisch peripherer Kantone (GE, VS, GR) am Schluss der Tabelle, denn sie haben nur wenige Nachbarkantone, mit denen sie eng zusammenarbeiten. Spitzenpositionen nehmen demgegenüber St. Gallen (zentraler Kanton im Ostschweizer Konkordatsystem und Spitzenreiter bezüglich der Anzahl abgeschlossener Konkordate), die beiden Basel (infolge ihrer engen Zusammenarbeit) sowie Bern und Zürich (Brückenposition zwischen verschiedenen Konkordatsystemen) ein. Während in der Deutschschweiz bilaterale Konkordate dominieren, sind die französischsprachigen Kantone (und teilweise das Tessin) eher durch minilaterale Abkommen verbunden.



Grafik 4: Anzahl Konkordate nach Kanton und Konkordatsgrösse.

Umfassende Abkommen sind – nicht zuletzt wegen des Einstimmigkeits-Erfordernisses – jedoch eher selten und schwierig zu erreichen. Derzeit zählt die Schweiz nur gerade etwa zwei Dutzend Konkordate, die über 20 oder mehr Mitgliedskantone verfügen.

3 Ausblick: Stärkung der grossen Konkordate

Dies dürfte sich in absehbarer Zeit ändern. Dazu werden in der Bundesverfassung neue Instrumente für die obligatorische Zusammenarbeit eingeführt. Die (im November 2004 von Volk und Ständen beschlossene) Reform des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung (NFA) führt das Instrument der «institutionalisierten Zusammenarbeit mit Lastenausgleich» ein. Damit geht die Reform vom System der freiwilligen zu demjenigen der «forcierten Kooperation» der Kantone über.

- Neu erhält die Bundesversammlung die Möglichkeit, Konkordate für alle Kantone allgemein verbindlich zu erklären, dies aber nur in neun Bereichen kantonaler Gesetzgebung, die alle mit einem Lastenausgleich verbunden sind und in der Verfassung (neuer Art. 48a BV) abschliessend aufgezählt sind, nämlich Spitzenmedizin und Spitalplanung, die Finanzierung der kantonalen Universitäten, die Finanzierung der Fachhochschulen, der Agglomerationsverkehr, die Koordination im Straf- und Massnahmenvollzug, die Finanzierung überregional bedeutsamer Kulturinstitutionen, die koordinierte Planung von Abfallanlagen und Abwasseranlagen sowie die Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden. Eine solche Allgemeinverbindlichkeitserklärung durch die Bundesversammlung ist allerdings nur möglich, wenn sich 18 Kantone bereits an einem Konkordat beteiligen.
- Für die Zusammenarbeit und die Lastenausgleiche in den genannten Bereichen haben 21 Kantone eine Rahmenvereinbarung zu treffen. Diese kann ebenfalls allgemein verbindlich erklärt werden.
- Ferner hat die NFA-Vorlage in diesen aufgezählten Bereichen die Möglichkeit einer Beteiligungspflicht an regionalen Konkordaten eingeführt. Bedingung für die Beitrittsverpflichtung durch die Bundesversammlung ist hier, dass mindestens die Hälfte der Kantone das Konkordat ratifiziert hat und eine Beteiligungspflicht weiterer Kantone verlangt. Wo eine solche Beteiligungspflicht fehlt, besteht die Gefahr, dass einzelne Kantone als Trittbrettfahrer von den Leistungen anderer profitieren.¹² Dies soll mit dem neuen Instrument verhindert werden.

- Mit den zusätzlich geplanten Bildungsartikeln in der Bundesverfassung möchte der Bund eine umfassende Koordination der Kantone im Bildungsbereich erreichen und sieht daher die Obligatorischerklärung von Bildungskonkordaten vor (Art. 48a Abs. 1b; Art. 62 Abs. 4 BV). Ergänzt wird diese Obligatorischerklärung durch ein zusätzliches Element, nämlich die Möglichkeit zur Zentralisierung der Kompetenz beim Bund, falls es den Kantonen nicht gelingt, sich auf ein Konkordat zu einigen. Erstmals stellt der Bund die Kantone damit klar vor die Alternative: Entweder sie koordinieren ihre Politik – oder er übernimmt selbst die Koordinationsaufgabe. Nicht zuletzt die Kantone haben dieses System so gewünscht.

