



# Gemeinsam stark

50 Jahre  
Zusammenarbeit in  
der Zentralschweiz



ZENTRALSCHWEIZER  
REGIERUNGSKONFERENZ



ZENTRALSCHWEIZER  
REGIERUNGSKONFERENZ

© Zentralschweizer Regierungskonferenz, ZRK, Stans 2016

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, vorbehalten. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Zentralschweizer Regierungskonferenz unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.

Herausgeber: Zentralschweizer Regierungskonferenz

Gestaltung und Druck: Engelberger Druck AG, Stans

Umschlagseite: Christa Lanz, Hochschule Luzern – Design & Kunst

**Bestellungen:**

Zentralschweizer Regierungskonferenz

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans

Tel. 041 618 79 21, [info@zrk.ch](mailto:info@zrk.ch), [www.zrk.ch](http://www.zrk.ch)

ISBN 978-3-909191-65-7



# **50 JAHRE ZUSAMMENARBEIT IN DER ZENTRALSCHWEIZ – GEMEINSAM STARK**

JUBILÄUMSSCHRIFT ZUM 50-JÄHRIGEN  
BESTEHEN DER ZENTRALSCHWEIZER  
REGIERUNGSKONFERENZ

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Vorwort</b>	6
<i>Dr. Heidi Z'graggen, UR, Konferenzpräsidentin</i>	
<b>Einleitung</b>	8
<i>ZRK-Sekretariat</i>	
<b>Die ZRK 1966–2016: Ein historischer Rückblick</b>	12
<i>Karin Schleifer, NW</i>	
<b>Kurzbeiträge aus den verschiedenen Epochen: Errungenschaften und Niederlagen durch die Jahrzehnte</b>	
Gründung und erste Jahre	44
<i>Franz Schwegler, LU</i>	
Die Bewährungsjahre 1972–1980	52
<i>Franz Schwegler, LU</i>	
Konsolidierungsphase 1982–1990	56
<i>Urs Wallimann, OW</i>	
Erneuerung der Grundlagen 1990–2003	60
<i>Dr. Paul Huber, LU</i>	
Professionell. Und besser? 2000–2005	65
<i>Dr. Vital Zehnder, SZ</i>	
Schwierige Jahre 2005–2010	68
<i>Niklaus Bleiker, OW</i>	
Kooperation stärkt den Föderalismus 2011–2015	72
<i>Beat Villiger, ZG</i>	
Die ZRK blickt nach vorne	75
<i>Hans Wallimann, OW</i>	
<b>Projekte mit interregionaler Ausstrahlung</b>	
Der interkantonale Kulturlastenausgleich – ein Pioniervorhaben	80
<i>Dr. Othmar Filliger, NW</i>	

Die Fachhochschule Zentralschweiz: Vorzeigeeinrichtung der regionalen Zusammenarbeit <i>Dr. Markus Hodel, LU</i>	86
Polizeiliche Zusammenarbeit in der Zentralschweiz <i>Reto Habermacher, UR</i>	92
Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht: ein Pionierprojekt <i>Dr. Markus Lustenberger, LU</i>	96
<b>Lebensraum Zentralschweiz</b>	
Wir rücken immer näher zueinander <i>Markus Züst, UR</i>	106
200 Jahre Tourismus in der Zentralschweiz <i>Charles Christen, OW, und Corinne Troxler, LU</i>	111
Vom Trittbrettfahrer zum Passagier, der bezahlt <i>Dr. Franz Marty, SZ</i>	118
<b>Die ZRK aus Sicht der übrigen Schweiz</b>	
Konferenz der Kantonsregierungen <i>Dr. Sandra Maissen</i>	126
Die Zentralschweiz: legendär, authentisch, pragmatisch <i>Dr. Beat Vonlanthen, FR</i>	129
Suisse centrale: mythique, authentique et pragmatique <i>Dr. Beat Vonlanthen, FR</i>	131
50 Jahre ZRK – Aus der Sicht Zürichs <i>Dr. Markus Notter, ZH</i>	134
Die Kantone und die geteilte Macht im Staat <i>Dr. Annemarie Huber-Hotz, Bund</i>	137
<b>Anhang</b>	
Die Präsidentinnen und Präsidenten der ZRK	142
Die Sekretäre der ZRK	144

# GEMEINSAM STARK – 50 JAHRE ZRK

## VORWORT VON FRAU REGIERUNGSRÄTIN DR. HEIDI Z'GRAGGEN, PRÄSIDENTIN DER ZRK

Wir Schweizerinnen und Schweizer gehören zu den glücklichsten Menschen der Welt. Das wird durch die Glücksforschung bestätigt. Neben den wirtschaftlichen Einflussfaktoren wie Arbeitslosigkeit und Einkommen sowie den sozio-demografischen wie Alter, Familienverhältnisse und Gesundheit sind auch politische Bestimmungsgrößen für unsere Lebenszufriedenheit von Bedeutung. Demokratie und Föderalismus tragen nach aktuellen Forschungen<sup>1</sup> wesentlich zu unserer Lebenszufriedenheit bei. Je höher die Mitgestaltungsmöglichkeiten im demokratischen System sind, umso höher ist auch die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger. Das politische System der Schweiz mit der direkten Demokratie, den Instrumenten von Initiative und Referendum, dem stark ausgeprägten Föderalismus und dem Milizsystem trägt also dazu bei, dass wir im internationalen Vergleich sehr zufrieden sind. Neben der direkten Demokratie und dem Milizsystem erhöht vor allem auch die föderale Autonomie unsere Lebenszufriedenheit, weshalb es unser Anliegen sein muss, die dezentralen Einheiten zu stärken. Die Kantone, ihre Zusammenarbeit, aber auch ihr Wettbewerb untereinander waren und sind Taktgeber für Neuerungen und für den Erfolg in der Schweiz. Wir Schweizerinnen und Schweizer, und gerade wir Vertreterinnen und Vertreter aus der Zentralschweiz, sollten die Vielfalt als erfolgsbringende Eigenheiten hoch schätzen. Hierzu sind die Kantone in erster Linie selber gefordert, indem sie eigenverantwortlich handeln und so Vorreiter für gute Lösungen bleiben. Stark bleiben Kantone und Gemeinden dann, wenn sie möglichst viele Freiheitsgrade für die Entfaltung ihrer eigenen Stärken haben. Kurzfristig mögen einheitliche Regelungen für das ganze Land verführerisch erscheinen, doch bei näherer Betrachtung wird sich zeigen, dass die Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner der Städte, der Agglomerationen, der Landschaft, der Berggebiete und der Zentralschweiz unterschiedlich sind und unterschiedliche kantonale, allenfalls regionale Lösungen erfordern, die sich die Bürgerinnen und Bürger für ihre Region auch selber erarbeiten. Zentralisierungstendenzen müssen wir im Interesse der Wohlfahrt und des Glücks unseres Landes entschieden entgegnetreten.

