

Das Vertragsverfahren in der Zentralschweiz

Vital Zehnder | Mitte der Neunzigerjahre beschlossen die Regierungen der Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug ihre Zusammenarbeit, die bis dahin eher zufällig und pragmatisch war, zu systematisieren. Es wurde unter wissenschaftlicher Begleitung ein Modell der systematisch-pragmatischen Zusammenarbeit entwickelt, das mit Pilotprojekten in einer dreijährigen Praxisphase getestet wurde. Der Beitrag stellt das Verfahren vor und zeigt, wie die Kantone, dank der Entwicklung und Umsetzung dieses Modells, in ihrer Position und ihrer Einflussnahme gestärkt wurden.

Inhaltsübersicht

- 1 Vorbemerkung
- 2 Eckpunkte eines Zusammenarbeitsverfahrens
- 3 Zusammenarbeitsstruktur der Zentralschweiz
- 4 Das Zusammenarbeitsverfahren
 - 4.1 Geltungsbereich der Richtlinie
 - 4.2 Übersicht über das Verfahren
 - 4.3 Der Anstoss
 - 4.4 Das Vorprojekt
 - 4.5 Die Projektphase
 - 4.6 Die Genehmigung und Umsetzung
 - 4.7 Exkurs 1: Funktion der Plenarversammlung ZRK
 - 4.8 Exkurs 2: Stellung der Kantonsparlamente
- 5 Verfahren nach Musterzeitplan
- 6 Schlussbemerkungen

1 Vorbemerkung

Die Überschrift dieses Beitrages könnte zum Schluss verleiten, in der Zentralschweiz bestehe ein verbindliches und entsprechend eingespieltes Verfahren für den Abschluss interkantonalen Verträge. Es wäre dies ebenso unkorrekt wie die gegenteilige Annahme, dass keinerlei Grundlagen bestünden. Denn geleitet von der Überzeugung, die NFA führe zu einer Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit, beschlossen die Regierungen der Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug Mitte der Neunzigerjahre in der Zentralschweizer Regierungskonferenz, ZRK, die

damals rein pragmatisch und mithin auch zufällig verlaufende Kooperation zu systematisieren. Unter wissenschaftlicher Begleitung von Prof. Dieter Freiburghaus, IDHEAP, wurde ein Modell der systematisch-pragmatischen Zusammenarbeit entwickelt und während einer dreijährigen Probephase anhand von Pilotprojekten in der Praxis ausgetestet.¹ Den Abschluss machte 2003 eine ganztägige Klausur aller (damals) 42 Regierungsmitglieder und 6 Staatsschreiber. Gemeinsam wurden die Erkenntnisse und Erfahrungen zusammengetragen und diskutiert und die Eckpunkte für eine verbesserte Zusammenarbeit definiert. Gestützt darauf verabschiedete die ZRK im Frühjahr 2003 die *Richtlinie über die Durchführung von Zusammenarbeitsprojekten in der Zentralschweiz*. Sie verfolgt die Absicht, die Zusammenarbeit in der Zentralschweiz durch Schaffung eines einheitlichen Verfahrens zu fördern. Die Vorstellung dieses Verfahrens, dessen lückenlose Einführung noch nicht als abgeschlossen bezeichnet werden kann, ist der Inhalt dieses Beitrages. Zuerst werden die Eckpunkte festgehalten, welche aus den Erkenntnissen der Probephase resultierten. Anschliessend wird grob die Struktur skizziert, innerhalb welcher die Zentralschweizer Zusammenarbeit erfolgt, bevor dann das Verfahren selbst vorgestellt wird.

2 Eckpunkte eines Zusammenarbeitsverfahrens

Während der Probephase der systematisch-pragmatischen Zusammenarbeit wurden sieben Pilotprojekte lanciert, bearbeitet und zum Teil (erfolgreich oder durch Abschreibung²) beendet. Die aktive Begleitung der Projekte ermöglichte es, Erkenntnisse zu sammeln sowie daraus folgende Eckpunkte zu definieren, an denen sich ein neues Zusammenarbeitsverfahren ausrichten sollte:³

- Bekenntnis zur *variablen Geometrie*: Auch wenn sich alle sechs Kantone gemeinsam zur Förderung der Zusammenarbeit bekennen, muss ein Verfahren berücksichtigen, dass erstens Projekte nicht zwingend von allen sechs Kantonen zu tragen sind und zweitens die Mitwirkung auch ausserregionalen Kantonen offen stehen muss.
- *Stärkere Einbindung der Kantone*: Die Zusammenarbeit ist eine Angelegenheit der Kantone. In den interkantonalen Gremien sind sie zwar vertreten, aber nicht notwendig durch die zuständigen Organe. Das Verfahren muss deshalb sicherstellen, dass die grundsätzlichen Fragen von den Kantonen selbst und nicht in den interkantonalen Gremien beantwortet werden.

