Bericht und Antrag zu Handen der 71. ZRK vom 21. November 2002
über die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit in der Zentralschweiz
Stans, 23. Oktober 2002

Inhaltsverzeichnis:

1. Kurze Rückblende 1
2. Weiterentwicklung der Zusammenarbeit in der Zentralschweiz 3
3. Klausur zur Zusammenarbeit in der Zentralschweiz 4
4. Antrag 5

1. Kurze Rückblende

Der zentrale Zweck der Zentralschweizer Regierungskonferenz ist die Förderung der Zusammenarbeit der Kantone der Zentralschweiz. Der seit ihrer Gründung unveränderte Zweckartikel besagt denn auch, dass die Zentralschweizer Regierungskonferenz die gemeinsame Lösung öffentlicher Aufgaben durch die Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug fördern will, wo die Aufgaben die Kräfte eines einzelnen Kantons übersteigen oder ihre Lösung durch einen einzelnen Kanton nicht zweckmässig ist. Ausserdem koordiniert sie die Zusammenarbeit der einzelnen Verwaltungszweige. In Fragen, welche für das ganze Konferenzgebiet bedeutsam sind, will die Konferenz gegenüber dem Bund oder andern Kantonen eine gemeinsame Haltung der Kantonsregierungen herbeiführen. Zudem fördert sie Bestrebungen kommunaler und privater Organisationen zum Nutzen des Konferenzgebietes (*ZRK-Statut Art. 1*). Neben der Begleitung konkreter Zusammenarbeitsprojekte hat sich die Plenarkonferenz regelmässig auch mit der interkantonalen Zusammenarbeit als solcher auseinandergesetzt. Als eigentliche Marksteine können *die Grundsätze der Zusammenarbeit in der Zentralschweiz vom 17.11.1994* sowie die *Richtlinien für gemeinsame politische Vorstösse und Vernehmlassungen der ZRK vom 16.11.1995* betrachtet werden[1].

In den neunziger Jahren wurde auf Bundesebene das Projekt „Neuer Finanzausgleich“ in Angriff genommen. Bund und Kantone streben dabei u.a. nach einer neuen und stufengerechten Verteilung der Aufgaben. Der kantonalen Aufgabenerfüllung durch interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich kommt

[1] Sämtliche Grundlagen sind einsehbar unter www.zrk.ch

dabei eine besondere Bedeutung zu. Dies hat 1997 auch die 61. ZRK erkannt und festgehalten, dass sie die Neugestaltung der interkantonalen Zusammenarbeit im Rahmen des NFA nicht passiv begleiten, sondern sich aktiv darauf vorbereiten will. Sie beschloss, einen Wechsel von einer bis dahin punktuellen zu einer systematischen Zusammenarbeit vorzunehmen. Dazu sollten in einem Projekt Aufgabenfelder der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und die Nutzenradien abgesteckt sowie handlungsfähige Strukturen und ein Steuerungsdienst geschaffen werden, damit die Zentralschweizer Kantone eine systematische Zusammenarbeit aufbauen können[2].

Gestützt auf die Beschlüsse der 61. ZRK wurde eine Projektgruppe eingesetzt und beauftragt, Vorschläge für interkantonale Aufgabenfelder und Zusammenarbeitsstrukturen zu erarbeiten. Als externen Berater hat die Projektgruppe Prof. Dieter Freiburghaus, IDHEAP, beigezogen. Zur Ermittlung möglicher Aufgabenfelder wurde eine Umfrage durchgeführt. Die Fachdirektorenkonferenz-Sekretäre wurden bezüglich der Strukturfragen interviewt. Schliesslich beantragte die Projektgruppe der 66. bzw. 67. ZRK im Jahr 2000, eine Versuchs- und Probephase zur Verstärkung der Zusammenarbeit zu starten. Bis Ende 2003 sollen praktische Erfahrungen mit dem Konzept einer *systematisch-pragmatischen Zusammenarbeit* gesammelt werden. Dazu wurden eine einfache Infrastruktur der Zusammenarbeit aufgebaut und sieben neue Projekte des Kernbereiches als erste Versuchsobjekte lanciert.

