Die Rechtsform der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) de lege lata und de lege ferenda

Rechtsabklärung

BERNHARD WALDMANN

Prof. Dr. iur., RA

Freiburg i.Ue., im Dezember 2005

INHALTSVERZEICHNIS

§ 1 Ausgangslage, Problemstellung und Vorgehen 3
I. Ausgangslage und Problemstellung 3
II. Vorgehen 4

§ 2 Die Rechtsstellung interkantonaler Konferenzen im Allgemeinen und der KdK im Besonderen 4
I. Die Rechtsstellung der interkantonalen Konferenzen im Allgemeinen 4
1. In der Praxis 4
2. In der Lehre 5
3. In der Rechtsprechung 6
4. Fazit 6
II. Die Rechtsstellung der KdK im Besonderen 7
1. Ausgangslage 7
2. KdK als privatrechtliche Organisationsform? 8
3. KdK als Organisationsform des öffentlichen Rechts? 9
a) Vorbemerkungen 9
b) KdK als öffentlichrechtliche Körperschaft? 10
c) KdK als öffentlichrechtliche Körperschaft mit beschränkter Rechtsfähigkeit? 11
d) KdK als öffentlichrechtliche Gesellschaft (ohne Rechtsfähigkeit)? 11
4. Fazit 11

§ 3 Die Rechtsform der KdK de lege ferenda 13
I. Ausgangslage: Weshalb braucht es eine neue Rechtsform? 13
II. Die Schaffung einer KdK mit Rechtspersönlichkeit – eine Auslegeordnung 13
1. Faktisches Auftreten als Rechtsperson 14
2. Verein nach Art. 60 ff. ZGB 14
3. Statuierung als öffentlichrechtliche Körperschaft 17
a) Im Allgemeinen 17
b) Erleichterungen für öffentlichrechtliche Körperschaften mit beschränkter Rechtspersönlichkeit? 20
4. Fazit 21

§ 4 Eine Zusammenfassung in Form der Beantwortung der konkret gestellten Fragen 22

Bibliographie 28

§ 1 AUSGANGSLAGE, PROBLEMSTELLUNG UND VORGEHEN

I. Ausgangslage und Problemstellung

Die KdK beruht auf der Vereinbarung der Kantonsregierungen vom 8. Oktober 1993. Diese Vereinbarung äussert sich nicht nur zu Zweck und Aufgaben der Konferenz, sondern regelt auch die Stellung der Mitglieder und konstituiert ihre Organe. Neben der Plenarkonferenz (Art. 6 ff.) und dem Leitenden Ausschuss (Art. 11 f.) verfügt die Konferenz über ein ständiges Sekretariat (Art. 13). An der Gründungsversammlung wurde die Sekretariatsführung im Sinne eines Mandats an die *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit mit Sitz in Solothurn übertragen. Der Geschäftsführer der *ch* Stiftung amtiert seither gleichzeitig als Konferenzsekretär.

Die besagte Übertragung der Geschäftsführung auf die *ch* Stiftung brachte es mit sich, dass die KdK seit Beginn praktisch nie als Trägerin von Institutionen oder als Vertragspartei aufgetreten ist. So hat die KdK weder Miet- noch Arbeitsverträge abgeschlossen noch ist sie im Besitz eines auf ihren Namen lautenden Bank- oder Postcheckkontos. Die KdK finanziert sich für ihre Tätigkeiten über Kantonsbeiträge (Art. 14) und verfügt in diesem Rahmen auch über ein eigenes Budget. Immerhin ist die KdK in den letzten Jahren – wenn auch nur in Einzelfällen[1] – vermehrt dazu übergegangen, «rechtsgeschäftlich» in Erscheinung zu treten.

Mit der anfangs 2003 erfolgten Verlegung des Sekretariats der KdK von Solothurn nach Bern ist zumindest in räumlicher Hinsicht eine gewisse Distanz zur *ch* Stiftung entstanden. Ausserdem besteht seitens der KdK aufgrund neuerer Entwicklungen (wie z.B. mit Bezug auf die Frage der Trägerschaft des «Hauses der Kantone») ein zunehmendes Bedürfnis nach einer Klärung ihrer Handlungs- und Vertragsfähigkeit.

Mit Schreiben vom 7.9./19.9.2005 hat die KdK (sic!) dem Unterzeichnenden das Mandat erteilt, mit Bezug auf die bestehende oder allenfalls zu schaffende Rechtsform der KdK eine Rechtsauskunft zu erteilen, die im Einzelnen auf folgende Fragen eingeht:

- Rechtsnatur der KdK im jetzigen Zeitpunkt;
- Auslegeordnung bzw. Auflistung der für die KdK in Frage kommenden Rechtsformen;
- Aufführung der wesentlichen Vor- und Nachteile dieser Rechtsformen unter der besonderen Berücksichtigung einer allfällig entstehenden Rechtspersönlichkeit (insbesondere auch hinsichtlich der Frage der Vertragsfähigkeit der KdK) sowie der entsprechenden Auflagen/Anforderungen an die ordnungsgemässe Geschäftsführung der KdK (Entscheidvorbereitung, Beschlussfassung, Rechnungsablegung etc.);
- Konkrete Verfahrensschritte in Bezug auf die Errichtung der in Frage kommenden Rechtsformen.

---

[1] So etwa im Rahmen von Verträgen mit dem Bundesrat über die Einrichtung verschiedener Stellen von Kantonsvertretern in Bundesgremien (z.B. im Integrationsbüro EDA/EVD, im EJPD oder in der NFA-Projektleitung EFD) oder im Kontext der Vergabe von Mandaten (wie z.B. Gutachten).

II. Vorgehen

Im Hinblick auf die Beantwortung dieser Fragen erscheint es sachgerecht, zunächst auf die Rechtsstellung der interkantonalen Konferenzen im Allgemeinen und der KdK im Besonderen einzugehen (§ 2), bevor untersucht wird, welche Rechtsform der Zwecksetzung und den Bedürfnissen der KdK am besten entsprechen würde und in welchem Verfahren diese in Frage kommende Rechtsform zu schaffen wäre (§ 3). Die oben aufgeführten Fragen werden in der Zusammenfassung (§ 4) aufgegriffen und beantwortet.

§ 2 DIE RECHTSSTELLUNG INTERKANTONALER KONFERENZEN IM ALLGEMEINEN UND DER KDK IM BESONDEREN

I. Die Rechtsstellung der interkantonalen Konferenzen im Allgemeinen

1. In der Praxis

Die bestehenden interkantonalen Konferenzen lassen sich keiner bestimmten **Rechtsform** zuordnen. Ein Blick auf die Grundlagen, die Strukturen und die Praxis dieser Konferenzen lässt vielmehr einen sehr stark ausgeprägten Pragmatismus im Umgang mit Fragen der Rechtsform und der Rechtspersönlichkeit erkennen[2], der einen analytisch-systematischen Zugang erheblich erschwert. Die meisten Konferenzen sind aus einer zunächst informellen Plattform des Dialogs, der Konsultation und der Koordination heraus entstanden und haben sich erst im Laufe der Zeit in unterschiedlicher Weise institutionalisiert:

- Wahrscheinlich die meisten Konferenzen basieren auf einem *Statut,* welches die Grundsätze der Zusammenarbeit, die Organisation, das Verfahren und die Finanzierung regelt, ohne sich über die Rechtsform der Konferenz auszusprechen[3]. Selbst in solchen Fällen geht m.E. zumindest eine konkludente (öffentlichrechtliche) Vereinbarung zur Institutionalisierung der Zusammenarbeit voraus, was die Anwendbarkeit von Art. 48 BV nach sich zieht.

---

2 So auch FRENKEL, N 1456.

3 Vgl. etwa die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK (Organisationsstatut vom 11.9.2003) oder die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren GDK (Statuten vom 4.12.2003).

- Nur wenige Konferenzen haben sich in ihren Statuten als *Verein*[4] oder als *Körperschaft des öffentlichen Rechts*[5] konstituiert[6].
- Konferenzen können schliesslich auch durch *interkantonale Verträge* eingesetzt werden. In der Praxis stösst man allerdings – soweit ersichtlich – kaum auf (rechtsetzende) Verträge, welche das eingesetzte Organ zugleich mit öffentlichrechtlicher Rechtspersönlichkeit ausstatten. Einen Sonderfall stellt die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) dar, die – obwohl zunächst nur über ein Organisationsstatut verfügend[7] – durch das Schulkonkordat von 1970 sowie die Diplomanerkennungsvereinbarung von 1993 indirekt auch vertraglich konstituiert wurde. Auch die KdK beruht auf einer (m.E. ebenfalls rechtsetzenden)[8] Vereinbarung der Kantonsregierungen, die sich jedoch über die Rechtsform der KdK ausschweigt.

Der bereits erwähnte Pragmatismus im Umgang mit der Rechtsform zeigt sich auch daran, dass viele Konferenzen trotz einer fehlenden Konstituierung als juristische Person früh dazu übergegangen sind, im **Privatrechtsverkehr** als Vertragsparteien aufzutreten, um in diesem Rahmen Arbeits-, Miet- oder Abonnementsverträge abzuschliessen[9]. In Akzeptanz einer gewissen normativen Kraft des Faktischen hat auch das Sekretariat des EDI in einem Gutachten argumentiert, dass die EDK als Herausgeberin des Archivs für das schweizerische Unterrichtswesen und des Schulatlasses notwendigerweise vertragsfähig sein müsse[10]. Es lässt sich somit mit guten Gründen annehmen, dass sich die in diesen Fällen entwickelte, freilich partielle Rechtsfähigkeit für viele Konferenzen inzwischen gewohnheitsrechtlich verdichtet hat. Anders sieht es für die KdK aus, die – wie eingangs erwähnt – grundsätzlich nie als Vertragspartei auftritt.

2. In der Lehre

Die Frage nach der Rechtsnatur und Rechtsform der interkantonalen Konferenzen und insbesondere der Direktorenkonferenzen wurde im Schrifttum immer schon kontrovers beurteilt. ULRICH HÄFELIN hat in seinem heute noch viel beachteten Aufsatz zum kooperativen Föderalismus die Auffassung vertreten, dass sich Direktorenkonferenzen zwar aufgrund ihrer losen Form des Zusammenwirkens weder als Verbände noch als körperschaftliche Zusammenschlüsse bezeichnen liessen, dass sie aber durch ihre Organe im Privatrechtsverkehr durchaus rechtsgeschäftlich auftreten könnten[11]. Ähnlich kam auch THOMAS FLEINER mit Bezug auf die Rechtsstellung der GDK (früher SDK) zum Schluss, dass dieser Konferenz eine beschränkte Rechtsfähigkeit zukomme, die sich in der Berechtigung zum Abschluss der für die

---

4 Vgl. etwa Art. 1 Abs. 1 der Statuten der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren KKJPD vom 9./10.11.1995 bzw. 13.11.2003.

5 Vgl. Art. 1 Abs. 1 der Statuten der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen SODK vom 20.9.2002 («Körperschaft des öffentlichen Rechts mit beschränkter Rechtsfähigkeit»).

6 Selbst in solchen Fällen geht m.E. der statutarischen Konstituierung als (privatrechtliche oder öffentlichrechtliche) Körperschaft zumindest eine konkludente (öffentlichrechtliche) Vereinbarung zur Institutionalisierung der Zusammenarbeit voraus.

7 Vgl. das heutige Organisationsstatut vom 3.3.2005.

8 Siehe dazu unten Ziff. II-1.

9 Vgl. etwa die GDK (Nachweise bei FLEINER, S. 2) oder die EDK (TIEFENTHAL, N 27).

10 Gutachten des Sekretariats EDI vom 19.11.1959, in: VEB 29 (1959/60) Nr. 52, S. 103.

11 HÄFELIN, ZSR 1969 II, S. 686 f.

Aufgabenerfüllung notwendigen privaten Rechtsgeschäfte erschöpfe. Die GDK könne sich für diese Vertragsfähigkeit zum einen auf Gewohnheitsrecht stützen; zum andern führe auch die analoge Anwendung völkerrechtlicher Grundsätze zum gleichen Ergebnis[12]. Eine differenzierte Betrachtung fordert auch STEPHAN C. BRUNNER: Zwar müsse grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass es sich bei den Konferenzen nicht um öffentlichrechtliche Körperschaften handle, weitere Aspekte der Rechtspersönlichkeit könnten jedoch nur im Einzelfall beurteilt werden[13]. Demgegenüber geht MAX FRENKEL davon aus, dass es sich bei Direktorenkonferenzen in der Regel um einfache Gesellschaften des Privatrechts (Art. 530 ff. OR) handle, denen es bekanntlich an Rechtspersönlichkeit fehle[14].