- *Stärkung der Information*: Der Kreis der über die Zusammenarbeit informierten Personen ist zur Zeit zu klein. Die Zusammenarbeit muss von einer breiteren Meinungsbildung erfasst werden.
- *Konzentration der interkantonalen Organe*: Auch in der Zusammenarbeit sind Erfahrungen zu sammeln und vor allem zu nutzen. Dies setzt eine Strukturierung und Professionalisierung voraus. Dazu ist die Zahl interkantonalen Gremien zu senken. Gleichzeitig müssen diese aber weitestgehend alle Bereiche öffentlicher Aufgaben abdecken, so dass für sämtliche Fragen auf interkantonaler Ebene eine Ansprechstelle besteht.
- *Systematisierung des Verfahrens*: Nicht zuletzt um all die formulierten Eckpunkte zu erreichen, ist das Zusammenarbeitsverfahren zu vereinheitlichen und zu systematisieren. Die Zusammenarbeit darf dadurch aber nicht kompliziert oder gar verhindert werden.

3 Zusammenarbeitsstruktur der Zentralschweiz

Zur Systematisierung der Zusammenarbeit gehörte somit auch, dass eine Struktur geschaffen wurde, die eine Umsetzung gewährleistet:

- Im Zentrum stehen die *Kantone*. Sie bleiben von der Richtlinie aber unberührt. Die kantonalen Organisationen und Kompetenzregelungen werden anerkannt; interkantonal erfolgt keine Harmonisierung.
- Die Kantonsregierungen bilden die *Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK)*. Diese tagt als Plenarversammlung aller (38) Regierungsmitglieder und (6) Staatschreiber zweimal jährlich.⁴ Abschliessende Beschlüsse werden keine gefasst (abgesehen von Geschäften zur Konferenz selbst). Die ZRK dient in erster Linie als Plattform für die unmittelbare Orientierung aller Regierungsmitglieder über Zusammenarbeitsprojekte und Geschäfte von regionaler Bedeutung und fördert den interkantonalen Meinungsaustausch.
- Der *ZRK-Ausschuss*, bestehend aus einem Regierungsmitglied pro Kanton, widmet sich allen nicht fachspezifischen Kooperationsfragen, so namentlich auch der Weiterentwicklung der Zusammenarbeit. Er bereitet die Plenarversammlungen vor und kann aus fachlich neutraler Sicht zu allen Geschäften Anträge stellen.
- Die *acht ständigen Direktorenkonferenzen*⁵ sind die eigentlichen Zusammenarbeitsorgane. Sie decken sämtliche Bereiche öffentlicher Aufgaben ab, tragen in der Regel die Projektverantwortung und beraten interkantonal die Geschäfte des politischen Alltags. Ihr Organisationsgrad ist sehr unterschiedlich (adhoc Sitzungen bis zu professionellen Strukturen).

- Die *Zentralschweizer Staatsschreiberkonferenz (ZSK)* ist (neben dem Ausschuss) das zweite Querschnittorgan. Sie behandelt Fragen der Kanzleien, bringt den Gesichtspunkt der Verwaltungen und Parlamente ein und unterstützt die Koordination des Verfahrens.
- Das *ZRK-Sekretariat* mit Sitz in Stans ist das eigentliche Kompetenzzentrum der Zusammenarbeit. Neben der allgemeinen ZRK-Stabsarbeit hat das mit juristischem und ökonomischem Fachwissen besetzte Sekretariat Grundlagen zur Systematisierung zu erarbeiten sowie Projekte zu evaluieren, anzustossen, zu begleiten und zu unterstützen. Es hat seine Erkenntnisse auszuwerten und wieder in die Systematisierung einzubringen.
- Daneben bestehen über vierzig ständige *regionale Fachstellenkonferenzen*. Einige sind einer Direktorenkonferenz direkt unterstellt. Sie pflegen den Wissens- und Erfahrungsaustausch und stossen nicht selten Projekte an oder werden mit Projektarbeiten beauftragt.

Unter den verschiedenen Gremien besteht kein hierarchisches Verhältnis (mit Ausnahme des ZRK-Sekretariates zum Ausschuss und dieser zur ZRK sowie verschiedener Fachstellenkonferenzen zu Direktorenkonferenzen); namentlich die Direktorenkonferenzen sind keine Unterkonferenzen der ZRK, sondern eigenständige interkantonale Organe. Aufträge erhalten sie denn auch nicht von der ZRK direkt, sondern über die Beschlussfassung der Gesamtregierungen. Es besteht daher auch keine gegenseitige Rechenschaftspflicht.