Damit wird das System der interkantonalen Zusammenarbeit wesentlich gestärkt. Mit den neuen Instrumenten soll das «free-riding» weniger Kantone verhindert werden, die Leistungen anderer Kantone in Anspruch nehmen, ohne sich daran zu beteiligen. Bereits die Möglichkeit der Obligatorischerklärung durch den Bund wirkt als Damoklesschwert gegenüber den Kantonen. Deshalb dürften auch gewisse Kantone, die einem Konkordat skeptisch gegenüberstehen, trotzdem freiwillig beitreten. Ferner kann das Instrument den Kantonen zusätzliche Anreize geben, Konkordatsverhandlungen in Angriff zu nehmen – auch in Bereichen, wo sich ein umfassender Konkordatsabschluss unter der Einstimmigkeitsregel schwer gestalten könnte. Gerade das jüngste empirische Beispiel – der Konkordatsentwurf zur Koordination in der Spitzenmedizin – zeigt, wie wichtig der Verzicht auf die Einstimmigkeitsregel sein kann: Solange in Konkordaten nur als rein technisch betrachtete Angelegenheiten geregelt werden und aus der Kooperation ein Nutzen entsteht, ist eine einstimmige Zustimmung noch erzielbar. Sobald aber auch umstrittenere Dimensionen in die Verhandlungen einbezogen werden, sind ohne die Obligatorischerklärung durch den Bund umfassende Konkordate praktisch nicht denkbar. In manchen Bereichen machen aber Konkordate ohne Beteiligung der Schlüsselkantone kaum Sinn.

Das heute zu einem grossen Teil bilaterale oder minilaterale Netz an Konkordate dürfte seinen Charakter wegen der eingeschlagenen Reformen also nachhaltig verändern. Nicht nur werden die Konkordate umfassender; ebenso können neu – dank institutionellem Druck des Bundes auf die Kantone – auch politisch heikle Themen angegangen werden. Nicht nur die wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration innerhalb der Schweiz, sondern auch die neuen institutionellen Rahmenbedingungen verlangen

von den Kantonen eine viel umfassendere Koordination einiger ihrer Politiken ohne territoriale Lücken.

Die horizontale Zusammenarbeit dient als pragmatischer Weg, wie die Probleme des Schweizer Föderalismus angegangen werden können. Die Alternativen dazu – eine Zentralisierung von koordinationsbedürftigen Aufgaben oder eine umfassende Gebietsreform – sind (derzeit) politisch wenig gangbar (vgl. Sciarini 2005; Freiburghaus/Zehnder 2003; Kriesi 1998).

Allerdings bleibt die Koordination der kantonalen Politiken auf einige Politikbereiche und oft auf eher technische Aspekte beschränkt. Sobald das Konkordatssystem darüber hinaus auf eine grössere Zahl von Politikbereichen ausgedehnt werden sollte, würden auch seine Probleme und Grenzen latent, namentlich diejenigen der demokratischen Legitimität. Sei es wegen der fehlenden direkten Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger, sei es wegen der ungenügenden Einbindung der Parlamente in die interkantonale Arbeit sowohl bei der Ausarbeitung der Vereinbarungen als auch bei deren Kontrolle: Nachdem die Regierungen Konkordate ausgehandelt haben, bleibt den Parlamenten einzig noch die Wahl, ob sie diese unverändert genehmigen oder ablehnen möchten (Schöni 2005, 17f.; Rhinow 2002; Kramer 1997, 282). Die Westschweizer Kantone haben zur Überbrückung des Legitimitätsproblem ein «Konkordat der Konkordate» abgeschlossen. Es regelt für die interkantonalen Institutionen generell die parlamentarische Aufsicht und das Referendumsrecht. Doch diese funktioniert schwerfällig (Schöni 2005, 24f.) und die kantonalen Milizparlamente drohen, mit der Kontrolle der Konkordate überlastet und überfordert zu sein (Sciarini 2005).