3. In der Rechtsprechung

Das Bundesgericht hatte sich in einem Fall, da einem Journalisten der Zugang zu einem behördlichen Pressegespräch betreffend das kriminalpolizeiliche Informationssystem (KIS) verweigert worden war, mit der Rechtsnatur der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten *(KKPKS)* auseinanderzusetzen. Obwohl die KKPKS über ein Statut verfüge, handle es sich dabei nicht um eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, da weder eine gesetzliche noch eine verordnungsmässige Grundlage vorliege. Ob es sich allenfalls um einen Verein nach Art. 60 ZGB handle, könne offen gelassen werden, da hoheitliche Aufgaben im hier vorliegenden Sinne ohnehin nicht hätten an einen privatrechtlichen Verein übertragen werden dürfen[15].

Im Rahmen der Anfechtung von Anerkennungsreglementen und -entscheiden der EDK braucht sich das Bundesgericht nicht mit der Rechtsform der EDK auseinanderzusetzen, zumal der EDK durch die Interkantonale Vereinbarung vom 18.2.1993 über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen (IVAA; SR 413.21) die entsprechenden hoheitlichen Befugnisse zugesprochen worden sind und die Rechtspersönlichkeit der EDK als Beschwerdegegnerin unbestritten ist[16].

4. Fazit

In der Tendenz scheint heute anerkannt zu sein, dass interkantonale (Direktoren-) Konferenzen selbst bei Fehlen einer entsprechenden Konstituierung als Verein oder als öffentlichrechtliche Körperschaft in gewissen Fällen befähigt sind, rechtsgeschäftlich aufzutreten. Diese Vertragsfähigkeit beschränkt sich allerdings auf diejenigen Rechtsgeschäfte, die mit der Erfüllung des statutarischen Organisationszwecks zusammenhängen. Die bundesgerichtlichen Erwägungen zur KKPKS[17] scheinen zwar in eine andere Richtung zu deuten; es ist allerdings fraglich, ob die Gerichte nach den gleichen Kriterien entscheiden würden, wenn es nicht um die Frage eines öffentlichrechtlichen Rechtsverhältnisses (Zugang eines Journalisten), sondern um ein privates Rechtsverhältnis (wie z.B. einen Arbeits- oder Mietvertrag), ginge.

---

12 FLEINER, S. 6 ff., 26. – Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die heutigen Statuten der SODK in einer Fussnote auf das besagte Rechtsgutachten von THOMAS FLEINER verweisen.

13 BRUNNER, Möglichkeiten, S. 115.

14 FRENKEL, N 1456.

15 Urteil des BGr. vom 24.9.1981, in: ZBl 1981, S. 35 ff., 38.

16 Vgl. statt vieler Urteil des BGr. 2P.53/2003 vom 30.4.2004.

17 Vgl. Fn. 15 hiervor.

II. Die Rechtsstellung der KdK im Besonderen

1. Ausgangslage

Die KdK wurde mit der **Vereinbarung der Kantonsregierungen vom 8. Oktober 1993** [im Folgenden: Vereinbarung] gegründet. Diese Vereinbarung trat einen Monat nach dem Tag in Kraft, an dem alle Kantonsregierungen schriftlich ihre Zustimmung zur Vereinbarung erklärt hatten[18]. Für das weitere Verständnis der Rechtsnatur der KdK ist es unabdingbar, auf einige Elemente dieser Vereinbarung kurz einzugehen.

- Die Vereinbarung wird im Schrifttum häufig als sog. *«Verwaltungsvereinbarung»* bezeichnet[19], wobei nicht immer ganz klar erscheint, was damit gemeint ist[20]. Sofern mit dieser Bezeichnung zum Ausdruck gebracht werden soll, dass die Vereinbarung allein von den Kantonsregierungen abgeschlossen worden ist, ist dagegen nichts einzuwenden. Falsch wäre es hingegen, Verwaltungsvereinbarungen mit rechtsgeschäftlichen Vereinbarungen gleichzusetzen, denn auch von Regierungen abgeschlossene Verträge können rechtsetzender Natur sein[21]. Dies trifft insbesondere auf solche Verträge zu, die organisationsrechtliche Bestimmungen enthalten[22]. Eine andere Frage ist freilich, ob eine allein von den Kantonsregierungen abgeschlossene Vereinbarung für die Begründung einer interkantonalen Konferenz vor dem Gewaltenteilungs- und Legalitätsprinzip standhält. Darauf ist im weiteren Verlauf zurückzukommen.
- *Mitglieder* der KdK sind gemäss Art. 2 der Vereinbarung «die kantonalen Regierungen». Obwohl allein daraus nicht auf eine Körperschaft mit Rechtspersönlichkeit geschlossen werden darf, wird trotzdem ersichtlich, dass die KdK zumindest körperschaftlich organisiert ist. Da als Mitglieder eines Vereins oder einer öffentlichrechtlichen Körperschaft aber nur natürliche oder juristische Personen in Frage kommen und Kantonsregierungen keine Rechtspersönlichkeit besitzen, ist davon auszugehen, dass trotz des Wortlauts von Art. 2 die Kantone Mitglieder der KdK sind[23]. Die Kantone werden dabei jeweils durch ihre Regierung vertreten[24].
- Zu den *Organen* der KdK zählen gemäss Art. 5 die Plenarkonferenz (bestehend aus den Regierungsvertretern aller Kantone), der Leitende Ausschuss (bestehend aus sieben bis neun Mitgliedern) sowie ein ständiges Sekretariat.
- *Beschlüsse* der Plenarversammlung mit der Zustimmung von mindestens 18 Kantonsregierungen gelten als Stellungnahme der KdK (Art. 10 Abs. 1). Die Kantone – selbst diejenigen, die zugestimmt haben – sind jedoch an diese

---

18 Vgl. Art. 15 der Vereinbarung.

19 FRICK, S. 9.

20 Vgl. zum Begriff von Verwaltungsabkommen zu Recht kritisch BRUNNER, Möglichkeiten, S. 109; zum Ganzen ebenfalls HÄFELIN, Art. 7 aBV N 41.

21 Vgl. zur Unterscheidung zwischen rechtsetzenden und rechtsgeschäftlichen Vereinbarungen statt vieler ABDERHALDEN, Möglichkeiten, S. 65 f.; HÄFELIN/HALLER, N 1893 f.; HÄNNI, § 28 N 10 f.; kritisch WALDMANN, S. 23.

22 Im Bereich des Organisationsrechts ist allerdings oftmals keine klare Unterscheidung zwischen rechtsetzenden und individuell-konkreten Inhalten möglich; vgl. grundlegend TOBIAS JAAG, Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, Zürich 1985, passim.

23 So ausdrücklich Art. 1 des RRB OW vom 28.9.1993 (GDB 174.111) sowie Art. 1 des RRB JU vom 19.10.1993 (RSJU 172.91). Vgl. auch MÜNGER, S. 247 ff.

24 Vgl. analog mit Bezug auf die GDK FLEINER, S. 5.

Beschlüsse nicht gebunden und bleiben daher in ihrer Befugnis auf eigene Stellungnahmen unberührt (Art. 10 Abs. 2). Den Fachdirektorenkonferenzen ist es hingegen in solchen Fällen untersagt, abweichende Stellungnahmen abzugeben[25].

- Mit Bezug auf die *Finanzierung* wird in der Vereinbarung einzig festgehalten, dass die Kosten der Konferenz der Kantonsregierungen entsprechend der Einwohnerzahl von den Kantonen getragen werden (Art. 14). Im Rahmen der Finanzierung durch öffentliche Gelder verfügt die Konferenz auch über ein entsprechendes Budget.

2. KdK als privatrechtliche Organisationsform?

Es gilt heute als unbestritten, dass Gebietskörperschaften wie Gemeinden oder Kantone ihre bundesstaatliche Zusammenarbeit auch mittels privatrechtlicher Formen institutionalisieren können. In solchen Fällen gilt es jedoch zu beachten, dass das Bundeszivilrecht eine geschlossene Anzahl von Typen juristischer Personen zur Verfügung stellt. Mit anderen Worten besteht für die juristischen Personen des Privatrechts ein Formen- und Typenzwang; eine Vermischung dieser Typen ist unzulässig[26]. Aufgrund der an die Mitgliedschaft anknüpfenden Organisationsform kommen für die KdK nur der Verein (Art. 60 ff. ZGB) oder – als Personengemeinschaft ohne Rechtspersönlichkeit – die einfache Gesellschaft (Art. 530 ff. OR) in Frage.

Vereine erlangen Rechtspersönlichkeit, sobald der Wille, als Körperschaft zu bestehen, aus den Statuten ersichtlich ist und sie einen idealen Zweck haben (Art. 60 Abs. 1 ZGB)[27]. Fehlt eines von beiden, liegt ein «Verein ohne Persönlichkeit» (Art. 62 ZGB) vor, der unter die Regeln über die einfache Gesellschaft fällt. Der Wille, als Körperschaft zu bestehen, muss in den Statuten geäussert werden[28]. Wo eine solche Äusserung fehlt, kann sich der entsprechende Wille allenfalls aus statutarischen Indizien (wie der Entstehungsgeschichte, der Verweisung auf Vereinsnormen, der vereinsähnlichen Struktur oder der nachträglichen Übung) ergeben[29].

Im Lichte dieser Kriterien ist die *KdK sicherlich kein Verein* nach Art. 60 ff. ZGB: Den Mitgliedern der KdK fehlte es bisher offensichtlich am Willen, eine Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit zu begründen. Daran vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, dass die KdK in den letzten Jahren vereinzelt immer wieder rechtsgeschäftlich aufgetreten ist. Damit kann (vorerst) offen bleiben, ob die Vereinbarung der Kantonsregierungen den nach Art. 60 Abs. 1 ZGB geforderten Statuten entsprechen würde und ob Vereine auch für die Erfüllung von Regierungsaufgaben gegründet werden können.

Somit bleibt als mögliche privatrechtliche Organisationsform die **einfache Gesellschaft** (Art. 530 ff. OR). Die einfache Gesellschaft ist die vertragsmässige Verbindung von zwei oder mehreren Personen zur Erreichung eines gemeinsamen Zwecks mit gemeinsamen Kräften oder Mitteln. Im Gegensatz zum Verein ist eine bewusste Gesellschaftsbildung nicht erforderlich; eine einfache Gesellschaft kann

---

25 Vgl. Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen vom 14.12.2001, Ziff. 2.2.2, Grundsatz 2.

26 Zum Ganzen statt vieler RIEMER, Art. 52 N 11 ff.

27 Vgl. zu den konstituierenden Elementen eines Vereins statt vieler HEINI/SCHERRER, Art. 60 N 18 ff.; RIEMER, Art. 60 N 7 ff.; TUOR/SCHNYDER/SCHMID/RUMO-JUNGO, S. 147 f.

28 Vgl. z.B. Art. 1 der Statuten der KKJPD (Fn. 4).

29 Dazu eingehend RIEMER, Art. 60 N 23 ff. und Syst. Teil Vereine N 332 ff.

auch entstehen, ohne dass sich die Mitglieder dessen bewusst sind[30]. Da als Gesellschafter auch handlungsunfähige Personen in Frage kommen[31], ist es denkbar, dass die einfache Gesellschaft nur aus den Kantonsregierungen (und nicht aus den Kantonen) besteht. Offen ist die Organisationsform der einfachen Gesellschaft schliesslich auch hinsichtlich des gemeinsamen Zwecks, den die Vertragspartner verfolgen. In diesem Sinne kommen auch die in Art. 2 der Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen genannten Ziele als Gesellschaftszweck in Frage. Immerhin gilt es zu beachten, dass die einfache Gesellschaft gemäss Art. 530 Abs. 2 OR nur eine Auffangform darstellt, falls keine andere durch das Gesetz geordnete Gesellschaft vorliegt. Ob diese Subsidiarität nur gegenüber den privatrechtlichen Gesellschaftsformen besteht, wie dies der Wortlaut von Art. 530 ff. OR suggeriert, kann hier vorerst offen gelassen werden, da auf jeden Fall das Vorliegen einer öffentlichrechtlichen Organisationsform geprüft werden muss.

3. KdK als Organisationsform des öffentlichen Rechts?

a) Vorbemerkungen

Dem öffentlichen Recht sind jene juristischen Personen zuzuordnen, die nicht nach den Vorschriften des Bundeszivilrechts, sondern durch das öffentliche Recht geschaffen worden sind[32]. Dabei lassen sich zwei Entstehungsformen unterscheiden: Entweder wird mit einer rechtssatzmässigen Grundlage unmittelbar eine Einrichtung mit Rechtspersönlichkeit ins Leben gerufen oder das Recht regelt die Voraussetzungen, unter denen eine bestimmte Organisationsform des öffentlichen Rechts geschaffen werden kann[33]. Zwar werden im Allgemeinen mit den öffentlichrechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen drei Grundformen definiert. Eine solche Kategorisierung darf jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass das öffentliche Recht verschiedene Formen schaffen und auch kombinieren kann, ohne an einen abschliessenden Typenkatalog gebunden zu sein[34]. Diese Gestaltungsfreiheit bezieht sich insbesondere auch auf die Möglichkeit, Organisationsformen ohne Rechtspersönlichkeit zu schaffen, was bei den unselbständigen öffentlichrechtlichen Anstalten bekannt ist, jedoch bei den Körperschaften kaum thematisiert wird[35]. Erst recht kann das öffentliche Recht auch Personenverbindungen mit einer partiellen, auf gewisse Bereiche beschränkten Rechtsfähigkeit begründen[36]. In diesem Sinne können **«öffentlichrechtliche Gesellschaften»**[37] sowohl die «klassischen» öffentlichrechtlichen Körperschaften als auch Personenverbindungen mit beschränkter oder fehlender Rechtspersönlichkeit umfassen.