a) Systematisch-pragmatische Zusammenarbeit bedeutet, dass nach wie vor die Einzelprojekte im Zentrum stehen (es soll keine suprakantonale Organisation aufgebaut werden) = *pragmatisch*. Diese Einzelprojekte werden gezielt aufgespürt, während der Bearbeitung begleitet und unterstützt, wodurch die Erfolgschancen erhöht werden sollen. Aus der Projektarbeit werden Erfahrungen gesammelt und aufbereitet späteren Projekten wieder zur Verfügung gestellt = *systematisch*.

b) Bei den sieben im Frühjahr 2000 beschlossenen neuen Projekten handelte es sich um[3]:
   - Gemeinsamer Massnahmenplan Lufthygiene, ZUDK;
   - Harmonisierung der formalen Raumplanung, ZBDK;
   - Gemeinsame Organisation der Personalweiterbildung, ZFDK;
   - Gemeinsame amtliche Vermessungsaufsicht, ZJDK;
   - Regionaler Tierarztdienst, ZGDK;
   - Regionaler Statistikdienst, ZVDK;
   - Gemeinsame Organisation der Opferhilfe, ZGDK.

c) Die von der 67. ZRK[4] beschlossene Infrastruktur der Zusammenarbeit besteht im Wesentlichen aus drei Pfeilern:

   - Den *Zusammenarbeitsorganen* mit Plenarversammlung, Ausschuss und Fachdirektorenkonferenzen. Der ZRK soll die politische Leitfunktion zukommen. Die Plenarversammlung soll sich von einer reinen Koordinationskonferenz zu einer Zusammenarbeitskonferenz entwickeln. Der Ausschuss ist als eigentliches Geschäftsführungsorgan der Zusammenarbeit gedacht. Er begleitet die beschlossenen Projekte, spürt neue auf und entwickelt die Zusammenarbeit weiter (Der Ausschuss hat die Projektgruppe abgelöst und auch deren Aufgabe übernommen). Die Fachdirektorenkonferenzen sind die Arbeitsorgane, welche die Projekte erarbeiten und durchführen.

---

[2] Vergleiche Protokoll der 61. ZRK vom 26.11.1997
[3] Vergleiche Protokoll der 66. ZRK vom 4.5.2000 sowie den Bericht zum entsprechenden Traktandum
[4] Vergleiche Protokoll der 67. ZRK vom 24.11.2000 sowie den Bericht zum entsprechenden Traktandum

- Das *ZRK-Sekretariat* wird zur Kompetenzstelle der Zusammenarbeit ausgebaut. Neben der Administrativfunktion als Stabsstelle der Plenarversammlung und des Ausschusses soll es insbesondere Projekt unterstützen, neue Projekte aufspüren und lancieren, Hilfsmittel erarbeiten und Öffentlichkeitsarbeit für die Zusammenarbeit betreiben.
- Neben diesen Organen sind als dritter Pfeiler *Hilfsmittel* für die Unterstützung der Zusammenarbeit bereit zu stellen. Das sind Richtlinien, Musterverträge, Zusammenarbeitsgrundlagen in einer Datenbank, das Internet etc.

Seither wurde die Infrastruktur aufgebaut, die Arbeit an den sieben Projekten begonnen (und teilweise bereits abgeschlossen) sowie erste Anpassungen vorgenommen. Neue Projekte wurden diskutiert oder lanciert.

2. Weiterentwicklung der Zusammenarbeit in der Zentralschweiz

Die Probephase wurde von Beginn weg nicht als starre Versuchsanordnung definiert. Neben den oben erwähnten sollen auch neue Projekte lanciert werden. Erkenntnisse und Erfahrungen sind offen zu legen und allfällige Verbesserungen an Struktur und Verfahren sind zu diskutieren und umzusetzen. Die Probephase läuft seit gut zwei Jahren. Es werden sich heute alle Betroffenen ein Bild der eingeleiteten systematisch-pragmatischen Zusammenarbeit gemacht haben. Jede und jeder hat Erkenntnisse sammeln können, die es zusammen zu tragen gilt und die zu einer Fixierung der Stärken und Ausmerzung der Mängel führen müssen.