---

1 Frey, Bruno S., Frey Marti, Claudia. Macht Föderalismus glücklich? In: Glück – Die Sicht der Ökonomie. Zürich, Chur, 2010.

Diese Erkenntnisse dürften schon unsere Vorgängerinnen und Vorgänger gehabt haben, als sie 1966 unsere Konferenz gegründet haben. Die Ideen sind Programm und verpflichten die Zentralschweizer Regierungskonferenz, seit es sie gibt. Dass sich die beiden Kantone Zürich und Aargau als assoziierte Mitglieder der ZRK angeschlossen haben, dokumentiert zudem die Breitenwirkung der Grundsätze der Zentralschweiz. Das Jubiläum zu ihrem 50-jährigen Bestehen, aber auch die 100. Plenarversammlung im Jahr 2017 sind Anlässe, die uns mit Freude und Stolz erfüllen. Sie geben uns auch die Möglichkeit zu einer Standortbestimmung. Wir wollen die Gelegenheit nutzen und einen Blick in die Vergangenheit und speziell auf die Tradition der Zusammenarbeit wagen, uns an gute sowie an schwierige Momente erinnern. Zahlreiche ehemalige Weggefährten zeigen uns mit ihren lebhaften Erinnerungen an die interkantonale Zusammenarbeit in der Zentralschweiz ein kleines Stück Geschichte auf und dokumentieren, wie wichtig gemeinsame Lösungen für den Erfolg unserer Region und der ganzen Schweiz waren und auch in Zukunft sein werden. Jeder unserer Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug und natürlich auch unsere assoziierten Mitglieder Zürich und Aargau haben einmalige Perlen der Geschichte, der Wirtschaft, des Tourismus, der Kultur, der Bildung und der Landschaft zu bieten. Diese Unterschiede sehen wir als Stärke, umso mehr, wenn wir diese Stärken bündeln können, geeint auftreten und uns als Region positionieren, wie wir das schon seit 50 Jahren tun. Gemeinsam können wir also aus einer grossen Stärke und Wirtschaftskraft unseren Positionen zum Durchbruch verhelfen. Es darf, ja soll, auch Unterschiede geben, und wir dürfen zu Themen auch unterschiedliche Haltungen haben. Der Umgang damit und der von grossem gegenseitigem Verständnis und Wohlwollen geprägte Umgang sind die Basis, um immer wieder gemeinsame Lösungen zu finden, wo wir unterschiedliche Anliegen haben. Gerade die Erfahrungen aus der 50-jährigen Geschichte der ZRK sind dafür unverzichtbar.

Das vorliegende Buch ist dank dem Engagement der Autorinnen und Autoren zustande gekommen. Ihnen sei an dieser Stelle ganz herzlich gedankt. Ein spezieller Dank gebührt auch den beiden Lektorinnen, Nicole Billeter und Agatha Flury, sowie der Hochschule Luzern – Design & Kunst für die Erarbeitung des Umschlagbildes.

## EINLEITUNG

Auf Anregung des Kantons Schwyz im Herbst 1966 in Immensee SZ gegründet, feiert die Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) ihr 50-jähriges Bestehen. Diese Gelegenheit will die ZRK dazu nutzen, einen Blick zurückzuwerfen und sich mit der Vergangenheit und der Entwicklung der «Konferenz zur Koordinierung der Zusammenarbeit», wie der Gründungsname der ZRK lautete, auseinanderzusetzen. Das Werk gliedert sich in vier Teile.

Der von der stellvertretenden Staatsarchivarin des Kantons Nidwalden unter dem Titel «Die ZRK 1966–2016: Ein historischer Rückblick» verfasste Beitrag arbeitet die vergangenen 50 Jahre der Zentralschweizer Zusammenarbeit fundiert und systematisch auf und beleuchtet die Bedeutung der Organisation über die Zeit hinweg. Der Artikel zeigt auf, dass die Intensivierung der Zusammenarbeit von Beginn weg das zentrale Thema der Konferenz war. Schon bald wurde der Name auf «Innerschweizer Regierungskonferenz» geändert, und erst später kam die Interessenvertretung gegenüber dem Bund und den anderen Regionen als zweite Hauptaufgabe hinzu. Wie die Regionalkonferenzen der Ostschweiz, der Nordwestschweiz und der Westschweiz war auch die ZRK eine vom Föderalismus inspirierte Antwort auf die Zentralisierungsbestrebungen des Bundes. Die Bedeutung der Konferenz stieg vor allem mit der Professionalisierung zu Beginn des neuen Jahrtausends markant an.