Ob eine öffentlichrechtliche Gesellschaft mit Rechtpersönlichkeit ausgestattet wird, ist für ihre Stellung im Kontext der Erfüllung von Staats- oder Verwaltungsaufgaben so gut wie bedeutungslos, denn die für die Erfüllung dieser Aufgaben massgebenden

---

30 HANDSCHIN, Art. 530 OR N 2.

31 HANDSCHIN, Art. 530 OR N 3.

32 Statt vieler MOOR, S. 518; RIEMER, Syst. Teil juristische Personen N 58 f.

33 Vgl. beispielsweise zur zweiten Konstellation die Bestimmungen des kantonalen Rechts über die Gemeindeverbände.

34 KNAPP, Précis, N 2582; RIEMER, Syst. Teil juristische Personen N 23; BGE 104 Ia 445.

35 Vgl. immerhin dazu eingehend RIEMER, ZBl 2001, S. 76 ff.

36 RIEMER, ZBl 2001, S. 77 mit dem zutreffenden Hinweis, dass es auch im Zivilrecht oder im Völkerrecht Personenverbindungen mit beschränkter Rechtsfähigkeit gibt.

37 BGE 95 I 55.

Regelungen gelten grundsätzlich unabhängig davon, ob einem Verwaltungsträger Rechtspersönlichkeit zukommt oder nicht[38]. Massgebend ist die **Rechtspersönlichkeit** jedoch für die Stellung im **Privatrechtsverkehr**: Aufgrund der durch das öffentliche Recht geschaffenen Rechtspersönlichkeit wird die Einheit selbständige Trägerin privatrechtlicher Rechte und Pflichten (Art. 52 Abs. 2 und Art. 59 Abs. 1 ZGB)[39]. Als solche verfügt sie im Allgemeinen über eigenes Vermögen und tritt als Vertragspartnerin im Privatrechtsverkehr auf.

Die öffentlichrechtlichen juristischen Personen kommen somit ohne Weiteres in den Besitz aller Rechte, die das Bundeszivilrecht den juristischen Personen im Allgemeinen zuerkennt. Dieser «Automatismus» darf sich laut Bundesgericht aber nicht auf solche Körperschaften erstrecken, die auf eine Weise zustande gekommen sind, die den Grundsätzen eines demokratischen Rechtsstaates widersprechen. Aus diesem Grund fordere bereits das Bundeszivilrecht, dass Körperschaften, die mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet werden und daher am Privatrechtsverkehr teilnehmen, einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinne bedürften[40]. Diese Rechtsprechung ist allerdings nach meinem Dafürhalten verwirrend. Zwar ist es richtig, dass auch die Verwaltungsorganisation – verstanden als die Regelung der Träger von Verwaltungsaufgaben – einer hinreichenden rechtsstaatlich-demokratischen Grundlegung bedarf. Ob die Verwaltungseinheit jedoch mit oder ohne Rechtspersönlichkeit ausgestattet wird, hat – was im Allgemeinen anerkannt ist – auf die Stellung der Verwaltung in der Erfüllung ihrer Aufgaben praktisch keinen Einfluss. So können beispielsweise auch Einheiten ohne Rechtspersönlichkeit mit Hoheits- bzw. Verfügungsgewalt ausgestattet werden. Vor diesem Hintergrund hängt die erforderliche gesetzliche Abstützung einer Verwaltungseinheit hauptsächlich von der Art und den Formen der Verwaltungstätigkeiten ab, mit welcher die entsprechende Einheit betraut wird. Wollte man hingegen der vom Bundesgericht in BGE 104 Ia 440 ff. vertretenen Auffassung folgen, wäre auch für die Gründung eines Vereins nach Art. 60 ff. ZGB – unabhängig von dessen Zwecksetzung und Aufgaben – eine formellgesetzliche Grundlage nötig, was indes der herrschenden Rechtsauffassung widerspricht[41]. Ausserdem würde die Rechtsstaatlichkeit in ihr Gegenteil verkehrt, wenn die Vertragspartner von privatrechtlichen Organisationsformen, die durch die öffentliche Hand geschaffen worden sind und bisher am Privatrechtsverkehr teilgenommen haben, riskieren müssen, dass sie mit einer Person Geschäfte abgeschlossen haben, deren Rechts- und Parteifähigkeit wegen ungenügender demokratisch-rechtsstaatlicher Grundlegung des Gründungsakts in Zweifel steht.

b) KdK als öffentlichrechtliche Körperschaft?

Die Errichtung einer **öffentlichrechtlichen Körperschaft** *(mit Rechtspersönlichkeit)* bedarf einer (genügenden) Rechtsgrundlage[42] im öffentlichen Recht. Ausserdem braucht es den im Gründungsakt zum Ausdruck kommenden Willen, eine Körperschaft mit Rechtspersönlichkeit schaffen zu wollen[43]. Wo dieser Wille fehlt, liegt keine öffentlichrechtliche Körperschaft vor[44].

Wie bereits gesehen, fehlte es den Mitgliedern der KdK bei Vertragsschluss offensichtlich am Willen, eine öffentlichrechtliche Körperschaft zu begründen. Es liegt auch keine nachträgliche (konstante) Übung vor, die den Rückschluss auf einen implizit im Gründungsakt enthaltenen Willen zur Körperschaftsbildung zulassen würde.

---

38 MOOR, S. 530.

39 EGGER, Art. 59 N 14; MOOR, S. 530 f.; IMBODEN/RHINOW, Nr. 137 B-VI; RHINOW/KRÄHENMANN, Nr. 137 B-VI; TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 8 N 12.

40 BGE 104 Ia 445.

41 Siehe KNAPP, Précis, N 2603. Zum Ganzen § 3 Ziff. II-2.

42 Dazu ausführlicher unten § 3 Ziff. II-3a.

43 RIEMER, ZBl 2001, S. 77.

44 So z.B. in BGE 110 Ia 36 ff.

c) KdK als öffentlichrechtliche Körperschaft mit beschränkter Rechtsfähigkeit?

Auf einer entsprechenden Grundlage im öffentlichen Recht können auch öffentlichrechtliche Körperschaften mit einer **beschränkten Rechtsfähigkeit** geschaffen werden[45]. Diese Organisationsformen werden teilweise auch als «Körperschaften sui generis» bezeichnet[46]. Die Rechtsfähigkeit wird insofern beschränkt, als diese Körperschaften nicht in sämtlichen Bereichen rechtsfähig sind oder nicht an allen Rechten Besitz haben, die das Bundeszivilrecht (Art. 52 ff. ZGB) den juristischen Personen im Allgemeinen zuerkennt. Im Einzelnen ergeben sich Art und Ausmass der Beschränkung aus dem Gründungsakt. Denkbar ist beispielsweise eine Beschränkung auf die im Zusammenhang mit den gesetzlichen oder statutarischen Aufgaben notwendige Vertragsfähigkeit.

Dass die Mitglieder der KdK eine solche Körperschaft mit beschränkter Rechtsfähigkeit schaffen wollten, geht aus dem Gründungsakt nicht hervor. Es liegt auch hier keine nachträgliche (konstante) Übung vor, die den Rückschluss auf einen entsprechenden Willen im Gründungsakt zulassen würde.

d) KdK als öffentlichrechtliche Gesellschaft (ohne Rechtsfähigkeit)?

Der nicht abschliessende Charakter von Gesellschaftsformen im öffentlichen Recht lässt vermuten, dass es auch hier – wie dies im Privatrecht für die einfache Gesellschaft der Fall ist – eine **Auffangform** für Personenverbindungen geben muss, die auf der Basis öffentlichrechtlicher Vereinbarungen begründet worden sind. Im Gegensatz zu den (öffentlichrechtlichen) Körperschaften mit Persönlichkeit bedarf es hier keines bewussten Willens der Vertragspartner, eine Gesellschaft zu gründen. Als Gesellschafter kommen u.U. auch Einheiten in Frage, denen es an der Rechtsfähigkeit fehlt.

Einer solchen Gesellschaft kommt allerdings keine Rechtspersönlichkeit zu. Das Innen- und Aussenverhältnis richtet sich primär nach dem öffentlichen Recht und insbesondere nach den konkreten Vertragsbestimmungen. Zur Lückenfüllung kann per analogiam auf das Recht der einfachen Gesellschaft (Art. 530 ff. OR) zurückgegriffen werden.

4. Fazit

Die KdK ist durch eine entsprechende Vereinbarung der Kantonsregierungen geschaffen und mit der Aufgabe betraut worden, die Zusammenarbeit der Kantone in ihrem Zuständigkeitsbereich zu fördern und in kantonsrelevanten Angelegenheiten des Bundes die erforderliche Koordination und Information der Kantone sicherzustellen. Die Vertragsbestimmungen zur Organisation der Konferenz erinnern zwar stark an eine verbandsmässige Struktur. Ansonsten lässt sich aber weder aus dem Wortlaut der Vereinbarung noch aus der Entstehungsgeschichte oder der nachträglichen Übung ein Wille erkennen, dass die Kantonsregierungen einen Verein oder eine öffentlichrechtliche Körperschaft gründen wollten. Dasselbe gilt selbst mit

---

45 Siehe dazu auch FLEINER, S. 6 ff.; RIEMER, ZBl 2001, S. 77.

46 Vgl. Art. 1 Abs. 1 der Statuten der GDK (Fn. 3).

Bezug auf eine sich auf die Erfüllung des Organisationszwecks beschränkte Vertragsfähigkeit. Vor diesem Hintergrund lässt sich die KdK im heutigen Moment am ehesten als eine **öffentlichrechtliche Gesellschaft** qualifizieren, der **keine Rechtsfähigkeit** im Sinne der Art. 52 und 59 ZGB zukommt.

§ 3 DIE RECHTSFORM DER KDK DE LEGE FERENDA

I. Ausgangslage: Weshalb braucht es eine neue Rechtsform?

Die Konferenz bezweckt, die Zusammenarbeit unter den Kantonen in ihren Zuständigkeitsbereichen zu fördern und in kantonsrelevanten Angelegenheiten des Bundes die erforderliche Koordination und Information der Kantone sicherzustellen. Im Vordergrund ihrer Tätigkeit stehen die Erneuerung und Weiterentwicklung des Föderalismus, die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, die Willensbildung und Entscheidungsvorbereitung im Bund, der Vollzug von Bundesaufgaben durch die Kantone sowie die Aussen- und Integrationspolitik (Art. 2 Abs. 2 der Vereinbarung). Für die Erfüllung dieser vertraglich übertragenen Aufgaben benötigt die Konferenz keine Rechtspersönlichkeit. Selbst die Beschlussfassung (Art. 9 der Vereinbarung) setzt keine Rechtspersönlichkeit voraus.

Eine andere Frage ist freilich, ob die KdK in demokratischer und rechtsstaatlicher Hinsicht genügend legitimiert ist, um die ihr übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Sowohl in der politischen Auseinandersetzung[47] als auch in der Fachliteratur[48] werden ja bekanntlich immer wieder Zweifel an der Legitimität der KdK geäussert. Verlangt werden insbesondere die Grundlegung durch ein rechtsetzendes Konkordat, das unter der Mitwirkung der Kantonsparlamente und allenfalls des kantonalen Stimmvolks zu erlassen ist, sowie eine stärkere Kontrolle der KdK durch die Legislative und das Volk. Diese Skepsis, die im Übrigen nicht von allen geteilt wird[49], bezieht sich aber fast ausschliesslich auf die Aktivitäten der KdK und betrifft die Frage der Rechtsform zumindest nicht direkt. Eine vertiefte Befassung mit dieser Debatte würde den vorliegenden Rahmen bei weitem sprengen. Immerhin bewegt sich auch die Bestimmung der Rechtsform nicht ausserhalb der demokratisch-rechtsstaatlichen Grundsätze, weshalb in punktueller Weise darauf zurückzukommen sein wird.

Die Verleihung der Rechtspersönlichkeit entspringt offensichtlich vielmehr dem Bedürfnis der KdK, die für die Erfüllung ihrer Koordinations- und Mitwirkungsaufgaben notwendigen und nützlichen (privatrechtlichen) Verträge schliessen zu können[50].

II. Die Schaffung einer KdK mit Rechtspersönlichkeit – eine Auslegeordnung

Im Folgenden sind verschiedene Rechtsformen aufzuzeigen, die der KdK die im Hinblick auf ihre Fähigkeit zur Teilnahme am Privatrechtsverkehr notwendige Rechtsfähigkeit verleihen. Dabei sollen jeweils auch Vor- und Nachteile der einzelnen Rechtsformen skizziert werden.