Es würde den Rahmen dieses Berichtes sprengen, sämtliche bisherigen Erfahrungen darzustellen. Einige zentrale Punkte aus den Diskussionen im Ausschuss und in der Zentralschweizer Staatsschreiberkonferenz sollen aber aufzeigen, in welche Richtung die Zusammenarbeit weiter entwickelt werden könnte.

Betreffend **Struktur** zeigt sich, dass die Plenarversammlung ihre Funktion als strategisches Organ nur ungenügend wahrnehmen kann. Sie hat nicht die Voraussetzungen, strategische Fragen aufzuwerfen und abschliessend zu beantworten. Die Funktion des Ausschusses als leitendes Organ ist wichtig. Es stellt sich aber die Frage des Verhältnisses zu den Fachdirektorenkonferenzen, aber auch zur Staatsschreiberkonferenz. Die Fachdirektorenkonferenzen müssten stärker in die Zusammenarbeitsorganisation eingebunden werden. Zudem ist deren Reorganisation zu prüfen. Nicht zuletzt gehören zur Struktur auch die Kantone selbst. Sie sind verstärkt ins System einzubeziehen. Denn letztlich kommen sämtliche Impulse aus den Kantonen und es werden alle Entscheide in den Kantonen getroffen. Das Sekretariat kann professionelle Unterstützung bieten, sollte aber möglicherweise vermehrt als Fachstelle und nicht nur als Sekretariat der ZRK in Erscheinung treten (selbstverständlich unter Beibehaltung der heutigen Administrativfunktion für ZRK, Ausschuss, ZSK).

Betreffend **Verfahren** war der Schritt zur Einführung einer Stufe „Vorprojekt“ sicherlich richtig. Die einzelnen Schritte sind aber noch konsequenter zu definieren und auseinander zu halten. Die Kantone sind frühzeitiger in alle Projekte (aller Fachdirektorenkonferenzen und Arbeitsgruppen) einzubeziehen. Die Unterscheidung (normale) Projekt und Projekte des Kernbereiches ist zu hinterfragen. Die Praxis zeigt, dass eine Zuordnung und damit die Einhaltung unterschiedlicher Verfahren schwierig und wenig fruchtbar ist.

Wichtig ist aber auch festzustellen, dass die **Zusammenarbeit als solche** von keiner Seite in Frage gestellt wird. Allerdings gibt es in Bezug auf die Fragen, in welchem Umfang, bei welchem Nutzen, mit wem und in welchen Formen interkantonal zu kooperieren ist, sehr unterschiedliche Auffassungen. Es ist für eine erfolgreiche Zusammenarbeit wesentlich, dass sie in ihrem Bestand und Ziel von einem breiten Konsens getragen wird.

3. Klausur zur Zusammenarbeit in der Zentralschweiz

Mit diesem kurzen Abriss soll es hier sein Bewenden haben. Eine Erfahrung aus der Versuchs- und Probephase besteht nämlich auch darin, dass selbst eine detaillierte Berichterstattung zu Handen einer Plenarversammlung keine ausführliche, offene und abschliessende Diskussion auszulösen vermag. Dies mag am Mangel an Zeit oder auch am Charakter des Sitzungsablaufes liegen (indem nämlich weniger persönliche Statements abgegeben, sondern die Beschlüsse der Kantonsregierungen vorgestellt werden)[5].

Der Verlauf der Versuchs- und Probephase zur Verstärkung der Zusammenarbeit gebietet nun aber eine offene Diskussion über die Zusammenarbeit in der Zentralschweiz: *Inhaltlich* liegen Erkenntnisse vor, die nach Massnahmen struktureller und verfahrenstechnischer Art verlangen. Damit diese durchgeführt werden können, ist ein breiter Konsens notwendig, und dieser wiederum setzt eine grundsätzliche Behandlung voraus. *Zeitlich* endet mit dem Jahr 2003 die Versuchs- und Probephase. Auf diesen Zeitpunkt sind sämtliche Verträge der ZRK (Infrastruktur und Personal) terminiert. Unter Berücksichtigung der langen Zeit interkantonaler Entscheidfindung sind erste, richtungsweisende Beschlüsse über die Zukunft der Zusammenarbeit in der Zentralschweiz spätestens im Frühjahr 2003 zu fassen. Diese sollen ebenfalls auf breitem Konsens basieren.