In einem zweiten Teil lassen uns Weggefährten und Zeitgenossen der verschiedenen Epochen an ihren Erinnerungen an die Konferenz teilhaben. Diese Beiträge erheben nicht den Anspruch auf objektive Wahrheit. Vielmehr berichten die Autoren über ihre persönlichen Erfahrungen im Zusammenhang mit der ZRK. Dieser Teil des Buches ist damit ganz bewusst subjektiv gefärbt und gewährt einen speziellen Einblick in die zahlreichen Facetten der Konferenz.

In einem dritten Teil werden ausgewählte Themen vertieft beleuchtet. Die Wahl der Bereiche Tourismus, Verkehr, Bildung, polizeiliche Zusammenarbeit und die intensiven Diskussionen um Finanzen und Finanzausgleich zeigen zwar nur ein paar Aspekte der weitgefächerten Zusammenarbeit auf, die Themen sind für den Zentralschweizer Wirtschafts- und Gesellschaftsraum jedoch von zentraler Bedeutung.

Schliesslich kommen Vertreterinnen und Vertreter ausserhalb der Konferenz zu Wort und zeigen aus unterschiedlichen Perspektiven die Verdienste der Zentralschweizer Zusammenarbeit auf. Abgerundet wird die Geschichte der ZRK mit der Aufzählung der bisherigen Präsidentinnen und Präsidenten der ZRK, die jeweils in einer in der Regel zweijährigen Amtsperiode der Konferenz vorstanden und einer Liste der bisherigen Sekretäre.

## 50 JAHRE ZRK

**DIE ZENTRALSCHWEIZER REGIERUNGSKONFERENZ FEIERT  
IHR 50-JÄHRIGES BESTEHEN**



Bildnachweis: © Foto: Evelyne Scherer, [www.bauen-uri.ch](http://www.bauen-uri.ch)



**DIE ZENTRALSCHWEIZER  
REGIERUNGSKONFERENZ  
1966–2016:**

**EIN HISTORISCHER RÜCKBLICK**

# **DIE ZENTRALSCHWEIZER REGIERUNGSKONFERENZ 1966–2016: EIN HISTORISCHER RÜCKBLICK**

**KARIN SCHLEIFER, STELLVERTRETENDE STAATSARCHIVARIN  
DES KANTONS NIDWALDEN**

Der vorliegende Beitrag basiert auf den Protokollen der Konferenzen, die auf über 2000 Seiten die komplexe Geschichte der Zentralschweizer Zusammenarbeit auf Regierungsebene erzählen. Nicht jedes Thema, nicht jeder einzelne Bereich der Zusammenarbeit kann im Folgenden dargestellt werden. Auf die Leistungen der Fachdirektorenkonferenzen wird in den meisten Fällen lediglich mit ausgewählten Beispielen hingewiesen – im Vordergrund stehen der rote Faden und die Grundzüge der Entwicklung innerhalb der ZRK. Zu den wichtigsten Themen der Zusammenarbeit finden sich zudem in den nachfolgenden Beiträgen Erfahrungsberichte von Zeitzeugen. Die Nennung einzelner Protagonistinnen und Protagonisten, beziehungsweise die fehlende Nennung anderer, erfolgte ohne Wertung ihrer Bedeutung für die Geschichte der ZRK; ausgewählt wurden sie aufgrund ihrer aussagekräftigen Voten an den Plenarversammlungen.

## **DIE GRÜNDUNG**

Unter dem etwas sperrigen Namen «Konferenz zur Koordinierung der Zusammenarbeit unter den Innerschweizer Kantonen» trafen sich am 28.10.1966 in Immensee SZ zwölf Regierungsräte aus Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug.<sup>1</sup> Alle Kantone waren mit ihrem Regierungspräsidenten sowie einem weiteren Regierungsmitglied vertreten. Schwyz hatte die Zusammenkunft angeregt und zur Versammlung in seinen Kanton eingeladen. Landammann Josef Ulrich, dessen persönlicher Initiative diese Einberufung zu verdanken war, begrüßte die Anwesenden mit dem Hinweis, dass die Erwartungen und das Interesse der Öffentlichkeit an der interkantonalen Zusammenarbeit gross seien. Tatsächlich war die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen ein Thema, das in der Mitte der 1960er Jahre die ganze politische Schweiz beschäftigte. Wirtschaft und Gesellschaft waren im Aufbruch und es galt, neue politische Aufgaben zu lösen: «Die öffentlichen Aufgaben beschränkten sich nicht mehr auf geschlossene Lebens- und Sachbereiche, sondern Querschnittsaufgaben,

---

<sup>1</sup> Wo nichts anderes vermerkt, dienen als Quellen sowohl für Inhalte als auch für wörtliche Zitate die jeweils im Text erwähnten Konferenzprotokolle und die dazugehörigen Beilagen.

wie Krisenvorsorge, Raumplanung, Umweltschutz, oder ganze Staatsprogramme, wie die Landwirtschaftspolitik, traten in den Vordergrund.»<sup>2</sup>

Breite Kreise der Politik waren der Ansicht, dass sich der Staat im Zuge des allgemeinen Wachstums nicht mehr nur auf die allernotwendigsten Leistungen beschränken solle. Tatsache war aber gleichzeitig, dass die kleinen Kantone in keiner Art dafür gerüstet waren, die staatlichen Leistungen schnell auszubauen. Zu rudimentär waren vielerorts noch die Verwaltungsstrukturen. Das Einladungsschreiben des Kantons Schwyz zur ersten Versammlung brachte die Notwendigkeit einer intensiveren und planvolleren Zusammenarbeit auf den Punkt: «weil einzelne Kantone allein die personellen, technischen und finanziellen Mittel nicht aufbringen, oder weil die Art einer Aufgabe über die Grenzen eines Kantons hinausreicht».<sup>3</sup>