---

47 Vgl. etwa die Anfrage des Kantonsrats Claudio Zanetti (ZH) vom 28.6.2004 und die Antwort des Regierungsrats ZH vom 18.8.2004 (KR-Nr. 258/2004); ebenso die Antwort des Regierungsrats SG vom 1.2.2005 auf die Interpellation 51.04.19 («Zweck und Legitimation der Konferenz der Kantonsregierungen»).

48 Statt vieler AUER, S. 145 f.; EHRENZELLER, S. 80 f.; FRICK, S. 7 f.; RHINOW, N 833 ff.

49 Vgl. etwa ABDERHALDEN, S. 198; *ead.*, Spannungsverhältnis, S. 45 ff.; PFISTERER, S. 418.

50 Vgl. die entsprechenden Ausführungen der KdK im Auftragsschreiben vom 7.9.2005; dazu oben § 1 Ziff. I.

1. Faktisches Auftreten als Rechtsperson

Die erste Möglichkeit könnte darin bestehen, dass die KdK ihre bisherige «Praxis» ändert und dazu übergeht, im Privatrechtsverkehr als Vertragspartnerin in Erscheinung zu treten. Wie bereits erwähnt, hat dieser Sinneswandel zumindest in bestimmten Bereichen in der jüngeren Vergangenheit bereits Einzug gehalten[51].

Dabei könnte es allenfalls sinnvoll sein, diese Praxisänderung zusätzlich mit einem entsprechenden Beschluss der Plenarversammlung zu untermauern. Ein Zurückkommen auf den an der Gründungsversammlung gefällten Entscheid, die *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit mit der Führung des Sekretariats zu beauftragen, ist hierfür nicht notwendig. Auch mit einem ausgelagerten Sekretariat ist es grundsätzlich möglich, als Vertragspartei aufzutreten. Ob die Aufrechterhaltung dieser Auslagerung allerdings rein logistisch Sinn macht, kann hier nicht beurteilt werden.

Diese Lösung erscheint vielleicht auf den ersten Blick etwas gewagt. Es ist aber in Erinnerung zu rufen, dass einige interkantonale Konferenzen in der Vergangenheit mit der Frage nach der Rechtspersönlichkeit äusserst *pragmatisch* umgegangen sind. So konnte THOMAS FLEINER in einem Rechtsgutachten vom Februar 1987 zur Rechtsnatur der Schweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz (heute GDK) festhalten, dass die Konferenz seit ihrer Gründung im Jahre 1919 in zahlreichen Fällen als Vertragspartei aufgetreten sei und sich somit ihre Rechtspersönlichkeit auch aus Gewohnheitsrecht ergebe[52]. Dabei gilt es zu beachten, dass für die Bildung einer auf Gewohnheitsrecht beruhenden Rechtspersönlichkeit der KdK neben der Rechtsüberzeugung der KdK und ihrer Vertragspartner auch eine langjährige, ununterbrochene und einheitliche Praxis der Verwaltungsbehörden erforderlich wäre[53].

Der *Vorteil* dieser Lösung liegt zweifellos in ihrer Einfachheit. Auf der anderen Seite würde ein solches pragmatisches Vorgehen *Rechtsunsicherheit* schaffen. Es wäre abzuwarten, wie allenfalls Zivilgerichte, Vollstreckungs- oder Verwaltungsbehörden (z.B. im Kontext von Baubewilligungen oder öffentlichen Abgaben) auf ein faktisches Auftreten als Rechtsperson reagieren würden. Die Erfahrungen mit anderen Konferenzen lassen immerhin erkennen, dass sich die Behörden in Streitfällen nie gründlicher mit deren Rechtsnatur auseinandergesetzt haben[54].

2. Verein nach Art. 60 ff. ZGB

Wie das Beispiel der KKJPD zeigt[55], können sich interkantonale Konferenzen auch in der Rechtsform des Vereins nach Art. 60 ff. ZGB institutionalisieren. Vereine erlangen Rechtspersönlichkeit (Art. 60 Abs. 1 ZGB), sobald der Wille, als Körperschaft zu bestehen, aus den Statuten ersichtlich ist und sofern sie einen idealen Zweck haben[56].

---

51 Vgl. oben § 1 Ziff. I.

52 FLEINER, S. 2, 5.

53 Zu den (strengen) Voraussetzungen an die Entstehung von Gewohnheitsrecht im öffentlichen Recht statt vieler HÄFELIN/MÜLLER, N 196 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 16 N 4.

54 Vgl. beispielsweise mit Bezug auf einen Rechtsstreit zwischen der EDK und der Kartographia Winterthur AG die Hinweise im Gutachten des Sekretariats EDI vom 19.11.1959, in: VEB 29 (1959/60) Nr. 52, S. 103.

55 Statuten der KKJPD vom 9./10. November 1995 bzw. 13. November 2003; GSCHWEND/SCHWEIZER, S. 9 f.

56 Vgl. oben Fn. 27.

Als *Gründungs-* und *Vereinsmitglieder* kommen natürliche sowie juristische Personen, namentlich auch jene des öffentlichen Rechts, in Betracht[57]. Da Kantonsregierungen als solche keine Rechtspersönlichkeit besitzen, ist wohl anzunehmen, dass nur die Kantone als Vereinsmitglieder in Frage kommen. Die Kantone werden in ihrer Mitgliedschaft durch die Kantonsregierungen vertreten[58].

Art. 2 der Statuten der KKJPD scheint davon abzuweichen, indem die jeweiligen Vorsteherinnen und Vorsteher der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren als Mitglieder der Konferenz bezeichnet werden. An anderen Orten wird jedoch deutlich ersichtlich, dass diese Vorsteherinnen und Vorsteher nur als Organe ihrer Kantone handeln[59].

Der *Wille, als Verein zu bestehen,* muss in den Statuten unmissverständlich geäussert werden. Auf die Bezeichnung als *Statuten* kommt es zwar nicht an; wichtig ist aber das Vorliegen eines schriftlichen «Grunderlasses», der den körperschaftlichen Willen der Gründer zum Ausdruck bringt und über den Zweck sowie allenfalls über Mittel und Organisation des Vereins Auskunft gibt (Art. 60 Abs. 2 ZGB)[60].

Der *Vereinszweck* darf nicht ein wirtschaftlicher, sondern muss ein idealer sein. Art. 60 Abs. 1 ZGB enthält eine nicht abschliessende Aufzählung von solchen idealen Zwecksetzungen. Die Erfüllung öffentlichrechtlicher Aufgaben wird in dieser Aufzählung zwar nicht genannt, ist aber nach allgemeiner Auffassung darin enthalten[61]. Sowohl Gemeinden[62] als auch Kantone können für ihre bundesstaatliche Zusammenarbeit die Vereinsform wählen.

Auf eine statutarische Bestimmung zu den *Mitteln* des Vereins kann zwar verzichtet werden, da sich in Art. 71 Abs. 2 ZGB eine dispositive Regelung findet[63]. Im Kontext von (Regierungs-)Konferenzen wäre allerdings eine Regelung zu empfehlen, die sich zur Höhe und zur Verteilung der Beiträge auf die Mitglieder zumindest im Grundsatz ausspricht. In diesem Sinne sieht beispielsweise auch Art. 3 der Statuten der KKJPD vor, dass die ordentlichen Aufwendungen der Konferenz durch Beiträge der Kantone gedeckt werden, die – auf der Basis der letzten eidgenössischen Volkszählung – nach der Zahl der Kantonseinwohner im Verhältnis zur Einwohnerzahl des ganzen Landes bemessen werden. Ferner ist es nicht unzulässig, dass ein Verein Träger einer Art Grund- oder Stammkapital ist, das von den Vereinsmitgliedern eingeschossen wird[64].

Was die innere *Organisation* des Vereins betrifft, könnte die bestehende Regelung in den Statuten übernommen werden.

Der Verein kommt mit der *Verabschiedung der Statuten* durch die Gründergemeinschaft zustande. Da im Einzelnen umstritten ist, ob die Statuten von den Gründungsmitgliedern unterzeichnet werden müssen[65], ist ein zumindest vom Protokollführer unterschriebenes Protokoll der Gründungsversammlung zu empfehlen. Die Vereinsmitglieder erwerben ihre Mitgliedschaft durch Zustimmung zu den Statuten[66].

---

57 HEINI/SCHERRER, Art. 60 N 32; RIEMER, Art. 60 N 9.

58 So auch FLEINER, S. 5 mit Bezug auf Fachdirektorenkonferenzen.

59 Vgl. Art. 3 hinsichtlich der Finanzierung der Konferenz; Art. 6 Abs. 2 betreffend das Stimmrecht des Kantons (sic!).

60 Zum Ganzen RIEMER, Art. 60 N 86 ff.; TUOR/SCHNYDER/SCHMID/RUMO-JUNGO, S. 147.

61 AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N 240; BRUNNER, Möglichkeiten, S. 117; FLEINER, S. 4; HÄFELIN/HALLER, N 1249; HÄFELIN, ZSR 1969 II, S. 690 f.; kritischer STUTZ, S. 32. – Vgl. zum Vereinszweck statt vieler RIEMER, Art. 60 N 37 ff.

62 So hat beispielsweise auch der Schweizerische Gemeindeverband für die Wahrnehmung seiner Ziele und Interessen die Vereinsform gewählt.

63 RIEMER, Art. 60 N 34, 42 ff.

64 RIEMER, Art. 60 N 43.

65 Ein Teil der Lehre verlangt die Unterzeichnung der Statuten oder des Protokolls der Gründungsversammlung durch die Gründer oder durch den Vorstand (TUOR/SCHNYDER/SCHMID/RUMO-JUNGO, S. 147). Andere plädieren gegen das Erfordernis einer solchen Unterzeichnung (vgl. HEINI/SCHERRER, Art. 60 N 40 m.w.H.). Nach RIEMER (Art. 60 N 82) genügt auch ein vom Protokollführer unterschriebenes Protokoll der Gründungsversammlung.

66 HEINI/SCHERRER, Art. 60 N 38.

Sollen juristische Personen Vereinsmitglieder werden, ist sicherzustellen, dass die Zustimmung zu den Statuten von den zur Vertretung dieser Personen befugten Organen abgegeben wird. Auf die Gründungsgesellschaft kommen im Allgemeinen die Vorschriften über die einfache Gesellschaft (Art. 530 ff. OR) zur Anwendung[67].

> Will sich die KdK als Verein konstituieren, kann sie die Vorbereitungsarbeiten und Gründungsphase auf der Basis der bestehenden Vereinbarung organisieren. Als Gründungsversammlung könnte die bestehende Plenarversammlung eingesetzt werden. Gleichzeitig mit der Verabschiedung der Statuten könnte die Aufhebung der bestehenden Vereinbarung beschlossen werden. Da die Kantone an dieser Versammlung jeweils nur mit einem oder einigen Vertretern der Regierung vertreten sind, wäre sicherzustellen, dass diese im Namen ihrer Kantonsregierung handeln, die ihrerseits den Kanton vertritt. – Eine noch elegantere Lösung bestünde allenfalls darin, dass die Plenarversammlung nach Erarbeitung der Vereinsstatuten die Auflösung der bestehenden Vereinbarung auf den Zeitpunkt hin beschliesst, da sämtliche Kantonsregierungen schriftlich ihre Zustimmung zu den Statuten abgegeben haben.

Die *gesetzliche Grundlage* zur Gründung eines privatrechtlichen Vereins liegt auch dann in Art. 60 ff. ZGB, wenn der Verein im Wesentlichen öffentlichrechtliche Zwecke verfolgt. Somit bedarf es für die Konstituierung einer Regierungskonferenz in Vereinsform neben dem privatrechtlichen Errichtungsakt grundsätzlich keiner weiteren Rechtsgrundlage[68]. Eine solche besondere gesetzliche Grundlage ist allerdings dann erforderlich, wenn dem Verein hoheitliche Befugnisse übertragen werden[69].

> Solange der KdK keine hoheitlichen Kompetenzen *«übertragen»* werden, erübrigt sich eine besondere gesetzliche Grundlage für die Vereinsgründung, die sich im Übrigen auch über den Abschluss eines rechtsetzenden Konkordats schaffen liesse. Im Rahmen der bis anhin von der KdK wahrgenommenen Aufgaben kann aber von einer Übertragung von hoheitlichen Kompetenzen durch die Kantone keine Rede sein. Weder im Bereich der Förderung der horizontalen Zusammenarbeit noch im Kontext der Mitwirkung an der Willensbildung im Bund haben die Kantone Hoheitsrechte an die Konferenz abgegeben bzw. übertragen. Es bleibt ihnen weiterhin möglich, ausserhalb der Konferenz zusammenzuarbeiten oder dem Bund ihre eigenen Stellungnahmen abzugeben[70].