Zwar dürfte das Netz an Konkordaten wesentlich dichter und durch landes- und regionsweite Konkordate vor allem generalisierter werden. Eine umfassende Umstrukturierung des Föderalismus durch Konkordate ist nicht zu erwarten; dazu bleiben die Kantone zu wichtig. Eine Gebietsreform oder Kompetenzzentralisierung können die Konkordate jedoch nicht ersetzen.

Anmerkungen

- 1 Relativierend sei angemerkt, dass Instruktionen an die Mitglieder des Ständerates verboten waren (Art. 79 BV 1848). Allerdings haben die Wahl der Delegierten durch die Kantonsregierungen und -parlamente und namentlich extrem kurze Wahlperioden (oft lediglich eine Legislaturperiode) die Unabhängigkeit der Delegierten gegenüber den Kantonen stark eingeschränkt.
- 2 S. Homepage der EDK, <http://www.edk.ch/d/EDK/organeRegK.html>.
- 3 Vgl. Schweizerische Bundeskanzlei (2004): Erläuterungen zur Teilrevision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG): Genehmigung kantonaler Erlasse, Information über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland.
- 4 <http://federalism.unifr.ch/concordat/ge/index.html>.
- 5 http://www.zrk.ch/prog/default.asp?struktur_id=57.
- 6 Stand: Ende 2005. Sieben davon sind noch nicht in Kraft getreten. Unsere Auswertung basiert auf den Konkordaten, die in der Datenbank des Institutes für Föderalismus verzeichnet sind; die Liste dürfte vermutlich nicht ganz vollständig sein. Für die quantitative Auswertung wurde die Datenbank umgewandelt; für einen Teil der Konkordate wurden die Mitgliedskantone recherchiert. Ferner wurden die Daten mit weiteren Quellen (Frenkel/Blaser 1981; Homepage der Zentralschweizer Regierungskonferenz) ergänzt. Für eine erste, deskriptive Auswertung einer früheren Version dieser Datenbank, siehe Bochsler et al. (2004: 94ff.).
- 7 S. EDA, Direktion für Völkerrecht, Beziehungen Schweiz-Liechtenstein, http://www.eda.admin.ch/sub_dipl/g/home/thema/liecht.html. Solche grenzüberschreitenden Konkordate sind im Allgemeinen in der Datenbank nicht enthalten, ausser solche mehrerer Kantone, an denen sich auch das Fürstentum Liechtenstein beteiligt. Nicht berücksichtigt wurden hingegen Verträge der Kantone mit dem Ausland; diese sind in einer Liste des EDA verzeichnet (unter <http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/foreign/scoop/traiac/cantons.htm>).
- 8 Die Gewichtung der Konkordate erlaubt es einerseits, die Bedeutung der Konkordate zu berücksichtigen. Andererseits widerspiegelt der gewichtete Wert, wie die Konkordate in einem Durchschnittskanton auf Themen verteilt sind.
- 9 Die hier präsentierten Hypothesen wurden auch in multivariaten Regressionsmodellen überprüft. Die entsprechenden Resultate sind

in einem Working Paper wiedergegeben, s. Bochsler 2006.