An dieser ersten Konferenz wurden eine Vielzahl von Wünschen und auch einige Bedenken hinsichtlich der künftigen Zusammenarbeit geäußert. Interessanterweise sind es alles Punkte, die bis heute die Diskussion um die Entwicklung der Konferenz prägen. Im Fokus stand eine pragmatisch organisierte gemeinsame Aufgabenerfüllung: Alle neuen Aufgaben sollten zunächst darauf geprüft werden, ob eine gemeinsame Lösung machbar sei. Und nicht zuletzt ging es darum, ein Gegengewicht zu den Zentralisierungsbestrebungen des Bundes zu setzen. Bisherige Zusammenarbeitsformen sollten nicht tangiert, die Autonomie der Kantone gewahrt und keine eigenen Verwaltungsstrukturen aufgebaut werden. Ganz bei null anfangen musste man indes nicht: So existierte zum Beispiel seit 1958 das Zentralschweizerische Technikum in Horw LU und schon seit 1909 das Laboratorium der Urkantone in Brunnen SZ. Und bereits seit Jahrhunderten mussten die Anrainerkantone des Vierwaldstättersees die Fischerei, den Seeabfluss (Reusswehr) und die Schifffahrt gemeinsam regeln.

### **Kein neuer Sonderbund**

Dass konfessionelle Fragen vor fünfzig Jahren noch sehr aktuell waren, belegt die mehrfach geäußerte Beteuerung, die Konferenz sei auf keinen Fall ein neuer Sonderbund. Der damals über hundert Jahre zurückliegende Sonderbundskrieg zwischen den katholisch-konservativen Kantonen und den mehrheitlich liberalen reformierten Gebieten war in den Köpfen offensichtlich noch immer präsent. Die «katholische Sondergesellschaft»<sup>4</sup>, wie sie als gesellschaftlich und mentali-

---

2 «Ein Rückblick (auf Leistungen und Mängel der IRK)» von Ambros Gisler; Beilage zum Protokoll der 50. Konferenz am 7.5.1992.

3 Staatsarchiv Nidwalden, Sig. D 1104; Beilage zum Regierungsratsbeschluss Nr. 1077 vom 11.7.1966.

4 Vgl. dazu die Thesen von Urs Altermatt, zum Beispiel in seiner Darstellung «Katholizismus und Moderne» von 1989.

tätsmässig abgeschlossener Raum bis in die 1960er Jahre existierte, hatte noch starken Einfluss auf die damals wirkenden politischen Kräfte – wenn auch eher in dem Sinne, dass man die Gegensätze möglichst überwinden wollte. So betonten die Vertreter aller Kantone, der geplante Zusammenschluss solle auf keinen Fall andere Nachbarkantone vor den Kopf stossen und nicht den Eindruck erwecken, die Innerschweiz wolle sich gegen aussen abkapseln.

Aus der Vielzahl an Wortmeldungen resultierte folgender Beschluss zur künftigen Zusammenarbeit: Verstärkung der Koordination auf allen Sachgebieten zur Lösung der stets wachsenden öffentlichen Aufgaben, «welche die Kräfte eines einzelnen Kantons übersteigen oder nicht zweckmässig von einem Kanton allein bewältigt werden können». Dafür soll, unter Wahrung der Beziehungen zu anderen Regionen, ein Verfahren erarbeitet werden. Die Konferenz tritt «jährlich mindestens einmal» zusammen, wobei immer ein anderer Kanton die Versammlung einberuft, sie leitet und das Sekretariat führt.

An der zweiten Konferenz vom 14.11.1967 in Gersau SZ wurde präzisiert, die Konferenz sei ein Gremium zur Behandlung staatspolitischer Fragen und kein Verwaltungsorgan. Und – bis heute in Kraft – die Konferenz kann keine Entscheide treffen, sondern nur Empfehlungen an die Kantonsregierungen abgeben.

## **DIE ERSTEN GESCHÄFTE – BEREITS EXEMPLARISCH!**

An der zweiten Konferenz standen bereits die ersten konkreten Koordinationsgeschäfte auf der Traktandenliste, darunter eine gemeinsame Regelung der Feiertage, die Schaffung eines gemeinsamen statistischen Amtes, Schutzbestimmungen für den Vierwaldstättersee, die Anstellung eines gemeinsamen Denkmalpflegers sowie die Neuaufteilung der Betriebs- und Unterhaltskosten der Nationalstrassen. Es ist interessant zu sehen, dass sich bereits anhand dieser ersten Geschäfte beispielhaft die möglichen künftigen «Schicksale» von Konferenzgeschäften nachvollziehen lassen.

### **Feiertage: eine (kantonal) heilige Kuh**

Der Versuch einer auch nur minimalen Vereinheitlichung der Feiertage wurde 1970, nach mehrjährigen Anstrengungen, ergebnislos abgeschlossen. Die Interessen der Kantone gingen zu weit auseinander, kantonale Besonderheiten wurden verteidigt, mit zwei involvierten Bischofskonferenzen flossen zusätzliche externe Meinungen ein, und schliesslich wehrte sich das Stimmvolk in mehreren Kantonen mit Referenden gegen die Abschaffungen von Feiertagen. Gewisse Kantone waren wegen hängiger Gesetzesvorlagen in Zugzwang und deshalb

mit eigenen neuen Regelungen vorgeprescht – dieses angestrebte gemeinsame Vorgehen war nicht mehr zu retten.