Des Weiteren stellt sich die Frage, ob die Gründung eines Vereins der nach *Art. 48 Abs. 3 BV* für den Abschluss von interkantonalen Vereinbarungen geltenden *Meldepflicht an den Bundesrat* untersteht. Die Vorschrift von Art. 48 BV bezieht sich nach allgemeiner Auffassung ausschliesslich auf öffentlichrechtliche Verträge[71]; privatrechtliche Verträge der Kantone sind davon unberührt. Wo die Kantone aber eine privatrechtliche Gesellschaft (wie insbesondere einen Verein) gründen, geht mit dieser Gründung eine zumindest konkludente öffentlichrechtliche Vereinbarung der Institutionalisierung der Zusammenarbeit in Gesellschaftsform einher, so dass Art. 48 BV Anwendung finden muss[72]. Demzufolge sind die Kantone verpflichtet, die «Vereinbarung» dem Bundesrat zur Kenntnis zu bringen, woraufhin dieser bei einer allfälligen Unzulässigkeit bei der Bundesversammlung Einsprache erheben kann (Art. 186 Abs. 3 BV). Diesem Verfahren kommt allerdings keine konstitutive Wirkung zu.

Solange ein Verein für seine Zwecke kein kaufmännisches Gewerbe betreibt, ist er nicht zu einer Eintragung ins *Handelsregister* verpflichtet (Art. 61 Abs. 2 ZGB). Er ist aber dazu befugt, sobald die Vereinsstatuten angenommen und der Vorstand bestellt

---

67 RIEMER, Art. 60 N 104.

68 Vgl. auch KNAPP, Précis, N 2603.

69 Vgl. analog zur Gründung von öffentlichen Unternehmen in Privatrechtsform bzw. zur Beteiligung des Staates an privatwirtschaftlichen Unternehmen HÄFELIN/MÜLLER, N 1485, 1504.

70 Vgl. Art. 10 Abs. 2 der bestehenden Vereinbarung.

71 KNAPP, Art. 48 BV N 13; implizit RHINOW, Grundzüge, N 847 ff.

72 Vgl. bereits unter der alten Bundesverfassung HÄFELIN, Art. 7 aBV N 12.

ist (Art. 61 Abs. 1 ZGB). Einer allfälligen Eintragung in das Handelsregister käme aber keine konstituierende Funktion zu[73].

Für die KdK wäre ein Handelsregistereintrag weder erforderlich noch nahe liegend.

Die *Konstituierung als Verein* im Sinne von Art. 60 ff. ZGB würde der KdK eine uneingeschränkte Rechtspersönlichkeit verschaffen, ohne dass es hierfür einer besonderen gesetzlichen Grundlage bedürfte. Es stellt sich allerdings die Frage, ob eine auf den Organisationszweck beschränkte Rechtsfähigkeit nicht ausreichen würde[74]. Rein rechtlich gesehen bestehen jedoch m.E. keine Einwände gegen die Schaffung einer Konferenz mit einer unbeschränkten Rechtsfähigkeit.

3. Statuierung als öffentlichrechtliche Körperschaft

a) Im Allgemeinen

Die Errichtung öffentlichrechtlicher Körperschaften bedarf einer hinreichenden Grundlage im öffentlichen Recht, aus welcher der Wille, eine Körperschaft mit Rechtspersönlichkeit schaffen zu wollen, hinreichend zum Ausdruck gelangt[75]. Ob es in jedem Fall eine Grundlegung in einem *Gesetz im formellen Sinne* braucht[76] oder ob allenfalls auch eine *Verordnung* genügen kann[77], wird in Lehre und Rechtsprechung kontrovers beurteilt. Im Lichte des Legalitätsprinzips ist auf jeden Fall eine rechtssatzmässige Grundlage erforderlich, wobei unter den gegebenen Voraussetzungen auch Gewohnheitsrecht[78] in Betracht gezogen werden kann. Die erforderliche Normstufe (Gesetz im formellen Sinn oder Verordnung) ist unter Berücksichtigung des Inhalts der Norm auf der Basis von rechtsstaatlichen und demokratischen Kriterien zu bestimmen. Aus dem Bundesrecht ergeben sich hierfür zwar Minimalanforderungen, welche die kantonale Organisationshoheit entsprechend einschränken[79]. Im Übrigen bildet die Festlegung gesetzespflichtiger Inhalte aber kein «gemeineidgenössisches Verfassungsprinzip»[80], sondern bleibt den Kantonen vorbehalten[81]. Die föderale Ordnung unseres Bundesstaates bringt es mit sich, dass in den Kantonen teilweise unterschiedliche Anforderungen an die demokratische Grundlegung von Normen bestehen. Im Übrigen verlangt selbst das Legalitätsprinzip nicht, dass alle Verwaltungstätigkeiten in gleichem Ausmass an eine gesetzliche Grundlage gebunden werden; es muss vielmehr nach Handlungsbereichen und Handlungsformen der Verwaltung differenziert werden[82]. Insbesondere ist für die Frage der

---

73 Vgl. zu den Folgen der freiwilligen Eintragung mit Bezug auf die Rechtsstellung des Vereins grundlegend RIEMER, Art. 61 N 50 ff., 73 ff.

74 THOMAS FLEINER hielt eine volle Rechtspersönlichkeit für die Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz (heute GDK) zwar für juristisch möglich, sachlich aber für nicht gerechtfertigt und unangebracht (S. 8 f.).

75 HÄFELIN/MÜLLER, N 1291; RIEMER, ZBl 2001, S. 77.

76 BGE 104 Ia 445; GYGI, S. 55; FLEINER, S. 5; KNAPP, Précis, N 2602; TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 5 N 9 und § 19 N 13; RHINOW/KRÄHENMANN, Nr. 137 B-VIII.

77 Urteil des BGr. vom 24.9.1980, S. 38; HÄFELIN/MÜLLER, N 1291; Gutachten des Sekretariats EDI vom 19.11.1959, in: VEB 29 (1959/60) Nr. 52, S. 101 ff.; STUTZ, S. 62.

78 FLEINER, S. 5; STUTZ, S. 62.

79 Vgl. statt vieler BGE 128 I 121 f.; Urteil des BGr. 2P.146/2005 vom 17.11.2005, Erw. 2.2.

80 SCHWEIZER, S. 525.

81 Immerhin haben neuere Kantonsverfassungen damit begonnen, einen materiellen Gesetzesbegriff zu definieren und gesetzespflichtige Inhalte festzulegen: vgl. etwa Art. 69 Abs. 4 KV BE, Art. 93 Abs. 2 KV FR, Art. 50 KV SH, Art. 69 KV AR, Art. 31 KV GR, § 78 Abs. 1 KV AG.

82 TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 19 N 12; ähnlich RHINOW, N 3170 mit Bezug auf die Aussenpolitik.

erforderlichen gesetzlichen Absicherung zwischen der Schaffung einer Einheit mit Rechtspersönlichkeit einerseits und der Übertragung von hoheitlichen Aufgaben anderseits zu unterscheiden: Im letzteren Fall ist immer eine formellgesetzliche Grundlage notwendig[83], während für die blosse Schaffung einer öffentlichrechtlichen Körperschaft mit Rechtspersönlichkeit durchaus auch eine Verordnung genügen kann. Wo die Gründung der Körperschaft mit der Übertragung von Verwaltungsaufgaben zusammenfällt, ist eine entsprechende Abstützung in einem Gesetz im formellen Sinn unentbehrlich.

Öffentlichrechtliche Körperschaften lassen sich aber auch mittels Staatsverträgen oder *interkantonalen Vereinbarungen* begründen, zumal solche Verträge, soweit sie unmittelbar anwendbar sind, das Erfordernis der rechtssatzmässigen Grundlegung ebenfalls erfüllen[84]. Im Übrigen verlangt das Legalitätsprinzip jedoch die Einhaltung des Grundsatzes der *Parallelität der Rechtsformen:* Verträge mit einem Inhalt, der innerkantonal auf Gesetzesstufe zu erlassen wäre, müssen von Bundesrechts wegen mindestens vom Parlament genehmigt werden[85]. Ansonsten ist es Sache des kantonalen Staatsrechts, innerhalb der bundesrechtlichen Minimalanforderungen (Art. 51 BV) die Zuständigkeiten und das Verfahren zum Abschluss von interkantonalen Verträgen zu bestimmen[86]. In einigen Kantonen kommt dem Regierungsrat eine eigenständige, verfassungsunmittelbare Kompetenz zum Abschluss interkantonaler Verträge zu[87]. Selbst dort, wo sich die Kantonsverfassung zu dieser Frage ausschweigt, ist anzunehmen, dass die kantonalen Regierungen zum Abschluss derjenigen rechtsetzenden interkantonalen Vereinbarungen zuständig sind, die vom Gegenstand und Inhalt her im Rahmen ihrer Verordnungsbefugnisse liegen würden[88]. Mit anderen Worten ist die nach Massgabe der Kantonsverfassung bestehende Abgrenzung der innerkantonalen Rechtsetzungsbefugnisse zwischen Parlament und Regierung spiegelbildlich auf die Zuständigkeit zum Abschluss rechtsetzender interkantonaler Vereinbarungen zu übertragen. Insbesondere darf sich das interkantonale Vertragsrecht nicht allzu sehr von den Grundsätzen der Kantonsverfassungen betreffend die gesetzespflichtigen Inhalte entfernen[89].

Im Schrifttum wird oft behauptet, dass die *Konstituierung der KdK als Körperschaft des öffentlichen Rechts* nur auf der Basis eines mindestens von den Kantonsparlamenten genehmigten Konkordats zulässig sei[90]. Diese Auffassung ist jedoch m.E. zu undifferenziert: Sie übersieht zunächst, dass grundsätzlich auch Kantonsregierungen rechtsetzende Vereinbarungen abschliessen können. Ferner wird ungeachtet der konkreten Aufgaben und Kompetenzen der KdK sowie unter

---

83 Vgl. z.B. Art. 98 Abs. 2 nKV ZH [in Kraft ab 1.1.2006].

84 HÄFELIN/MÜLLER, N 383; SCHWEIZER, S. 520 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 28 N 39.

85 BRUNNER, Möglichkeiten, S. 130, 162.

86 AUBERT, N 887; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N 1572; HÄFELIN, Art. 7 aBV N 68; TSCHANNEN, § 25 N 23.

87 Vgl. z.B. in Art. 88 Abs. 4 Satz 2 KV BE für kurzfristig kündbare interkantonale Verträge, die entweder im Bereich seiner Verordnungskompetenzen liegen oder von untergeordneter Bedeutung sind (dazu KÄLIN, S. 135); in die gleiche Richtung gehen Art. 87 Abs. 2 KV AR; § 77 Abs. 1 lit. d KV BL; Art. 99 lit. c KV GL; Art. 45 Abs. 2 KV GR; Art. 92 Abs. 2 KV JU; § 67^{quater} Abs. 2 KV LU; Art. 65 Abs. 4 Satz 2 KV SH (dazu DUBACH/MARTI/SPAHN, S. 107 f., 201 f.); Art. 82 Abs. 1 lit. c KV SO; Art. 74 Abs. 2 KV SG; § 43 Abs. 2 KV TG; Art. 97 Abs. 2 lit. d KV UR; Art. 54 Ziff. 5 KV VS (e contrario); Art. 69 Abs. 1 Satz 2 nKV ZH (ab 1.1.2006).

88 So auch AUBERT, N 887; HÄNNI, FS Hangartner, S. 664; HANGARTNER, S. 78 f.; SCHAUMANN, S. 106 f.

89 BOLZ, S. 582.

90 So etwa FRICK, S. 7 f.

Ausblendung der entsprechenden verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantonsregierungen pauschal angenommen, es handle sich um einen Inhalt, der innerkantonal auf Gesetzesstufe und daher vom Parlament bzw. vom Volk zu erlassen wäre. – Nach der hier vertretenen Auffassung bedarf die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft zwar einer rechtssatzmässigen Grundlage. Dass die geschaffene Einrichtung mit Rechtspersönlichkeit (Art. 59 i.V.m. Art. 52 ff. ZGB) ausgestattet wird, ist jedoch für die Frage der demokratisch-rechtsstaatlichen Grundlegung der entsprechenden Gründungsvereinbarung sekundär. Entscheidender hierfür ist vielmehr, welche Aufgaben diese Einrichtung übernimmt und in welchen Zuständigkeitsbereich diese Aufgaben in den einzelnen Kantonen fallen.