- 10 In Erinnerung bleibt die Weigerung des linken Polizeidirektors Hanspeter Uster, Zuger Polizeikräfte 1991 im Rahmen des Zentralschweizer Polizeikonkordats zur Ausschaffung Asylsuchender nach Obwalden zu schicken. Auch nach diesem Datum werden in manchen Kantonen gemeinsame Polizeieinsätze der Kantone und Städte bei Demonstrationen von linksgrüner Seite oft kritisiert.
- 11 Technisch wird die Grafik wie folgt erzeugt: Nachdem eine Konkordatsliste erzeugt wurde, in der die Mitgliedskantone jedes Konkordats ersichtlich sind, wurde diese in eine Matrix (Kantone x Kantone) umgewandelt, die für jedes Kantonspaar die Anzahl Konkordate angibt, an denen beide Kantone beteiligt sind. Die Anzahl «gemeinsamer Konkordate» kann als Mass der Nähe/der Zusammenarbeit zwischen einem Kantonspaar betrachtet werden (je grösser die Zahl der Konkordate ist, an der beide Kantone beteiligt sind, desto enger arbeiten diese zusammen). Anschliessend wurde auf diese Matrix der Nähe/Zusammenarbeit eine Methode der multidimensionalen Darstellung (multidimensional scaling) mit Hilfe des Programmes UCINET erzeugt. Für unsere Daten ergibt sich ein Kruskal-Koeffizient von 0,119. Der Kruskal-Koeffizient gibt Auskunft über die Qualität der grafischen Darstellung des Konkordatsystems. Im Falle perfekter Anpassung nähme er den Wert 0 an; Werte zwischen 0 und 1 gelten als ausgezeichnet – für Werte grösser als zwei ist die Darstellung nicht aussagekräftig.
- 12 Beispielsweise lehnte es der Zuger Kantonsrat 2005 ab, eine Vereinbarung mit Luzern, Schwyz und Zürich zur Unterstützung des professionellen Kulturangebotes in Zürich und Luzern zu unterzeichnen, vgl. NZZ vom 8.7.2005.

Literatur

- Abderhalden, Ursula, 1999, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, Freiburg.
- Abderhalden, Ursula, 2000, Möglichkeit und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit bei der internationalen Integration der Schweiz, in: Hänni, Peter (Hg.), Schweizerischer Föderalismus und europäische Integration: die Rolle der Kantone in einem sich wandelnden internationalen Kontext, Zürich, S. 323–381.
- Arnold, Josef, 2005, Wie kommt eine interkantonale Vereinbarung zustande? Aufgezeigt am Beispiel der systematisch-pragmatischen