### **Gemeinsame Institutionen – meist abgeschrieben**

Am Beispiel der Idee eines gemeinsamen statistischen Amtes lässt sich nachvollziehen, dass eine gemeinsame Aufgabenerfüllung häufig nicht via ausgebaute Institutionen, sondern pragmatisch nach dem unmittelbaren Bedarf umgesetzt wurde. Aber der Reihe nach: An acht Konferenzen von 1967 bis 1975 war ein gemeinsames statistisches Amt für die Zentralschweiz ein Thema. Luzern verfügte bereits über eine solche Dienststelle und machte umfangreiche Abklärungen und Vorarbeiten hinsichtlich einer möglichen Beteiligung der anderen Kantone. An der Konferenz von 1972 meldeten alle Kantone ihr Interesse an – nun ging es noch um die Abgeltungen an Luzern. In dieser Diskussion standen sich zwei Positionen gegenüber: Die einen wollten einen festen Grundbeitrag leisten, sich also an der Institution beteiligen, die anderen wollten nur bei Bedarf gegen Rechnung einzelne Leistungen von Luzern beziehen – die zweitgenannte Lösung setzte sich schliesslich durch. Das Thema Statistik beschäftigte aber weiterhin: An der Konferenz vom April 1996 wurde erneut die Frage aufgeworfen, ob ein gemeinsamer statistischer Dienst aufgebaut werden sollte. Nach erneuten Abklärungen schrieb man das Projekt jedoch im Mai 2001 endgültig ab. Auch dieser Vorgang – dass ein Projekt mehrmals diskutiert wurde – kam immer wieder vor. Ein prominentes Beispiel dafür ist ein gemeinsames Kinderspital, für das ebenfalls keine gemeinsame Trägerschaft realisiert werden konnte.

### **Gemeinsame Aufgabenlösung durch Dritte: ein Erfolgsmodell**

Beim Landschaftsschutz wurde ein anderer Weg eingeschlagen: Als dieses Geschäft erstmals traktandiert war, bestand bereits eine Fachkommission zum Schutz des Vierwaldstättersees. Unter dem Namen «Interkantonale Kommission zum Schutze des Vierwaldstättersees IKV» wurde sie nun offiziell von der Konferenz bestellt. Die IKV begutachtete und begleitete auf fachlicher Ebene die Errichtung von Schutzzonen, die der Bund initiiert hatte. Hier kam die Zusammenarbeits- und Koordinationsfunktion der Konferenz sehr gut zum Tragen. Sie erteilte der IKV konkrete Planungs- und Inventarisierungs-Aufträge und finanzierte gemeinsam externe Gutachter. 1981 beschloss sie deren Aufhebung, da ihre Aufgaben an die mittlerweile geschaffenen kantonalen Raumplanungsämter übergingen. Es war das erste längerfristige Zusammenarbeitsprojekt, bei dem eine neue Staatsaufgabe gemeinsam angegangen wurde. Dieses Modell, dass eine eng umschriebene Vollzugsaufgabe gezielt an ein geeignetes Fachgremium delegiert und dieses gemeinsam finanziert, entwickelte sich in der Folge zu einem Erfolgsmodell der Zentralschweizer Zusammenarbeit. Dabei spielten die Fachdirektorenkonferenzen im Verlauf der Zeit eine immer wichtigere Rolle – sei

es, dass eine Aufgabe direkt an diese delegiert wurde oder dass die Direktorenkonferenzen sie ihrerseits an Dritte delegierten.

### **Zusammenarbeit in «variabler Geometrie»**

Bei der Anstellung eines gemeinsamen Denkmalpflegers zeigten sich exemplarisch die unterschiedlichen Voraussetzungen der Kantone: Luzern hatte eine bereits gut ausgebaute Verwaltung und deckte zahlreiche staatliche Aufgaben durch eigene Dienststellen ab. Die kleineren beziehungsweise ländlicheren Kantone Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden hatten hingegen in verschiedenen Bereichen Nachholbedarf. Zug nahm zunächst eine Mittelstellung ein, war aber schon weiter als die Urkantone. Durch die wachsende Finanzkraft entwickelte sich Zug zudem viel schneller zu einem Kanton mit ausgebauter Verwaltung als die Urkantone. Bei der Denkmalpflege beschlossen deshalb Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden an der Konferenz von 1970, gemeinsam einen Denkmalpfleger<sup>5</sup> anzustellen. Dieses Modell – einzelne Kantone der Zentralschweiz beschliessen eine konkrete Zusammenarbeit – wurde in der Folge in ganz unterschiedlicher Zusammensetzung immer wieder gewählt. Erst viel später wurde dafür der Begriff der «variablen Geometrie» geprägt.

### **Wenig regionale Interessenvertretung gegen aussen**

Die Frage einer Neuaufteilung der Betriebs- und Unterhaltskosten bei den Nationalstrassen war ein Thema, das alle Kantone betraf: Alle waren unzufrieden mit der Kostenbeteiligung des Bundes. Hier hätte sich ein gemeinsamer Vorstoss gegenüber dem Bund angeboten. Die Konferenz verzichtete jedoch darauf, da die Betroffenheit der einzelnen Kantone unterschiedlich war und somit auch ihre konkreten Interessen auseinandergingen. Die gemeinsame Interessenvertretung war etwas, das die Konferenz auch in der Folge nur zurückhaltend ausübte. Die eigenen kantonalen Interventionen mit ganz konkreten Anliegen schienen erfolgversprechender als – notgedrungen nivellierte – Vorstösse, hinter denen alle Kantone stehen konnten. Erst in jüngster Zeit wurde die gemeinsame Interessenvertretung, vor allem gegenüber dem Bund, gestärkt.

## **AUFBRUCH UND SELBSTFINDUNG 1966–1972**

Von 1966 bis 1972 fand jährlich eine Sitzung statt, die zumeist von den Regierungspräsidenten und einem weiteren Regierungsrat jedes Kantons besucht wurde. Die Arbeit konnte aber wenig Nachhaltigkeit erfahren, weil so die Teil-

---

<sup>5</sup> Es war der bekannte Urschweizer Denkmalpfleger Alois Hediger (1921–1995), von 1970 bis 1986 Denkmalpfleger der Kantone Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden.

nehmer ständig wechselten. Ein weiteres organisatorisches Problem war das Sekretariat, das mit dem Vorort wechselte und vom jeweiligen Staats- bzw. Land-schreiber ausgeübt wurde. Alle zwei Jahre ging deshalb viel Wissen verloren, was einer kontinuierlichen Arbeit natürlich abträglich war.