Eine der Hauptaufgaben der KdK besteht darin, in koordinierter Weise *an der Willensbildung des Bundes in kantonsrelevanten Angelegenheiten mitzuwirken*. Obwohl die wichtigsten Mitwirkungsrechte in der Regel vom Kantonsparlament unter allfälliger Mitwirkung des Stimmvolks wahrgenommen werden (z.B. Einreichung Standesinitiative, Kantonsreferendum), sind es in der Regel die Kantonsregierungen, welche Vernehmlassungen zuhanden der Bundesbehörden erstellen und entsprechende Stellungnahmen abgeben[91]. In diesem Rahmen muss es den Kantonsregierungen auch zustehen, sich untereinander abzusprechen[92]. Den Kantonen bleibt es freilich vorbehalten, die Parlamente in der Ausübung dieser Mitwirkungsrechte einzubeziehen[93]; von Bundesrechts wegen sind sie aber dazu nicht verpflichtet. Sodann bleibt zu berücksichtigen, dass der Beschluss der KdK nicht das Ergebnis eines kantonsinternen Willensbildungsprozesses ist, sondern einem in Verhandlungen mit anderen Kantonsregierungen gewonnen Entscheid gleichkommt[94]. Da das Recht der Kantone, eine eigene Stellungnahme abzugeben, unberührt bleibt[95], lässt sich auch nicht von einer eigentlichen «Übertragung» von Regierungskompetenzen auf eine interkantonale Einrichtung sprechen, wofür es in der Tat einer Vereinbarung in der Form einer formellgesetzlichen Grundlage bedürfte.

Die zweite Hauptaufgabe der KdK liegt darin, die *Zusammenarbeit* zwischen den Kantonen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu *fördern*. Im Rahmen der den kantonalen Regierungen durch die Kantonsverfassung zugewiesenen Kompetenz zur Vorbereitung von Erlassen der Parlamente steht es diesen Kantonsregierungen auch zu, sich zwecks Sicherstellung einer koordinierten und harmonisierten Rechtsentwicklung mit anderen Kantonen abzusprechen. Vor diesem Hintergrund bedarf es für die Vereinbarung von Mustererlassen keiner qualifizierten demokratischen Grundlegung, solange die Kantonsparlamente die Erlasse im Gesetzgebungsverfahren noch beliebig ändern und ergänzen können[96]. Geht die KdK hingegen dazu über, interkantonale Vereinbarungen mit rechtsetzendem Charakter zu erarbeiten oder andere hoheitliche Tätigkeiten auszuüben, braucht es hierfür eine interkantonale Vereinbarung, die zumindest im gleichen Verfahren wie ein Gesetz im formellen Sinne genehmigt worden ist.

Vor diesem Hintergrund wird klar, dass es für die Bestimmung der Qualität der rechtsstaatlich-demokratischen Absicherung der KdK weniger auf deren Rechtsform als vielmehr auf deren Aufgaben und Kompetenzen ankommt. Solange die Hoheit über die Rechtsetzung, die Mitwirkung an der Willensbildung und andere öffentliche Aufgaben – zumindest rechtlich gesehen – bei den einzelnen Kantonen bleibt, reicht es aus, die KdK in einer *rechtsetzenden Vereinbarung* (ohne formellen Gesetzesrang) als Körperschaft des öffentlichen Rechts auszugestalten. Freilich müsste für jeden Kanton geprüft werden, ob sich der Regierungsrat nach dem Gesagten auf eine explizite bzw. implizite Vertragsabschlusskompetenz in der Kantonsverfassung stützen kann. Ausserdem sind solche Vereinbarungen dem Bundesrat nach Mass von Art. 48 Abs. 3 BV zur Kenntnis zu bringen.

---

91 Vgl. statt vieler Art. 73 lit. f KV SG. Zum Ganzen auch JAAG, N 36.

92 ABDERHALDEN, Spannungsverhältnis, S. 48; ebenso Antwort des RR ZH vom 18.8.2004 auf eine parlamentarische Anfrage (Fn. 47).

93 BRUNNER, LeGes 2004, S. 139; NUSPLIGER, S. 92; STURNY, S. 98.

94 ABDERHALDEN, Spannungsverhältnis, S. 46.

95 Art. 10 Abs. 2 der Vereinbarung.

96 ABDERHALDEN, Spannungsverhältnis, S. 47.

Mitglieder der KdK als *öffentlichrechtliche Körperschaft* wären nicht die Kantonsregierungen, sondern die Kantone. Letztere würden aber durch die jeweiligen Kantonsregierungen vertreten. Als juristische Person (Art. 52 i.V.m. Art. 59 ZGB) verfügt die öffentlichrechtliche Körperschaft über eine volle Rechts- und Parteifähigkeit. Der Status als öffentlichrechtliche Körperschaft hat somit hauptsächlich Wirkungen auf die Stellung im Privatrechtsverkehr; Art und Umfang der hoheitlichen Aufgabenbereiche bleiben davon grundsätzlich unberührt.

b) Erleichterungen für öffentlichrechtliche Körperschaften mit beschränkter Rechtspersönlichkeit?

Wie bereits beschrieben, kennt das öffentliche Recht weder einen numerus clausus an Organisationsformen noch einen Typenzwang für Organisationsformen mit Rechtspersönlichkeit.

In der Praxis haben sich interkantonale Konferenzen immer wieder als vermögens- und geschäftsfähige Organisationen verstanden[97], obwohl sie sich weder in Vereinsform noch mittels entsprechender rechtsetzender Vereinbarung als öffentlichrechtliche Körperschaft konstituiert hatten. Ihre Vertrags-, Vermögens- und Prozessfähigkeit leiteten die Konferenzen gewissermassen aus ihrem Organisationsstatut ab. Sie wurden als befähigt erachtet, die zur Erfüllung ihrer satzungsmässigen Aufgaben notwendigen Verträge abzuschliessen und das dazu erforderliche Vermögen zu besitzen. Es kann in solchen Fällen – unter analoger Heranziehung der völkerrechtlichen Regelung für internationale Organisationen[98] – von einer *funktionellen Rechtsfähigkeit* gesprochen werden. Diese Rechtsfähigkeit beschränkt sich auf die Trägerschaft jener Rechte und Pflichten, die sich aus dem statutarischen Zweck der Organisation ergeben.

Für die Begründung der KdK als öffentlichrechtliche Körperschaft mit einer auf den Organisationszweck *beschränkten Rechtsfähigkeit* bedarf es einzig eines von den Kantonsregierungen erlassenen Organisationsstatuts; eine rechtsetzende interkantonale Vereinbarung, die wie bei der Schaffung einer öffentlichrechtlichen Körperschaft die Mitgliedschaft der einzelnen Kantone begründen würde, ist nicht erforderlich. Fraglich ist allerdings, ob mit der Einrichtung einer solchen Körperschaft nicht auch eine zumindest konkludente, öffentlichrechtliche Vereinbarung zur Institutionalisierung der Zusammenarbeit einhergeht, was die Anwendbarkeit von Art. 48 Abs. 3 BV, insbesondere die Meldepflicht an den Bundesrat, nach sich ziehen würde[99].

Als Anschauungsbeispiel könnten die Statuten der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK) vom 20.9.2002 dienen. Diese Konferenz hat sich in ihren Statuten als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit beschränkter Rechtsfähigkeit konstituiert und damit das beschriebene Konzept der funktionellen Rechtsfähigkeit übernommen.

---

97 So die EDK (vgl. Gutachten des Sekretariats EDI vom 19.11.1959, in: VEB 29 (1959/60) Nr. 52, S. 102 f.) oder die Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz (vgl. FLEINER, S. 2 ff.).

98 VERDROSS/SIMMA, § 679; vgl. auch DOEHRING, N 213; zum Ganzen ebenfalls RODOLPHE S. IMHOOF, La personnalité juridique et le statut des institutions de caractère international: Exemples tirés de la pratique suisse, in: Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht, Band XLVI (1989), S. 93 ff.

99 Diese Frage wird – soweit ersichtlich – im Schrifttum kaum behandelt. Folgt man den Ausführungen von HÄFELIN (Art. 7 aBV N 12, 14), ist sie in der Tendenz zu bejahen. – Vgl. zum Ganzen auch Ziff. 2 hiervor.

4. Fazit

Das Ziel, die KdK für eine Teilnahme am Privatrechtsverkehr zu befähigen, lässt sich auf verschiedenen Wegen erreichen.

- Die einfachste Lösung könnte darin liegen, im Privatrechtsverkehr fortan konstant als *Vertragspartnerin aufzutreten,* wie dies andere Konferenzen in der Vergangenheit auch schon getan haben. Allenfalls könnte dieser Paradigmenwechsel mit einem entsprechenden Beschluss der Plenarversammlung zum Ausdruck gebracht werden. Dieses pragmatische Vorgehen ist allerdings mit dem Risiko verbunden, dass Behörden in einem konkreten Verfahren die Rechts- und Parteifähigkeit der KdK zumindest in Zweifel ziehen könnten.
- Immer noch relativ einfach zu bewerkstelligen wäre die Statuierung der KdK als *öffentlichrechtliche Körperschaft mit beschränkter Rechtsfähigkeit.* Es würde hierzu ausreichen, dass sich die Kantonsregierungen ein entsprechendes Organisationsstatut geben und sich hierin – in Anlehnung an die Statuten der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SDK) – als öffentlichrechtliche Körperschaft mit beschränkter Rechtsfähigkeit statuieren würden. Diese Rechtsfähigkeit beschränkt sich auf die Trägerschaft jener Rechte und Pflichten, die sich aus dem statutarischen Zweck der Organisation ergeben.
- Die Konstituierung als *Verein* nach Art. 60 ff. ZGB würde der KdK demgegenüber zu einer uneingeschränkten Rechtsfähigkeit verhelfen. Für die Vereinsgründung reicht es, wenn die Kantonsregierungen als Vertreterinnen der Kantone schriftlich ihre Zustimmung zu den Statuten geben, aus denen der unmissverständliche Wille, als Verein zu bestehen, hervorgeht. Eine Eintragung im Handelsregister ist zwar möglich, aber weder notwendig noch sinnvoll. Neben dem privatrechtlichen Errichtungsakt braucht es keine weitere Rechtsgrundlage etwa in Form einer rechtsetzenden interkantonalen Vereinbarung, solange dem Verein keine hoheitlichen Befugnisse übertragen werden. Wird sich die KdK auch weiterhin im Rahmen ihrer bisherigen Aufgaben bewegen, kann aber von einer Übertragung von hoheitlichen Kompetenzen durch die Kantone keine Rede sein.
- Die Konstituierung als *öffentlichrechtliche Körperschaft* bringt der KdK zwar ebenfalls die volle Rechtsfähigkeit. Ihre Errichtung bedarf aber einer Rechtsgrundlage in Form einer rechtsetzenden interkantonalen Vereinbarung. Im Einzelnen ist umstritten, welcher Normstufe eine solche Vereinbarung zu entsprechen hätte. Nach der hier vertretenen Auffassung reicht eine rechtsetzende Vereinbarung ohne formellen Gesetzesrang, solange die Hoheit über die Rechtsetzung, die Mitwirkung an der Willensbildung und andere öffentliche Aufgaben bei den einzelnen Kantonen verbleibt. Freilich müsste für jeden Kanton auf der Basis der jeweiligen Regelungen in der Kantonsverfassung geprüft werden, ob dem Regierungsrat entsprechende Vertragsabschlusskompetenzen zukommen. Vor diesem Hintergrund scheint die Rechtsform der öffentlichrechtlichen Körperschaft inopportun, lässt sich doch die hier gewünschte Rechtsfähigkeit auch mit einfacheren Mitteln erreichen.

§ 4 EINE ZUSAMMENFASSUNG IN FORM DER BEANTWORTUNG DER KONKRET GESTELLTEN FRAGEN

1. Rechtsnatur der KdK im jetzigen Zeitpunkt

Die KdK lässt sich heute angesichts ihrer Rechtsgrundlagen und dem darin zum Ausdruck kommenden Willen der Kantone am ehesten als eine *öffentlichrechtliche Gesellschaft* qualifizieren, der *keine Rechtsfähigkeit* im Sinne der Art. 52 und 59 ZGB zukommt. Das Innen- und Aussenverhältnis richtet sich primär nach dem öffentlichen Recht und insbesondere nach den konkreten Vertragsbestimmungen. Zur Lückenfüllung kann per analogiam auf das Recht der einfachen Gesellschaft (Art. 530 ff. OR) zurückgegriffen werden[100].