Damit das Netzwerk dennoch enger geknüpft und der Informationsfluss verbessert werden konnte, wird jeder Plenarversammlung eine aktualisierte Liste der von den Direktorenkonferenzen bearbeiteten Projekte (mit Angaben über Zielsetzung, Stand, Verantwortlichkeiten und Kosten) unterbreitet, mit der Möglichkeit, im Plenum weitere Auskunft zu verlangen. Die ZRK ihrerseits ist zwar nicht öffentlich; einzigartig dürfte aber sein, dass sämtliche Geschäfte und Beschlussprotokolle im Internet öffentlich zugänglich sind.⁶ Indem so für jedermann zugänglich ist, was interkantonale diskutiert wird, ist die Möglichkeit für eine breite öffentliche Diskussion über die interkantonale Zusammenarbeit gegeben.⁷

4 Das Zusammenarbeitsverfahren

4.1 Geltungsbereich der Richtlinie

Die interkantonale Zusammenarbeit nimmt die verschiedensten Formen an und sie erfolgt in unterschiedlicher Intensität. Es stellte sich deshalb zuerst einmal die Frage der Definition eines Kriteriums, anhand dessen der Geltungsbereich des Einheitsverfahrens eingeschränkt werden kann; dies zumal nicht jede nachbarschaftliche Kontaktnahme und jede Absprache ein standardisiertes Verfahren einhalten soll. Dies hätte die Zusammenarbeit wohl mehr gehemmt denn gefördert. Die Richtlinie kommt deshalb nur dann zur Anwendung, wenn die Verwirklichung einer Zusammenarbeitsidee voraussichtlich in mindestens einem Kanton einen Beschluss der Regierung, des Parlamentes oder des Volkes benötigt. Geschäfte in der Zuständigkeit der Direktionen und Ämter können nach wie vor ohne Vorgaben sehr pragmatisch ablaufen.

Das gewählte Kriterium scheint grundsätzlich geeignet zu sein, setzt in der Praxis aber voraus, dass sich die Initiantinnen und Initianten eines Projektes frühzeitig Gedanken über die Zuständigkeiten machen. Teils deshalb, teils aber auch aus der (falschen) Überlegung, ein Projekt zuerst arbeitsgruppenintern voranzutreiben, bevor es den zuständigen Stellen unterbreitet wird, werden einige Projekte aber nach wie vor (zu) lange ausserhalb des ordentlichen Verfahrens bearbeitet.

4.2 Übersicht über das Verfahren

Das Zusammenarbeitsverfahren gemäss Richtlinie kann grob in drei Phasen eingeteilt werden:

Wird eine der Richtlinie unterliegende Zusammenarbeitsidee lanciert, ist sie als *Anstoss* den Kantonsregierungen zu unterbreiten. Stimmen mindestens vier (der sechs) Regierungen zu, ist in der *Projektphase* eine Beschluss- bzw. Vertragsvorlage zu erarbeiten (allenfalls geht ihr eine *Vorprojektphase* vor). Schliesslich wird die Vorlage den Kantonen zur *Genehmigung* vorgelegt, worauf für die zustimmenden Kantone die Umsetzung folgt.

4.3 Der Anstoss

Der Anstoss zu einem Projekt, resp. die Lancierung einer Zusammenarbeitsidee kann von jedem interkantonalen Organ oder Kanton kommen. Es ist dazu in einem kurzen Bericht und Antrag zu Handen der Regierungen die Idee vorzustellen, indem die Aufgabe umschrieben wird, die der Zusammenarbeit zugeführt werden soll. Zudem muss eine Einschätzung der Mach-

barkeit und Wünschbarkeit der Zusammenarbeit sowie des erwarteten Nutzens vorliegen. Die Projektorganisation inkl. der Ablauf muss skizziert sowie ein allfälliger Projektkredit⁸ beantragt und begründet werden (total 5 bis 6 Seiten).⁹

Die Hürde zu einem Anstoss ist bewusst tief gehalten, will man doch fördern, dass Ideen frühzeitig den Kantonen vorgelegt werden. Denn das Ziel des Anstosses ist es, Projekte mit einem eigentlichen Mandat der Kantonsregierungen auszustatten. Den einzelnen Regierungen wird damit auch die Möglichkeit gegeben, in ihren Erwägungen erste Projekt-Leitlinien zu zeichnen und so die künftige Zusammenarbeit aus der Sicht des Kantons zu gestalten.