Aus diesen Überlegungen heraus beantragt der Ausschuss die Durchführung einer Klausur über die Zusammenarbeit in der Zentralschweiz. Während eines ganzen Tages sollen ausserhalb des üblichen Rahmens der Konferenz in einem offenen Gespräch im Plenum sowie in Arbeitsgruppen die Erkenntnisse vorgetragen und ausgetauscht, Massnahmen vorgeschlagen und diskutiert sowie die Zukunft des Projekts besprochen werden. Es soll genügend Zeit vorhanden sein, sich konkreter Probleme aus der Versuchs- und Probephase anzunehmen sowie sich in grundsätzlicher Art über die Zusammenarbeit der sechs Kantone, die Aufgabenerfüllung der Region auszutauschen und einen Konsens für die künftige Zusammenarbeit zu entwickeln.

Teilnehmer an der Klausur sind die Regierungen der Zentralschweizer Kantone (inkl. Staatsschreiber). Im Gegensatz zu den Konferenzen findet aber die Behandlung der Themen nicht durch die Abgabe kantonaler Voten statt, sondern durch eine persönliche Diskussion in offener Runde.

Thematisch sind, ausgehend von den Erkenntnissen der Versuchs- und Probephase, die Strukturen und das Verfahren sowie Grundsatzfragen der Zusammenarbeit zu behandeln. Dies bedingt eine exemplarische Zusammenstellung der gemachten Erkenntnisse anhand der laufenden Projekte und Verfahren, kon-

---

[5] Aus diesem Grunde verzichtet dieser Bericht auch auf die Vorstellung von Struktur- und Verfahrensänderungen, welche die Staatsschreiber bzw. der Ausschuss vorbesprochen haben. Sie sollen weiter bearbeitet und als Diskussionsbasis der Klausur zur Verfügung gestellt werden.

krete Vorschläge für Strukturanpassungen und Verfahrensabläufe sowie eine Konzeptionierung der Zukunft der Zusammenarbeit. Für die Vorbereitung ist das Sekretariat in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss, der Staatsschreiberkonferenz und dem externen Berater Prof. Freiburghaus zuständig. Fragen, die ein Kanton oder eine Konferenz unbedingt behandelt haben möchte, können bereits an der kommenden, 71. ZRK eingebracht werden oder während der Vorbereitung via Ausschuss und ZSK.

Zeitlich stattfinden soll die ganztägige Klausur im Februar 2003, so dass einerseits genügend Zeit für die Vorbereitung zur Verfügung steht und anderseits die Resultate der Klausur für eine Beschlussfassung durch die 72. ZRK aufbereitet werden können.

Finanziell soll die Klausur über die ZRK-Rechnung abgewickelt werden. Die Ausgaben sind dabei gewohnt tief zu halten. Sie beschränken sich auf die Verpflegung und die Räumlichkeiten, allenfalls Moderation.

4. Antrag

1. a) Die Kantonsregierungen der Zentralschweiz führen im Frühjahr 2003 (ev. genaues Datum einsetzen) eine gemeinsame Klausur zum Thema „Zusammenarbeit in der Zentralschweiz“ durch.
   b) Ziel der Klausur ist die gemeinsame Willensbildung über die Zukunft einer verstärkten Zusammenarbeit in der Zentralschweiz aufgrund der bisherigen Erfahrungen.
   c) Dazu diskutieren die Mitglieder der Kantonsregierungen in einer offenen Runde die Erkenntnisse aus der Versuchs- und Probephase der systematisch-pragmatischen Zusammenarbeit. Es sind die Grundsätze der Zusammenarbeit zu besprechen sowie gezielte Struktur- und Verfahrensanpassungen zu erarbeiten.
   d) Die Resultate der Klausur sind für eine Beschlussfassung der 72. ZRK über die Zukunft der verstärkten Zusammenarbeit in der Zentralschweiz aufzubereiten.
2. Das Sekretariat ist zu beauftragen, in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss, der Staatsschreiberkonferenz und dem externen Berater, die Klausur vorzubereiten.
3. Die Kosten der Klausur werden nach dem ZRK-Schlüssel auf die Kantone verteilt und in die Rechnung 2003 aufgenommen (sind nicht Teil des Voranschlages 03).