2. Auslegeordnung bzw. Auflistung der für die KdK in Frage kommenden Rechtsformen

In den letzten Jahren hat sich seitens der KdK ein zunehmendes Bedürfnis entwickelt, im Rechtsverkehr als Vertragspartei und Trägerin von Institutionen in Erscheinung zu treten. Ein solches Auftreten setzt aber Rechtsfähigkeit und Handlungsfähigkeit voraus. Von den Organisationsformen, die eine Rechtspersönlichkeit beinhalten, sind in erster Linie diejenigen von Interesse, die an einer auf Mitgliedschaft basierenden Organisationsstruktur anknüpfen. Im Einzelnen sind folgende Lösungen denkbar:

- **Weg des Pragmatismus**[101]: Die wohl einfachste Lösung könnte darin liegen, im Privatrechtsverkehr fortan konstant als Vertragspartnerin aufzutreten, wie dies andere Konferenzen in der Vergangenheit auch schon getan haben. Selbst die KdK hat – wie bereits mehrmals erwähnt – in den letzten Jahren begonnen, vermehrt «rechtsgeschäftlich» in Erscheinung zu treten, ohne dass dies zu ernsthaften Problemen geführt hätte.
- **Verein**[102]: Die Konstituierung als Verein nach Art. 60 ff. ZGB würde der KdK zu einer uneingeschränkten Rechtsfähigkeit verhelfen. Mitglieder des Vereins können auch juristische Personen des öffentlichen Rechts sein. Im Fall der KdK wären es die Kantone, vertreten durch ihre Regierungen. Als Anschauungsbeispiel für eine interkantonale Konferenz in Vereinsform könnte die KKJPD dienen.
- **Öffentlichrechtliche Körperschaft**[103]: Die Rechtsform der öffentlichrechtlichen Körperschaft geht ebenfalls mit einer uneingeschränkten Rechtsfähigkeit einher. Als juristische Person des öffentlichen Rechts verfügen öffentlichrechtliche Körperschaften über eigenes Vermögen, das aus Beiträgen der Mitglieder sowie anderen Mitteln gespeist wird. Als Mitglieder kommen – wie beim Verein – nur natürliche oder juristische Personen in

100 Zum Ganzen § 2 Ziff. II-3d/4.
101 Im Einzelnen § 3 Ziff. II-1.
102 Im Einzelnen § 3 Ziff. II-2.
103 Im Einzelnen § 3 Ziff. II-3a.

Frage. Da Kantonsregierungen keine Rechtspersönlichkeit besitzen, wären die Kantone als Mitglieder der Körperschaft anzusehen.

- **Öffentlichrechtliche Körperschaft mit funktioneller (beschränkter) Rechtsfähigkeit**[104]: In der Praxis haben sich interkantonale Konferenzen immer wieder als vermögens- und geschäftsfähige Organisationen verstanden, obwohl sie sich weder in Vereinsform noch mittels entsprechender rechtsetzender Vereinbarung als öffentlichrechtliche Körperschaft konstituiert hatten. Ihre Rechtsfähigkeit leiteten die Konferenzen gewissermassen aus ihrem Organisationsstatut ab. Sie wurden als befähigt erachtet, die zur Erfüllung ihrer satzungsmässigen Aufgaben notwendigen Verträge abzuschliessen und das dazu erforderliche Vermögen zu besitzen. Die Rechtsfähigkeit einer solchen öffentlichrechtlichen Körperschaft (sui generis) beschränkt sich auf die Trägerschaft jener Rechte und Pflichten, die sich aus dem statutarischen Zweck der Organisation ergeben. Als Anschauungsbeispiel könnte hierfür die Rechtsform der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK) dienen.

3. Aufführung der wesentlichen Vor- und Nachteile dieser Rechtsformen unter der besonderen Berücksichtigung einer allfällig entstehenden Rechtspersönlichkeit (insbesondere auch hinsichtlich der Frage der Vertragsfähigkeit der KdK) sowie der entsprechenden Auflagen/Anforderungen an die ordnungsgemässe Geschäftsführung der KdK (Entscheidvorbereitung, Beschlussfassung, Rechnungsablegung etc.)

Die Schaffung einer juristischen Person hat keine spezifisch öffentlichrechtlichen Auswirkungen, sondern ist hauptsächlich für die Frage der Rechts- und Parteifähigkeit im Privatrechtsverkehr von Bedeutung. Welche Aufgaben und hoheitlichen Befugnisse einer Organisationseinheit übertragen werden, hängt somit nicht direkt von der Rechtsform dieser Organisationseinheit ab. Bekanntlich können auch Verwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit hoheitlich handeln, während es umgekehrt Organisationen mit Rechtspersönlichkeit geben kann, denen keine hoheitlichen Befugnisse übertragen werden. In diesem Sinne bedarf die KdK für die unmittelbare Erfüllung der ihr mittels Vereinbarung der Kantonsregierungen vom 8. Oktober 1993 anvertrauten Aufgaben keiner Rechtspersönlichkeit.

Vor diesem Hintergrund muss insbesondere auch für die Frage der erforderlichen demokratisch-rechtsstaatlichen Grundlegung einer Organisationseinheit zwischen der Ausgestaltung der Rechtsform einerseits und der Übertragung von öffentlichen Aufgaben anderseits unterschieden werden. Während für die Übertragung von hoheitlichen Kompetenzen immer eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinne erforderlich ist, kann sich die Rechtsgrundlage für die Schaffung einer Organisationseinheit auch unmittelbar aus dem Bundeszivilrecht (z.B. Art. 60 ff. ZGB für den Verein) oder aus einem Gesetz im materiellen Sinne ergeben.

Wird die KdK – in welcher Form auch immer – mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet, hat dies somit hauptsächlich Auswirkungen hinsichtlich Vertrags-, Partei- und Vermö-

[104] Im Einzelnen § 2 Ziff. II-3c und § 3 Ziff. II-3b.

gensfähigkeit. Als Rechtsperson wird die KdK insbesondere befähigt, Verträge abzuschliessen, als Partei in einem Gerichts- oder Verwaltungsverfahren aufzutreten und über ihr eigenes Vermögen zu verfügen. Für die Ausgestaltung der Geschäftsführung (insbesondere die Entscheidvorbereitung oder die Beschlussfassung) ergeben sich daraus – vorbehältlich anderweitiger zwingender Bestimmungen – keine direkten Anforderungen.

Immerhin müsste sich die mit der Rechtspersönlichkeit geschaffene Vermögensfähigkeit auch in der Art der *Rechnungsführung* niederschlagen: Die Rechnung der KdK ist heute in die Rechnung der *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit integriert, wird aber als separate Rechnung mit eigenem Kostenverteiler und Bilanz ausgewiesen. Der Stiftungsrat nimmt die Jahresrechnung lediglich zur Kenntnis; es existieren zudem zwei separate Revisionsberichte. Nach meinem Dafürhalten ist es auch in Zukunft nicht ausgeschlossen, dass die KdK als eigenständige juristische Person die Rechnungsführung auf der Basis eines Mandats an eine andere juristische Person auslagert, solange für das Vermögen der KdK eine eigene Rechnung geführt wird. Ferner ist es auch möglich, den Stiftungsrat oder ein anderes Organ der *ch* Stiftung mit der Rechnungskontrolle zu betrauen; gegenüber der KdK würde dieses Organ aber als externe Kontrollstelle fungieren. Überhaupt wäre darauf zu achten, dass es sich bei den genannten Einrichtungen um zwei eigenständige juristische Personen handelt. Daher könnte es vielleicht sinnvoll sein, personelle Überschneidungen zu vermeiden.

Der Vollständigkeit halber muss auch darauf hingewiesen werden, dass die Schaffung einer Organisationseinheit mit Rechtspersönlichkeit *steuerrechtliche Konsequenzen* nach sich zieht. Von der Steuergesetzgebung werden im Allgemeinen sowohl Vereine als auch juristische Personen des öffentlichen Rechts erfasst[105]. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass neben dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden auch juristische Personen, die öffentliche Zwecke verfolgen, für den Gewinn und das Kapital, die ausschliesslich und unwiderruflich diesen Zwecken gewidmet sind, im Grundsatz von der Steuerpflicht befreit sind[106].

Für die Schaffung der beschriebenen Rechtspersönlichkeit kommen freilich verschiedene Organisationsformen in Frage, deren Vor- und Nachteile sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- Die **pragmatische** Lösung, die darin liegt, fortan **«rechtsgeschäftlich» aufzutreten,** besticht durch ihre Einfachheit. Die KdK würde gewissermassen durch ihr blosses Verhalten faktisch Teilhaberin im privatrechtlichen Rechtsverkehr. Es braucht dazu weder eine neue Vereinbarung noch muss die bestehende geändert werden. Immerhin könnte es sinnvoll sein, diese Praxisänderung mit einem entsprechenden Beschluss der Plenarversammlung zu untermauern. Ferner müsste sich – wie bereits erwähnt – die mit der Rechtspersönlichkeit geschaffene Vermögensfähigkeit auch in der Art der Rechnungsführung niederschlagen; dies bezieht sich insbesondere auch auf die Sicherstellung der Rechnungskontrolle. Hingegen drängen sich mit Bezug auf die Geschäftsführung im Zusammenhang mit der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben im Vergleich zur heutigen Abwicklung der Entscheidvorbereitung oder der Beschlussfassung keine Änderungen auf. Dass diese pragmatische Lösung allerdings zu Rechtsunsicherheiten führt, liegt auf der Hand: Es wäre abzuwarten, wie allenfalls Zivilgerichte, Vollstreckungs- oder Verwaltungsbehörden auf ein solches faktisches Auftreten als Rechtsperson reagieren würden. Immerhin lassen die Erfahrungen mit anderen Konferenzen erkennen, dass sich die Behören in Streitfällen nie gründlicher mit deren Rechtsnatur befasst haben.

---

105 Vgl. Art. 49 Abs. 1 lit. b DBG (SR 642.11) und Art. 20 StHG (SR 642.14); zum Ganzen HÖHN, § 22 N 6 f.; LOCHER, Art. 49 N 9 und 13.

106 Vgl. Art. 56 lit. g DBG und Art. 23 Abs. 1 lit. f StHG; zum Ganzen HÖHN, § 22 N 13 ff., 16; LOCHER, Art. 56 N 97 ff.

- Derartige Rechtsunsicherheiten würden bei einer Konstituierung als **Verein** nicht bestehen: Vereine sind juristische Personen des Privatrechts (Art. 60 ff. ZGB) und als solche rechts-, partei- und vermögensfähig (Art. 53 ZGB). Als weiterer Vorteil kommt dazu, dass es neben dem privatrechtlichen Gründungsakt keine rechtssatzmässige Vereinbarung braucht, sofern der KdK keine hoheitlichen Aufgaben übertragen werden[107]. Wenn wie bis anhin die Kantone ihre Kompetenzen im Bereich der horizontalen Zusammenarbeit oder im Kontext der Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes behalten, kann aber von einer Übertragung öffentlicher Aufgaben keine Rede sein. Eine Eintragung im Handelsregister ist zwar möglich, aber weder notwendig (Art. 61 ZGB) noch sinnvoll. Da es für Vereine an der Eintragungspflicht fehlt, besteht auch keine kaufmännische Buchführungspflicht im Sinne von Art. 957 ff. OR. Immerhin müsste sich auch hier die mit der Rechtspersönlichkeit geschaffene Vermögensfähigkeit in der Art der Rechnungsführung niederschlagen. Ausserdem müsste die Organisation der KdK auf Vereinbarkeit mit den zwingenden Bestimmungen des Vereinsrechts geprüft und nötigenfalls angepasst werden (vgl. Art. 63 Abs. 2 ZGB).
- Die Konstituierung als **öffentlichrechtliche Körperschaft** bringt der KdK zwar ebenfalls die volle Rechtsfähigkeit. Ihre Errichtung bedarf aber einer Rechtsgrundlage in Form einer rechtsetzenden interkantonalen Vereinbarung. Im Einzelnen ist umstritten, welcher Normstufe eine solche Vereinbarung zu entsprechen hätte. Nach der hier vertretenen Auffassung reicht eine rechtsetzende Vereinbarung ohne formellen Gesetzesrang, solange die Hoheit über die Rechtsetzung, die Mitwirkung an der Willensbildung und andere öffentliche Aufgaben bei den einzelnen Kantonen verbleibt. Freilich müsste für jeden Kanton auf der Basis der jeweiligen Regelungen in der Kantonsverfassung geprüft werden, ob dem Regierungsrat entsprechende Vertragsabschlusskompetenzen zukommen. Vor diesem Hintergrund scheint die Rechtsform der öffentlichrechtlichen Körperschaft inopportun, lässt sich doch die hier gewünschte Rechtsfähigkeit auch mit einfacheren Mitteln erreichen.
- Bedeutend einfacher wäre die Konstituierung der KdK als **öffentlichrechtliche Körperschaft mit beschränkter Rechtsfähigkeit.** Es würde hierzu ausreichen, dass sich die Kantonsregierungen ein entsprechendes Organisationsstatut geben und sich hierin – beispielsweise in Anlehnung an die Statuten der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SDK) – als öffentlichrechtliche Körperschaft mit beschränkter Rechtsfähigkeit statuieren. Diese Rechtsfähigkeit beschränkt sich auf die Trägerschaft jener Rechte und Pflichten, die sich aus dem statutarischen Zweck der Organisation ergeben. Hinsichtlich der Geschäftsführung müsste die KdK keine wesentlichen Änderungen vornehmen, da die beschränkte Rechtsfähigkeit zumindest auf die Prozesse der Entscheidvorbereitung oder

107 Immerhin geht der Vereinsgründung nach der hier vertretenen Auffassung eine zumindest konkludente, öffentlichrechtliche Vereinbarung zur Institutionalisierung der Zusammenarbeit in Vereinsform voraus. Dies hat zur Folge, dass die Vereinbarung dem Bundesrat nach Massgabe von Art. 48 Abs. 3 BV zur Kenntnis gebracht werden muss. Bestehen nach der Auffassung des Bundesrats Zweifel an der Rechtmässigkeit der Vereinbarung, kann er bei der Bundesversammlung Einsprache erheben (Art. 186 Abs. 3 BV). In diesem Fall hat die Bundesversammlung über die Genehmigung der Vereinbarung endgültig zu entscheiden (Art. 172 Abs. 3 BV).