Hauptziel eines Anstosses ist die frühzeitige Einbindung der Kantone. Es soll ausgeschlossen werden, dass die Zusammenarbeit ausschliesslich eine Angelegenheit interkantonalen Organe ist und die Kantone selbst (also nicht nur die Parlamente!) zu beschlossenen Verträgen faktisch nur noch ja oder nein sagen können.

Der Anstoss kann verglichen werden mit der formellen Einholung eines Verhandlungsmandates. Dieses wird in allen Kantonen gleichlautend beantragt, was aber nicht ausschliesst, dass die Kantone zusätzlich (ergänzende) Erwägungen anfügen. In der Praxis wird davon unterschiedlich Gebrauch gemacht. In der Regel wird der gemeinsame Antrag zum Regierungsratsbeschluss (RRB), erhoben. Enthält ein RRB jedoch ausführliche Erwägungen (mit auch kritischem Inhalt), wird dies von den Projektgruppen durchaus als Auftrag aufgenommen und in der Lösungsfindung verarbeitet.

In der Praxis hat sich das Instrument des Anstosses als zusammenarbeitsfördernd erwiesen. Entgegen der (verbreiteten) Ansicht, es sei besser, ein Projekt den Regierungen erst zu unterbreiten, wenn es schier unterschriftsreif ist, zeigt sich nämlich, dass die Regierungen mit dem Beschluss über den Anstoss ihren festen politischen Willen äussern und der Projektgruppe ein klares Mandat erteilen. Ersteres wird ohne förmlichen Beschluss in der Regel bezweifelt und Zweiteres grenzt das Diskussionsfeld ein. Beides hat sich motivierend und beschleunigend ausgewirkt (wobei als effizient auch ein negativer Entscheid der Regierungen zu werten ist, verhindert er doch frühzeitig, dass grosse Ressourcen für ein letztlich nicht gewolltes Projekt gebunden werden). Auch die weiteren Punkte wie eine klare Projektorganisation, Festsetzung von Meilensteinen oder die Gutsprache eines Projektkredites stärken Projekte.

4.4 Das Vorprojekt

Ist eine Zusammenarbeitsidee noch rudimentär und damit nicht projekt-reif, wird ein Vorprojekt beantragt. Dessen Ziel ist es Datenmaterial aufzubereiten; so wird den Regierungen ermöglicht, einen Projektantrag fundiert zu diskutieren und zu beantworten.

Es wäre etwa unglaublich gewesen, im Bereich der Ausländerintegration direkt die Zusammenarbeit zu beantragen. Denn vorab musste geklärt werden, wie die einzelnen Kantone die Aufgabe Ausländerintegration überhaupt verstehen, welche Massnahmen sie umsetzen oder planen und ob sich diese auch für eine gemeinsame oder koordinierte Umsetzung eignen. Diese Fragen wurden in einem Vorprojekt geklärt,¹⁰ dessen Bericht die Beantragung von konkreten Zusammenarbeitsprojekten ermöglichte (Einsetzung einer Zentralschweizer Fachgruppe Integration, Dolmetscherpool, Internetplattform, gemeinsame Definition Ansprechstelle Integration gemäss AuG, usw.).

4.5 Die Projektphase

Ein Projekt wird gemäss dem von den Regierungen beschlossenen Anstoss durchgeführt, sofern ihm mindestens vier Regierungen zugestimmt haben.¹¹ Die Federführung liegt in der Regel bei der fachlich zuständigen Direktorenkonferenz, die Projektarbeit bei einer Fachstellenkonferenz. Das ZRK-Sekretariat kann unterstützend und kostenlos beigezogen werden (sei dies für Einzelfragen juristischer oder ökonomischer Natur, sei dies zur Übernahme der Projektleitung wie ein externes Büro, da das Sekretariat keinem Kanton angehört, mithin keine kantonalen Interessen vertritt).

Mindestens so wichtig wie die Projektorganisation ist allerdings die Festlegung von Meilensteinen mit klaren Aufträgen. Das Projekt ist zu etapieren; Grundsatzfragen sind von den interkantonalen Organen mit Varianten und Anträgen den Kantonsregierungen zu unterbreiten. Damit wird sichergestellt, dass ein Projekt in den Kernfragen durch die Kantone und ihre Organe gesteuert wird.