### **Die Demokratiediskussion: Volksrechte als Hemmnis**

Interessant ist die Diskussion über die Volksrechte an der Konferenz von 1970. Der Abschluss von Konkordaten und Vereinbarungen im geltenden Recht galt als schwerfällig. Denn überall mussten solche Verträge dem Parlament oder gar dem Volk vorgelegt werden. Deshalb sollten die Kantone Verfassungs- und Gesetzesrevisionen prüfen, die den Regierungen den Abschluss von Zusammenarbeitsverträgen in Eigenregie ermöglichten. Interessanterweise fiel dieser Vorschlag, die Einflussnahme von Parlament und Volk zu beschränken, bei mehreren Votanten auf fruchtbaren Boden. Die Regierenden sahen sich vermehrt Problemen gegenüber, die ein aktives Handeln und schnelle Entscheide erforderten, wie der Urner Regierungsrat Hermann Sigrist ausführte: «Die Regierung will zu Gunsten des Ganzen aktiv handeln, ohne die Fessel heute nicht mehr zeitgemässer, nicht mehr angebrachter und hemmender Volksrechte.» Die Exekutivpolitiker sahen sich in einer gestaltenden und nicht in einer verwaltenden Rolle: «wirksam, zielbewusst und zweckmässig regieren heisst aktives, prospektives, kreatives Handeln der Regierenden (...).» Diese Diskussion begleitete die Konferenz auch in der Folge. Der Abschluss von Vereinbarungen wurde in kantonalen Gesetzen tatsächlich vermehrt den Regierungen zugebilligt, etwa in Infrastrukturfragen. Dass die demokratische Mitbestimmung bremsend oder gar verhindernd wirkte, mussten die Exekutiven dennoch mehrfach zur Kenntnis nehmen, wenn Parlamente oder die Bevölkerung ihre Zusammenarbeitsprojekte bachab schickten (vgl. Beitrag Schwegler).

### **Viele Themen – weniger konkrete Ergebnisse**

Bis 1972 wurden 27 mögliche Bereiche der Zusammenarbeit diskutiert. Viele davon eigneten sich nicht für eine gemeinsame Bearbeitung oder Problemlösung. Dies war Ausdruck davon, dass die Konferenz sich erst finden musste und dass ihre organisatorischen Strukturen (nur eine Konferenz pro Jahr, wechselndes Sekretariat) die Inangriffnahme konkreter Projekte zunächst eher behinderte als begünstigte. Doch auch bei Themen, die nicht weiterverfolgt wurden, hatte die Diskussion einen Nutzen im Sinne eines Informationsaustausches. Von den Erfahrungen der anderen zu profitieren und Verfahren auf die Nachbarkantone abzustimmen – dies war ein zwar wenig spektakulärer, aber doch nützlicher und willkommener Aspekt der Konferenzen. Nicht nur während der offiziellen Sitzung, sondern auch in den Pausen oder beim gemeinsamen Essen kamen die Regierungsräte miteinander in Kontakt. Die Anregungen und Impulse durch in-

formelle Diskussionen dürfen nicht unterschätzt werden. Dies blieb in der Folge und bis heute ein wichtiger Aspekt der Konferenz – auch wenn er sich nicht direkt in den Protokollen niederschlägt und er nicht quantifizierbar ist.

## **NEUE ORGANISATION UND GROSSE PLÄNE 1973–1981**

In organisatorischer Hinsicht konsolidierte sich die Konferenz in diesem Zeitraum. Zwei Grossprojekte, die beide an Volksabstimmungen scheiterten, absorbierten die ganze Energie (vgl. Beitrag Schwegler). Die Zusammenarbeit bei der Volksschulbildung und der Polizei, die in der Bildungsdirektorenkonferenz und in der Polizeidirektorenkonferenz aufgegleist wurde, machte hingegen beachtliche Fortschritte.

### **Das Statut von 1973: Gültige Grundlage bis heute**

Die festgestellten Mängel und Hemmnisse führten an der Konferenz vom 3.5.1973 zum Statut, dessen Zweckartikel bis heute Gültigkeit hat: «Die Konferenz fördert die gemeinsame Lösung öffentlicher Aufgaben durch die beteiligten Kantone, wo die Aufgaben die Kräfte eines einzelnen Kantons übersteigen oder ihre Lösung durch einen einzelnen Kanton nicht zweckmässig ist, und sucht die Zusammenarbeit der einzelnen Verwaltungszweige zu koordinieren. Sie sucht in Fragen, welche für das ganze Konferenzgebiet bedeutsam sind, gegenüber dem Bund oder andern Kantonen eine gemeinsame Haltung der Kantonsregierungen herbeizuführen. Sie fördert Bestrebungen kommunaler und privater Organisationen zum Nutzen des Konferenzgebietes.»<sup>6</sup>

Die Versammlung beschloss, jährlich zwei Konferenzen abzuhalten. Der Vorsitz wechselte weiterhin im Turnus von zwei Jahren zwischen allen Innerschweizer Kantonen. Auch der Name wurde geändert auf «Innerschweizer Regierungskonferenz IRK». Das Statut bestimmte, dass ein Beamter eines Innerschweizer Kantons als ständiger nebenamtlicher Sekretär amtierte – dieser wurde von der Konferenz gewählt und war dem jeweiligen Vorsitzenden unterstellt. Erster Amtsinhaber war der stellvertretende Luzerner Staatsschreiber Franz Schwegler. Für spezielle Ausgaben sollte jeweils ad hoc ein Kostenverteiler ausgehandelt werden, und an die Sekretariatskosten leisteten die Kantone einen Beitrag gemäss ihrem Bevölkerungsanteil.