- Zusammenarbeit in der Zentralschweiz, in: Waldmann, Bernhard (Hg.), Nationale Föderalismuskonferenz: Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen, Freiburg/Basel, S. 117–124.
- Bochsler, Daniel/Koller, Christophe/Sciarini, Pascal/Traimond, Sylvie/Trippolini, Ivar, 2004, Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Behörden, Personal, Finanzen, Bern.
- Bochsler, Daniel, 2006, Quantitative Analyse der Konkordate: Abkommen unter Nachbarn oder unter Freunden?, Working Paper, Université de Genève, <http://www.unige.ch/ses/spo/staff/corpsinter/bochsler/konkordate.html>.
- Boegli, Laurence, 1999, Les concordats intercantonaux: Quels enjeux pour la démocratie?, Travaux de cours et mémoires de l'Idheap 12/1999.
- Bolleyer, Nicole, 2006a, Federal Dynamics in Canada, the U.S. and Switzerland – How Sub-States' Internal Organization Affects Intergovernmental Relations, forthcoming in The Journal of Federalism.
- Bolleyer, Nicole, 2006b, Consociationalism and Intergovernmental Relations – The Rationalist Link between Internal and External Power-Sharing in the Swiss Federal Polity, Manuskript.
- Braun, Canisius, 2004, Historisches Kantonsreferendum: Resultat der interkantonalen Zusammenarbeit? *LeGes* 2004/1, S. 171–187.
- Cameron, David, 2001, The structures of intergovernmental relations, *International Social Science Journal* 53 (167), p. 121–127.
- Caramani, Daniele, 2004, The Nationalization of Politics. The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe, Cambridge.
- Ehrenzeller, Bernhard, 2005, Kooperativer Föderalismus und Demokratie, in: Waldmann, Bernhard (Hg.), Nationale Föderalismuskonferenz: Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen, Freiburg/Basel, S. 67–86.
- Fischer, Alex/Sciarini, Pascal, 2004, Wozu dient eigentlich der Ständerat? Tages-Anzeiger 5. Mai 2004.
- Fischer, Alex, 2005, Die Auswirkungen der Internationalisierung/Europäisierung auf Schweizer Entscheidungsprozesse. Institutionen, Kräfteverhältnisse und Akteursstrategien in Bewegung, Zürich.
- Freiburghaus, Dieter/Zehnder, Vital, 2003, Horizontale Kooperation zwischen den Kantonen und die «systematisch-pragmatische Zusammenarbeit» in der Zentralschweiz, Working paper de l'IDHEAP 4/2003.
- Frenkel, Max/Blaser, Toni, 1981, Konkordanzregister, Verzeichnis der Ende 1980 geltenden interkantonalen Verträge mit einer Kurzdarstellung des schweizerischen Konkordatsrechts, Riehen.
- Frenkel, Max, 1986, Föderalismus und Bundesstaat. Band II. Bundesstaat – System, Recht und Probleme des Bundesstaats im Spannungsfeld von Demokratie und Föderalismus, Bern.
- Germann, Raimund E., 2002, Die Kantone: Gleichheit und Disparität, in: Klöti, Ulrich et al. (Hgg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich, S. 385–419.
- Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), 2004, Rapport Maison des cantons, Papier präsentiert am Séminaire «Gouverner aujourd'hui» vom 5. 1. 2005 in Interlaken.
- Kramer, Urs, 1997, Die Funktion der EDK zwischen gestern und morgen, in: Badertscher, Hans (Hg.), Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997. Entstehung Geschichte Wirkung, Bern. S. 273–292.
- Kriesi, Hanspeter, 1998, Die Schweiz der Regionen, Beitrag zum öffentlichen Diskussionsforum «Braucht die Innerschweiz einen Kanton Zentralschweiz?», Sarnen, 17. 9. 1998.
- Linder, Wolf, 1999, Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven, Bern.
- Lüthi, Ruth, 2002, Das Parlament, in: Klöti, Ulrich et al. (Hgg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich, S. 131–158.
- Minger, Thomas, 2004, Die Geschichte der Konferenz der Kantonsregierungen, in: Konferenz der Kantonsregierungen (Hg.), 10 Jahre Konferenz der Kantonsregierungen 1993–2003. Standortbestimmung und Ausblick, Bern.
- Rhinow, René, 2002, Wenig autonomie- und demokratieverträglich. Staatspolitische Bedenken zur Ausgestaltung des neuen Finanzausgleichs, *Neue Zürcher Zeitung*, 7. Mai 2002.
- Sciarini, Pascal, 2005, Die interkantonale Zusammenarbeit ebnet den Weg für die Föderalismusreform, *Neue Zürcher Zeitung* 8. Februar 2005.
- Schöni, Armin, 2005, Le contrôle parlementaire des conventions intercantionales, Working paper de l'IDHEAP 4/2005.
- Thorlakson, Lori, 2003, Comparing Federal Institutions: Power and Representation in Six Federations, *West European Politics* 26(2), p. 1–22.
- Vatter, Adrian (2002), Föderalismus, in: Klöti, Ulrich et al. (Hgg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich, S. 78–108.

Résumé

Les instruments de la coopération horizontale entre les cantons, à savoir les concordats et les conférences, sont présentés et examinés dans cet article, sous l'aspect de la quantité.

Depuis les années 1970, le nombre des concordats a fortement augmenté; aujourd'hui, on compte 760 concordats connus. La plupart de ces accords sont bilatéraux et conclus par des cantons voisins; on distingue cependant quatre régions de coopération (Suisse occidentale, Suisse du nord-ouest, Suisse centrale, Suisse orientale). Ces prochaines années, les concordats régionaux et nationaux seront certainement plus nombreux en raison d'un nouveau système institutionnel: la Confédération a la possibilité de déclarer obligatoire l'adhésion aux concordats conclus dans neuf domaines différents; une modification de la Constitution fédérale est prévue dans ce sens concernant le domaine de la formation.

Sur le plan institutionnel, la Conférence des gouvernements cantonaux et les 16 différentes conférences des directrices et directeurs cantonaux se développent. La plupart d'entre elles sont mal dotées en ressources humaines et structurelles, leur administration est rattachée à une administration cantonale. Cet ensemble de conférences est complété de quatre conférences régionales et de la Conférence des gouvernements des cantons de montagne.