Als Grundsatzfragen gelten etwa die Eingrenzung des Aufgabenfeldes, die Formen der Zusammenarbeit (Leistungskauf, gemeinsame Trägerschaft, Harmonisierung), Standortabgeltung, Kompetenzordnung und -delegation, Mittelausstattung sowie weitere, projektspezifische Fragen.

Der Einbezug der Kantonsregierungen bewirkt namentlich zweierlei: Erstens werden die Grundsatzfragen aus den in der Regel fachlich zusammengesetzten interkantonalen Organen in die interdisziplinären kantonalen Behörden getragen. Zweitens wird sichergestellt, dass die Grundsatzfragen über die Direktion hinaus auch in der Kollegialbehörde beraten werden. Beides hat in der Praxis schon zu Schwerpunktverlagerungen in Projekten geführt.

In der Praxis muss (leider) immer wieder festgestellt werden, dass die Grundsatzfragen den Regierungen nicht unterbreitet werden (sei dies, weil man sie nicht als solche betrachtet, sei dies, weil man die «gruppeninterne Weiterarbeit» bevorzugt). Es ist deshalb wichtig, dass der Anstoss die Meilensteine klar definiert und auch Möglichkeiten des Controllings vorsieht.

Die verschiedenen Arbeitsschritte und Grundsatzentscheide können sich wiederholen, münden aber schliesslich in einen Vertragsentwurf. Bevor dieser durch das interkantonale Organ verabschiedet wird, muss er den Kantonen zur Vernehmlassung unterbreitet werden.

4.6 Die Genehmigung und Umsetzung

Nachdem der Vertrag aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses überarbeitet wurde, wird er zusammen mit einer ebenfalls von der Projektgruppe entworfenen (Muster-) Botschaft von der zuständigen Direktorenkonferenz zuhanden der kantonalen Genehmigung verabschiedet.

Das Genehmigungs- bzw. Beitrittsverfahren ist rein kantonal. Ansprechpartnerinnen und -partner sind daher die Staatskanzleien; sie leiten das innerkantonale Verfahren ein. Sind in mehreren Kantonen die Parlamente zuständig, hat es sich bewährt, für die regierungsrätliche Genehmigung eine Frist zu setzen und Mitteilung an die Projektleitung zu verlangen. Diese orientiert wiederum die Staatskanzleien, wenn genügend regierungsrätliche Genehmigungen vorliegen, so dass mit der parlamentarischen Genehmigung koordiniert gestartet werden kann.

Auf eine Unterzeichnung der Verträge wird neu gemäss Empfehlung der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz verzichtet.¹² An ihre Stelle tritt die Übermittlung sämtlicher Erklärungen, eingeschlossen Ratifikationen, an die Projektleitung durch Protokollauszug der zuständigen kantonalen Behörde sowie die Notifikation durch die Projektleitung an die Kantone.

4.7 Exkurs I: Funktion der Plenarversammlung ZRK

Die Plenarversammlung ZRK erschien im bisherigen Verfahrensbeschrieb nicht. Sie ist denn auch nicht zwingender Bestandteil des Verfahrens. Die Richtlinie teilt ihr vielmehr die Rolle eines Organs der Meinungsbildung, des Meinungsaustausches, der Aussprache sowie der Bereinigung von Vorlagen zu, indem sie jederzeit in die Projektarbeit einbezogen werden kann. Jeder Kanton und jedes interkantonale Organ kann die Traktandierung beantragen.

In der Praxis hat es sich bewährt, Anstösse, Grundsatzfragen, Vernehmlassungen und andere Anträge zu Handen der Kantonsregierungen so zu terminieren, dass das Geschäft im Plenum traktandiert werden kann, bevor die Regierungen entscheiden. Der Antrag kann so durch eine Vertretung des interkantonalen Organs den vereinigten Regierungsmitgliedern unmittelbar vorgestellt werden. Die Kantonsregierungen können sich gegenseitig über Bedenken bzw. Wünsche orientieren. Vorbehalte können gemeinsam ausdiskutiert und Vorlagen bereinigt werden. Es ist auch möglich, Anträge im Plenum zu modifizieren oder ihnen Gegenanträge zur Seite zu stellen. Alles immer in der Absicht, die Chancen übereinstimmender Regierungsratsbeschlüsse und damit die Chancen der Zusammenarbeit zu erhöhen. Denn die Regierungen fassen ihre Beschlüsse erst im Nachgang zur ZRK und in Kenntnis der Meinungen der anderen Kantone. Dies hat zusätzlich den positiven Nebeneffekt, dass die Weiterarbeit beförderlich an die Hand genommen werden kann, zumal Regierungsratsbeschlüsse zu Geschäften der ZRK in der Regel innert Monatsfrist, ausnahmsweise innert zwei Monaten zu fassen und mitzuteilen sind.