Nicht im Statut verankert, aber immer wieder bekräftigt wurde die Tatsache, dass die Konferenz zwar Beschlüsse fassen konnte, dass diese aber lediglich den

---

6 Die aktuelle Fassung des Statuts findet sich auf der Internetseite der ZRK: [www.zrk.ch](http://www.zrk.ch).

Charakter von Empfehlungen hatten. Somit mussten und müssen bis heute die Konferenzbeschlüsse von jeder einzelnen Kantonsregierung bestätigt werden. Immer wieder diskutiert, aber ebenfalls bis heute in Kraft ist die Bestimmung, dass für die Realisierung gemeinsamer Vorhaben Einstimmigkeit erforderlich ist.

### **Das gescheiterte Hochschulkonkordat**

Das Statut sah vor, dass bei Bedarf auch die Gesamtregierungen an der Konferenz teilnehmen konnten. Dies geschah an den Konferenzen vom 18.12.1973 und vom 16.1.1974: Auf der Traktandenliste stand das Hochschulkonkordat. Bereits 1969 hatte die Hochschulplanung erstmals auf der Traktandenliste gestanden, und das Thema beschäftigte die Konferenz in der Folge ständig. An der ersten Gesamtkonferenz im Dezember 1973 konnte keine Einigkeit über den Kosten-Verteilschlüssel erreicht werden. Der Entwurf sah vor, dass Luzern als Sitzkanton einen Drittel der Kosten und die übrigen Kantone zwei Drittel gemäss Bevölkerungszahl tragen sollten. Schwyz machte den Gegenvorschlag, dass Luzern zwei Drittel tragen sollte und der Rest nicht nur gemäss Bevölkerungszahl, sondern auch gemäss der Anzahl der Studierenden verteilt werden sollte. Hier kam erstmals ein Konflikt zum Tragen, der die Konferenz auch weiterhin beschäftigen sollte: die Frage nach einem gerechten Kostenverteiler. Wieviel soll ein Sitzkanton einer Institution an die Kosten beitragen? Er hat ja auch einen Nutzen davon – aber wie hoch ist dieser zu beziffern? Ist die Verteilung gemäss Bevölkerungszahl gerechtfertigt, zumal gerade die beiden nach Luzern bevölkerungsreichsten Kantone Schwyz und Zug nicht nur nach Luzern als Zentrum, sondern ebenfalls und zunehmend stärker nach Zürich ausgerichtet waren? Im Fall des Hochschulkonkordats kam es zunächst zur Einigung: Luzern als Sitzkanton übernahm 40% der Kosten (statt 33%), der Rest wurde, wie im Entwurf vorgesehen, auf alle Trägerkantone gemäss Bevölkerungszahl verteilt. Auf Vorschlag der Zuger Regierung sicherten sich die Trägerkantone in der verabschiedeten Fassung noch weitergehende Mitwirkungsrechte. Doch die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Regierungen waren ein Abbild davon, dass die Gründung einer Luzerner Universität auch in Bevölkerung und Politik hoch umstritten war. Der Luzerner Grosse Rat befasste sich mehrfach mit dem Geschäft und verlangte eine Reduktion des Eigenanteils von Luzern: Luzern sollte den weitaus grössten Anteil bezahlen, aber in allen Details mitreden wollten auch die anderen Kantone? Das Konkordat musste revidiert werden, bevor es verabschiedet werden konnte. Unter der neuen Bezeichnung «Universitätskonkordat» wurde es an der Konferenz vom 25.5.1977 schliesslich verabschiedet. Unter dem Druck des Luzerner Parlaments wurde darin einer Reduktion des Luzerner Anteils auf die ursprünglich vorgesehenen 33% zugestimmt, nachdem Luzern zwischenzeitlich gar eine Reduktion auf 30% verlangt hatte. Das Konkordat musste nun die demokratischen Hürden nehmen – zuerst in Luzern, dann in den anderen Trägerkantonen. Doch

die gefundenen Lösungen, beziehungsweise das Projekt als Ganzes, überzeugten das Luzerner Stimmvolk nicht, wie die Journalistin Vera Bueller in einer Analyse im Jahr 2000 schrieb: «Mit einem Stimmenverhältnis von 60 zu 40 schmetterte es die Pläne für ein 160-Millionen-Universitätsprojekt ab – es sah fünf Fakultäten für 2500 Studierende vor. Die Opposition ging damals quer durch alle Lager, und die Gründe für die Ablehnung waren vielfältig. Dabei eigneten sich die Zürcher Studentenunruhen ebenso gut zum Schüren von Ängsten wie die angekündigte Steuererhöhung.»<sup>7</sup> Die Zeit für eine Zentralschweizer Universität war offensichtlich noch nicht reif.