Beschlussfassung keinen Einfluss hat. Mit Bezug auf die Rechnungsführung und -kontrolle kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden.

In der Tendenz scheinen viele Gründe dafür zu sprechen, die KdK entweder in **Vereinsform** zu kleiden oder als **öffentlichrechtliche Körperschaft mit beschränkter Rechtsfähigkeit** auszugestalten. Beide Organisationsformen bringen der KdK die gewünschte Rechtsfähigkeit und lassen sich nach der hier vertretenen Auffassung ohne Festsetzung einer rechtsetzenden interkantonalen Vereinbarung errichten. Ausserdem existieren mit der KKJPD und der SODK für beide Rechtsformen Anschauungsbeispiele, die auch in der Praxis funktionieren. Während der Verein mit voller (uneingeschränkter) Rechtsfähigkeit ausgestattet ist, beschränkt sich die Rechtsfähigkeit der beschriebenen öffentlichrechtlichen Körperschaft indes auf jene Rechtsgeschäfte, die in Erfüllung der statutarischen Aufgaben getätigt werden. Immerhin dürften sich in beiden Fällen bereits durch das Budget Einschränkungen für die Eingehung vertraglicher Verpflichtungen ergeben.

4. Konkrete Verfahrensschritte in Bezug auf die Errichtung der in Frage kommenden Rechtsformen

Die bisherigen Abklärungen haben ergeben, dass für die KdK am ehesten der Verein oder die öffentlichrechtliche Körperschaft mit beschränkter Rechtsfähigkeit in Frage kommen. Abschliessend ist zusammenzufassen, welche Verfahrensschritte hinsichtlich der Errichtung dieser beiden Organisationsformen notwendig und nützlich sind.

- Will sich die KdK als **Verein** konstituieren, kann sie die Vorbereitungsarbeiten und Gründungsphase auf der Basis der bestehenden Vereinbarung der Kantonsregierungen abwickeln. Subsidiär kommen die Vorschriften über das Recht der einfachen Gesellschaft (Art. 530 ff. OR) zur Anwendung. Nach Erarbeitung der Vereinsstatuten könnte die Plenarversammlung die Auflösung der bestehenden Vereinbarung auf den Zeitpunkt beschliessen, da sämtliche Kantonsregierungen schriftlich ihre Zustimmung zu den Statuten abgegeben haben. Mit dieser Zustimmung zu den schriftlichen Statuten, aus denen der Wille hervorgeht, als Körperschaft zu bestehen, ist der Verein konstituiert. Bleibt es bei den bisherigen Aufgaben, bedarf es des Weiteren keiner gesetzlichen Abstützung in Form einer rechtsetzenden interkantonalen Vereinbarung. Auch ein Eintrag ins Handelsregister wäre weder erforderlich noch sinnvoll.
- Will sich die KdK in einer **öffentlichrechtlichen Körperschaft** mit einer auf den Organisationszweck **beschränkten Rechtsfähigkeit** ausstatten, hat sie ein entsprechendes Organisationsstatut auszuarbeiten, in dem dieser Wille explizit zum Ausdruck kommt. Die Vorbereitungsarbeiten müssten ebenfalls auf der Basis der bestehenden Vereinbarung der Kantonsregierungen abgewickelt werden. Nach Erarbeitung des Organisationsstatuts könnte die Plenarversammlung die Auflösung der bestehenden Vereinbarung auf den Zeitpunkt beschliessen, da sämtliche Kantonsregierungen ihre schriftliche Zustimmung zum Statut gegeben haben. Eine rechtsetzende interkantonale Vereinbarung, die wie bei der Schaffung einer öffentlichrechtlichen

Körperschaft die Mitgliedschaft der einzelnen Kantone begründen würde, ist nicht erforderlich.

* * *

BIBLIOGRAPHIE

ABDERHALDEN URSULA — Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, Diss. Freiburg, Freiburg 1999 (zit. Möglichkeiten)

ABDERHALDEN URSULA — Das Spannungsverhältnis zwischen Kantonsparlamenten und interkantonalen Regierungskonferenzen: Problem und Lösungsansätze, in: Dähler/Kölz/Notter (Hrsg.), Parlament, Regierung und Volksrechte, Materialien zur Zürcher Verfassungsreform, Band 4, Zürich 2000, S. 41 ff. (zit. Spannungsverhältnis)

ARNET MORITZ — Das Instrumentarium der EDK – interkantonale Koordination als Organisationsfrage, in: Bildungspolitik im schweizerischen Föderalismus, Festschrift für Prof. Dr. Eugen Egger, Bern/Stuttgart 1985, S. 69 ff.

AUBERT JEAN-FRANCÇOIS — Bundesstaatsrecht der Schweiz, Fassung von 1967, Band I, Neubearbeiteter Nachtrag bis 1990, Basel/Frankfurt a.M. 1991

AUER ANDREAS — «Neue Partnerschaft» im schweizerischen Bundesstaat, in: Bernhard (Hrsg.), Grenzerfahrungen, NHG-Jahrbuch 1997/1998, Aarau/Frankfurt a.M./Salzburg 1997, S. 137 ff.

AUER ANDREAS / MALINVERNI GIORGIO / HOTTELIER MICHEL — Droit constitutionnel suisse, Volume I, L'Etat, Berne 2000

BOLZ MARCEL — Die Verfassung des Kantons Aargau – Was hat sich bewährt? Wo besteht Handlungsbedarf?, in: ZBl 1999, S. 571 ff.

BRUNNER STEPHAN C. — Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantonaler Zusammenarbeit, Diss. St. Gallen, Zürich 2000 (zit. Möglichkeiten)

BRUNNER STEPHAN C. — Kantonale Staatlichkeit im Wandel: Die Kantonsparlamente vor der Herausforderung kooperativer Handlungsformen, in: LeGes 2004, S. 131 ff. (zit. LeGes 2004)

DOEHRING KARL — Völkerrecht: ein Lehrbuch, 2. A., Heidelberg 2004

DUBACH RETO / MARTI ARNOLD / SPAHN PATRICK — Verfassung des Kantons Schaffhausen, Kommentar, Schaffhausen 2004

EGGER AUGUST — Art. 59 ZGB, in: Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, I. Band: Einleitung und Personenrecht, 2. A., Zürich 1930 (Neudruck 1978)

EHRENZELLER BERNHARD — Kooperativer Föderalismus und Demokratie in: Institut für Föderalismus (Hrsg.), 1. Nationale Föderalismuskonferenz, Tagungsband, Freiburg 2005, S. 67 ff.

FLEINER THOMAS — Rechtsgutachten über die Rechtsstellung der schweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz, Freiburg 1987

FRENKEL MAX — Föderalismus und Bundesstaat, Band II: Bundesstaat, Bern 1986

FRICK BRUNO — Rolle und Bedeutung des Ständerates für den Föderalismus, in: Institut für Föderalismus (Hrsg.), 1. Nationale Föderalismuskonferenz, Tagungsband, Freiburg 2005 (Separatum)

GSCHWEND LUKAS / SCHWEIZER RAINER — Geschichte der KKJPD / Histoire de la CCDJP / Cronistoria della CCDGP, 1905 – 2005, Zürich/Basel/Genf 2005

GYGI FRITZ	Verwaltungsrecht, Eine Einführung, Bern 1986
HÄFELIN ULRICH	Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, in: ZSR 1969 II, S. 549 ff. (zit. ZSR 1969 II)
HÄFELIN ULRICH	Art. 7 BV, in: Aubert u.a. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1989 (zit. Art. 7 aBV)
HÄFELIN ULRICH / HALLER WALTER	Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. A., Zürich 2005
HÄFELIN ULRICH / MÜLLER GEORG	Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich/Basel/Genf 2002
HÄNNI PETER	Von einer Renaissance des Konkordates? Möglichkeiten und Grenzen interkantonaler Vereinbarungen, in: Ehrenzeller u.a. (Hrsg.), Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Yvo Hangartner, St. Gallen/Lachen 1998, S. 659 ff. (zit. FS Hangartner)
HÄNNI PETER	§ 28 Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und den Kantonen, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz / Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, S. 443 ff. (zit. § 28)
HANDSCHIN LUKAS	Art. 530 OR, in: Honsell/Vogt/Watter (Hrsg.), Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Obligationenrecht II, Art. 530-1186 OR, Basel/Frankfurt a.M. 1994
HANGARTNER YVO	Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Band I: Organisation, Zürich 1980
HEINI ANTON / SCHERRER URS	Art. 60 ZGB, in: Honsell/Vogt/Geiser (Hrsg.), Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Zivilgesetzbuch I, Art. 1 - 456 ZGB, 2. A., Basel/Frankfurt a.M. 2002
HÖHN ERNST	Steuerrecht, 7. A., Bern/Stuttgart/Wien 1993
IMBODEN MAX / RHINOW RENÉ A.	Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 6. A., Zwei Bände, Basel/Frankfurt a.M. 1986
JAAG TOBIAS	§ 30 Die Rechtsstellung der Kantone in der Bundesverfassung, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz / Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, S. 473 ff.
KÄLIN WALTER	Gesetz und Verordnung, in: Kälin/Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien 1995, S. 129 ff.
KNAPP BLAISE	Précis de droit administratif, 4. éd., Bâle/Francfort-sur-le-Main 1991 (zit. Précis)
KNAPP BLAISE	Art. 48 BV, in: Ehrenzeller u.a. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf/Lachen 2002 (zit. Art. 48 BV)
LOCHER PETER	Kommentar zum DBG, Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, II. Teil: Art. 49-101 DBG, Therwil/Basel 2004
MOOR PIERRE	Des personnes morales de droit public, in: Haller/Kölz/Müller/Thürer (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, Zürich 1989, S. 517 ff.

MÜNGER BERNARD	Die Konferenz der Kantonsregierungen, in: Freiburghaus (Hrsg.), Die Kantone und Europa, Bern/Stuttgart/Wien 1994, S. 247 ff.
NUSPLIGER KURT	Die Kantonsregierungen – Strukturen, Prozesse, Reformen, in: Knoepfel/Linder (Hrsg.), Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel, Gedächtnisschrift für Raimund E. German, Basel/Genf/ München 2000, S. 79 ff.
PFISTERER THOMAS	Erneuerung des Föderalismus und innere Reformen in den Kantonen (mit Belegen aus dem Aargau), in: ZBl 1999, S. 411 ff.
RHINOW RENÉ	Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel/Genf/ München 2003
RHINOW RENÉ / KRÄHENMANN BEAT	Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband zur 5. (und unveränderten 6.) Auflage der Schweizerischen Verwal tungsrechtsprechung von Max Imboden und René A. Rhinow, Basel/Frankfurt a.M. 1990
RIEMER HANS MICHAEL	Die juristischen Personen, Systematischer Teil und Kommentar zu Art. 52-59 ZGB, in: Berner Kommentar, Band I, 3. Abteilung, 1. Teilband, 3. A., Bern 1993 (zit. Syst. Teil juristische Personen bzw. Art.)
RIEMER HANS MICHAEL	Die Vereine, Systematischer Teil und Kommentar zu Art. 60-79 ZGB, in: Berner Kommentar, Band I, 3. Abteilung, 2. Teilband, 3. A., Bern 1990 (zit. Syst. Teil Vereine bzw. Art.)
RIEMER HANS MICHAEL	Öffentlich-rechtliche Personenverbindungen ohne Rechtspersönlichkeit, in: ZBl 2001, S. 76 ff.
SCHAUMANN WILFRIED	Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, in: VVDStRL 19, Berlin 1961
SCHWEIZER RAINER	Zur Nachführung des Legalitätsprinzips, in: Mélanges Pierre Moor, Berne 2005, S. 517 ff.
STURNY THIEMO	Mitwirkungsrechte der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, Diss. Freiburg 1998
STUTZ WENDOLIN	Die kommunalen Zweckverbände im Kanton Aargau, Diss. Freiburg, Zürich 1964
TIEFENTHAL JÜRG	Die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), in: Iusletter 24. Januar 2005
TSCHANNEN PIERRE	Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004
TSCHANNEN PIERRE / ZIMMERLI ULRICH	Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. A., Bern 2005
TUOR PETER / SCHNYDER BERNHARD / SCHMID JÖRG / RUMO-JUNGO ALEXANDRA	Das Schweizerische Zivilgesetzbuch, 12. Auflage, Zürich 2002
VERDROSS ALFRED / SIMMA BRUNO	Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis, 3. A., Berlin 1984
WALDMANN BERNHARD	Der kooperative Föderalismus, Eine kurze Einführung, in: Institut für Föderalismus (Hrsg.), 1. Nationale Föderalismuskonferenz, Tagungsband, Freiburg 2005, S. 15 ff.