4.8 Exkurs II: Stellung der Kantonsparlamente

Ebenfalls nicht zur Sprache gekommen sind bis dahin die Kantonsparlamente und deren Rolle. Anders als etwa in der Westschweiz¹³ herrscht in der ZRK die Überzeugung, der Einbezug der Parlamente sei kantonale und nicht interkantonale zu regeln. Zwischenzeitlich haben denn auch alle Kantone entweder spezielle Konkordatskommissionen¹⁴ eingesetzt oder die Zuständigkeiten der ständigen Fachkommissionen¹⁵ auf die interkantonale Arbeit ausgedehnt. Damit gewährleistet jeder Kanton die gemäss seinem Recht und seiner Praxis erforderliche und erwünschte Mitwirkung der Parlamente sowie die Pflichterfüllung von Artikel 4 IRV. Die interkantonale verabschiedete Verfahrensrichtlinie unterstützt diese parlamentarische Mitwirkung, ohne sie selbst regeln zu müssen: Sie verlangt den Einbezug der

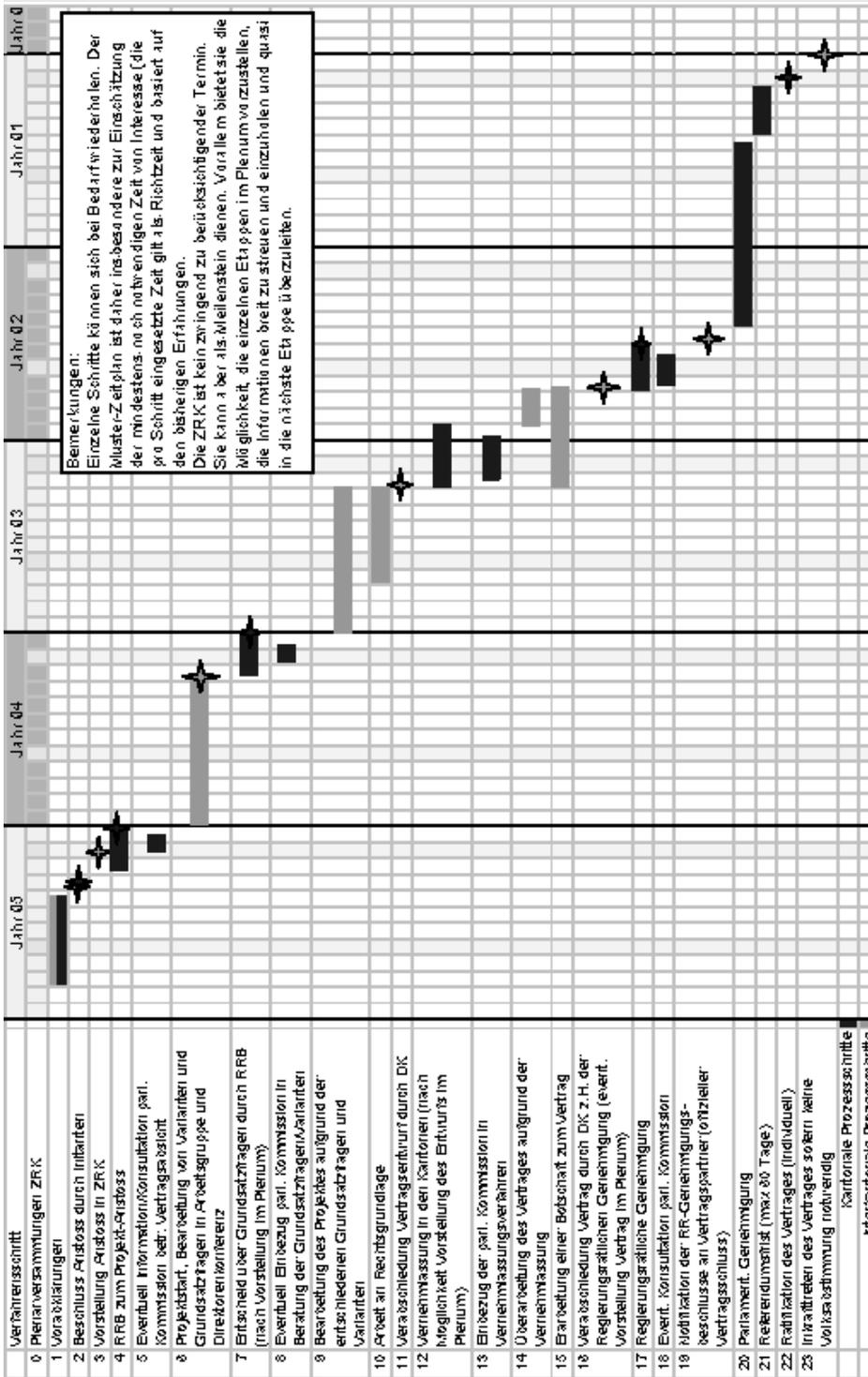
Kantone und ermöglicht so jedem Kanton, das Parlament bei jedem Schritt einzubeziehen, angefangen beim Anstoss, über die Grundsatzfragen bis zur Vernehmlassung.

Es ist noch verfrüht, definitive Aussagen über den eingeschlagenen Weg zu machen; die Grundlagen über die Mitwirkung der Parlamente sind noch zu jung. Bis anhin hat er sich aber bewährt: Interkantonal wird der Einbezug der Kantone verlangt. Welche Organe innerkantonal mitwirken, ist den Kantonen überlassen. Dies ist gerade auch unter dem Gesichtspunkt der variablen Geometrie von Vorteil. Nur ausnahmsweise kam es bisher zu (vernachlässigbaren) zeitlichen Verzögerungen, weil eine kantonale Kommission für ihre Beratung mehr Zeit beansprucht hat, was die interkantonale Weiterarbeit blockierte. Ein Fakt, den es zu berücksichtigen, aber auch zu akzeptieren gilt.

Noch schwierig einzuschätzen ist, in wie weit die parlamentsinterne Beratung interkantonaler Geschäfte die Zusammenarbeit hemmt, weil in einer Parlamentskommission kaum die regionale, sondern nur die kantonale Sicht berücksichtigt werden dürfte. (So scheiterte etwa die Harmonisierung des Fremdsprachen-Lehrplans nicht an der Uneinigkeit der Regierungen, sondern der Parlamente; das gleiche Schicksal ereilte die Vereinbarung über den Kulturlastenausgleich). Sollte sich diese Befürchtung erhärten, wäre zu prüfen, auch auf Parlamentsstufe einen kantonsübergreifenden Meinungsaustausch zu institutionalisieren. Diese Frage gilt es indes noch nicht zu klären, aber im Auge zu behalten.

Von der Frage der parlamentarischen Mitwirkung im Vertragsverfahren ist die Mitwirkung in der interkantonalen Aufgabenerfüllung zu unterscheiden. Diesbezüglich haben ausnahmslos alle jüngeren Verträge der Zentralschweiz, mit welchen gemeinsame Trägerschaften geschaffen wurden, auch interparlamentarische Kommissionen eingesetzt. Es bestehen daher zwischenzeitlich bereits acht interparlamentarische Kommissionen (ein Thema, das wohl eines eigenständigen Beitrages würdig wäre und hier deshalb nicht weiter erörtert wird).

5 Verfahren nach Musterzeitplan



6 Schlussbemerkungen

Heute, rund drei Jahre nach der Klausur und der Definition des erläuterten Verfahrens, kann festgestellt werden, dass die angestrebten Eckpunkte erreicht werden können. Durch Beschränkung der regionalen Vorgaben auf das Notwendige eignet sich dieses Verfahren für die variable Geometrie. Die klare Funktion der Kantone stärkt ihre Position und ihre Einflussnahme auf die Zusammenarbeit. Es ist letztlich auch ein effizientes Verfahren. Die Entscheidungsgrundlagen sind dank der Systematisierung fundierter; Beschlüsse dank dem Einbezug der Kantone verbindlicher und die Erfolgchancen letztlich grösser. Das Verfahren dauert nicht wesentlich länger als das kantonale Gesetzgebungsverfahren.¹⁶

Das beschriebene Verfahren kommt in der Praxis (noch) nicht immer zum Zuge. Einerseits mangelt es an Verbindlichkeit, andererseits ist die Zusammenarbeit nach wie vor noch keine Selbstverständlichkeit. Da schier jede Aufgabe der Zusammenarbeit zugeführt werden kann, ist die Zahl derer, die Projekte an die Hand nehmen können, sehr gross. Fast gleich gross ist die Zahl jener, die darin ungeübt sind. Bis sich daher ein als unverbindliche Richtlinie beschlossenes Verfahren im Alltag durchgesetzt hat, braucht es viel Zeit und Beharrlichkeit.

Anmerkungen

- 1 Eine Vorstellung des Projektes und der systematisch-pragmatischen Zusammenarbeit findet sich im Beitrag «Horizontale Kooperation» zwischen Kantonen und die systematisch-pragmatische Zusammenarbeit in der Zentralschweiz von Freiburghaus/Zehnder im Jahrbuch für Föderalismus 2003, S. 270 – 283.
- 2 Neu war unter anderem auch, dass Projekte nicht «versanden», sondern formell durch Abschreibung abgeschlossen werden.
- 3 Der Definition der Eckwerte voraus ging selbstverständlich die Feststellung, dass man grossmehrheitlich der Überzeugung ist, dass in verschiedenen Bereichen die Zusammenarbeit im Vergleich zum Alleingang zu einer qualitativ besseren und/oder günstigeren Aufgabenerfüllung führen kann und sie daher weiterhin zu pflegen ist.
- 4 Der Kanton Zürich ist assoziiertes Mitglied und an den Plenarversammlungen zusätzlich mit einer Delegation vertreten. Ebenso hat zur Zeit der Kanton Aargau einen Gaststatus.
- 5 Bildung und Kultur, Gesundheit und Soziales, Justiz und Sicherheit, Umweltschutz, Bau, öffentlicher Verkehr, Finanzen sowie Volkswirtschaft.
- 6 www.zrk.ch/goto.asp?id=49; auf der ZRK-Homepage www.zrk.ch befindet sich unter www.zrk.ch/goto.asp?id=57 auch eine umfangreiche Sammlung (z.T. nicht publizierter) interkantonalen Verträge und Beschlüsse (so etwa der hier vorgestellten Richtlinie) sowie Beschriebe aktueller Zusammenarbeits-Projekte (www.zrk.ch/goto.asp?id=43).
- 7 Trotz dieser Öffentlichkeit lässt sich keine breitere Diskussion feststellen; auch nicht in den kantonalen Parlamenten. Mag sein, dass ein Informationsangebot für sich allein nicht genügt; es kann aber auch sein, dass interkantonale Themen zu wenig interessieren.
- 8 Projektkosten werden in der Regel gemäss ZRK-Schlüssel auf die Projektkantone verteilt, d.h. je zur Hälfte anteilmässig und gemäss Einwohnerzahl.
- 9 Vgl. etwa Anstoss zu einem Projekt im Bereich des Messwesens: <http://www.zrk.ch/dateimanager/anstosseich.pdf>.
- 10 Vgl. den Antrag für ein Vorprojekt Integrationspolitik unter http://www.zrk.ch/www_upload/user_prog/dokument_geschaft_id_495_rnd19.pdf.

- 11 Ablehnende Kantone (wie auch ausserregionale) können einem laufenden Projekt aber jederzeit beitreten, weshalb auch sie über den Projektverlauf im Rahmen der ZRK orientiert werden. Stimmen nur drei zu, sind diese frei, das Projekt trotzdem und unabhängig der Richtlinie durchzuführen.
- 12 Empfehlungen der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz vom 19.9.1980, Ziff. 34.
- 13 Convention des Conventions vom 9.3.2001.
- 14 GO Kantonsrat Zug, § 19bis; Entwurf GO Kantonsrat Schwyz, § 12 Abs. 1 lit. f und § 13b; Kantonsratsgesetz Obwalden, Art. 32.
- 15 Grossratsgesetz Luzern, § 21 Abs. 3, § 80c; Geschäftsordnung Landrat Uri, Art. 36; Nidwalden hat keine spezielle Norm geschaffen, betrachtet es aber als Recht und Aufgabe der ständigen Fachkommissionen, in ihrem Gebiet auch die interkantonale Zusammenarbeit zu begleiten.
- 16 Die Errichtung einer Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht als selbstständige öffentlichrechtliche Anstalt etwa dauerte vom Anstoss bis zum operativen Start nur vier Jahre.

Résumé

Au milieu des années 1990, les gouvernements des cantons de Lucerne, d'Uri, de Schwyz, d'Obwald, de Nidwald et de Zoug ont décidé de systématiser leur coopération, qui avait jusque-là été plutôt ponctuelle et pragmatique. Avec l'assistance de scientifiques, un modèle de coopération a été développé et testé durant trois ans dans un ensemble de projets pilotes, sept en tout, qui ont été lancés durant la phase d'essai. L'accompagnement actif de ces projets a permis de réunir une ensemble d'expériences et de définir les repères suivants: reconnaissance des avantages de la géométrie variable, association des cantons, développement de l'information, concentration des organes intercantonaux et systématisation des procédures. La structure et les rouages qui garantissent la mise en œuvre ont été mis en place. Le présent article montre comment le développement de ce modèle et sa mise en œuvre a renforcé la position des cantons et leur influence.