### **Das Grossprojekt CH 91**

Das zweite Geschäft, das die Innerschweizer Regierungen über Jahre beschäftigte, war das Jubiläumsprojekt zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft. Ebenfalls 1969 (zunächst als Idee einer neuen Landi) zum ersten Mal auf der Traktandenliste, entwickelte sich die Idee mehr und mehr zu einem Grossprojekt unter dem Titel «Zentnarfeier und Landesausstellung 1991» (Z + L 1991). Skepsis gegenüber der Realisierbarkeit eines solchen Grossprojekts ist in den Protokollen immer wieder greifbar. Kurz und prägnant brachte es der Zuger Baudirektor Alois Hürlimann an der Konferenz vom 28.10.1971 auf den Punkt: «Die Idee ist sehr schön, die Trauben hängen aber etwas hoch.» Nicht weniger als 41 Mal stand das Geschäft bis 1990 auf der Traktandenliste der Konferenz. Doch in der hier betrachteten Periode bis 1981 ging es primär darum, sich überhaupt auf ein Projekt zu einigen. Sollte es eine Landesausstellung à la Landi 1939 und 1964 werden? War dies noch zeitgemäss? Oder sollte das Jubiläum der Eidgenossenschaft im Vordergrund stehen? Grosser Streitpunkt war hier die Frage nach dem geeigneten Standort. Erneut lagen die Positionen der Kantone Luzern und Schwyz am weitesten auseinander; Schwyz lehnte ein erstes dezentrales Konzept 1979 ab. Da jedoch eine Anerkennung des Bundes als offizielle Jubiläumsfeier (verbunden mit der entsprechenden finanziellen Unterstützung) nur an ein im Konsens erarbeitetes Projekt gehen konnte, stand die IRK vor der Wahl, sich irgendwie zusammenzurufen oder grandios zu scheitern und dabei auch das Gesicht zu verlieren. An der Konferenz vom 10.12.1981 ging es darum, das weitere Vorgehen für die Planung festzulegen. Der Vorsitzende des Ausschusses Z + L 1991, der Zuger Regierungsrat Antonio Planzer, rief die Regierungsvertreter zur Geschlossenheit auf und zitierte dazu die Worte des Freiherrn von Attinghausen in Schillers Tell, der sterbend den letzten Wunsch äusserte: «Seid einig, einig, einig.» Obwohl durchaus noch Differenzen herrschten, sprangen Schwyz und Luzern schliesslich über ihre Schatten, und es wurde eine Arbeitsgruppe «700 Jahre Eidgenossen-

---

7 Bueller Vera. Universität Luzern: Mit Gott zu Geld und Geist. In: [www.selezione.ch/universitaet.htm](http://www.selezione.ch/universitaet.htm); Zugriff am 13.11.2015.

schaft» eingesetzt. Der Bundesrat akzeptierte den erarbeiteten Projektplan im Jahr darauf.

### **Wenige konkrete Zusammenarbeitsprojekte auf Ebene IRK**

Das Ziel, weitere Aufgaben gemeinsam anzugehen und zu vollziehen, machte bis 1981 keine grossen Fortschritte – allzu sehr dominierten die beiden oben genannten Grossprojekte die Zusammenarbeitspolitik. Die Idee eines gemeinsamen archäologischen Dienstes der Urkantone kam 1974 aufs Tapet, wurde aber aus Kostengründen nicht weiter verfolgt. Die Errichtung eines Bibliothozentrums (Kompetenzzentrum für Volksbibliotheken) für die gesamte Deutschschweiz, für welches sich Luzern ab 1977 interessierte, kam nicht zustande, weil der Stiftungsrat der Schweizer Volksbibliothek einen anderen Standort wählte. Alle Zentralschweizer Kantone befürworteten eine Koordination im Bereich der Raumplanung und beschlossen an der Konferenz vom 28.6.1974 die Gründung eines entsprechenden Fachgremiums. Die Regionalplanungsgruppe Zentralschweiz vermochte aber die Erwartungen nicht zu erfüllen und «leistete in den letzten Jahren keine für die Innerschweizer Kantone wirklich bedeutsamen Arbeiten», wie die Konferenz vom 16.11.1977 bemängelte.

### **Erfolgreiche Zusammenarbeit auf Fachebene**

Auf der Ebene der Fachdirektorenkonferenzen gelang es hingegen, in zwei wichtigen Bereichen eine Koordination und Zusammenarbeit aufzugleisen: in der Volksschulbildung und bei der Polizei. In Bildungs- und Sicherheitsfragen entwickelte sich die Zusammenarbeit auch in der Folge am kontinuierlichsten. So wurde 1974 der «Zentralschweizer Beratungsdienst für Schulfragen» (heute «Bildungsplanung Zentralschweiz») gegründet, dessen Hauptziel es war, gemeinsame Zentralschweizer Lehrpläne zu entwickeln und einzuführen. 1978 folgte das Polizeikonkordat, das die Zusammenarbeit der kantonalen Polizeikorps regelte. Im Vordergrund standen die gegenseitige Unterstützung bei Grossanlässen sowie die Regelung von Einsätzen, die sich über mehrere Kantone erstreckten.

## **DIE KONSOLIDIERUNG 1982–1988**

### **CH 91 wird bachab geschickt**

Die Zentenanfeier und die Landesausstellung 1991 beschäftigten die IRK auch weiterhin stark. Der Bund stimmte dem Projekt 1982 zu – es lief fortan unter dem Namen «CH 91». Für die Planung und Umsetzung wurde eine Stiftung gegründet, an der sich alle Kantone beteiligten – ausser Luzern, dessen Bevölkerung bereits 1985 an der Urne eine Beteiligung abgelehnt hatte. Doch das Projekt stand unter keinem guten Stern und scheiterte im April 1987 in Uri, Schwyz, Obwalden, Nid-

walden und Zug am Nein des Volkes. Dabei war vor allem die Landesausstellung der Stein des Anstosses gewesen. Der dezentral rund um den Vierwaldstättersee geplante und eher abstrakten Ideen verpflichtete Grossanlass entsprach nicht dem aktuellen Zeitgeist, der von der Debatte um das Waldsterben und einem ökologischen Aufbruch geprägt war. Realisiert wurde schliesslich der «Weg der Schweiz» um den Urnersee. Gefeierte wurde im kleineren Rahmen und eher traditionell in Schwyz und auf dem Rütli am 1. August 1991.<sup>8</sup>

### **Zurückhaltung und kleinere Erfolge**

Nach den beiden grossen Abstimmungsniederlagen beim Hochschulkonkordat und bei der CH 91 verspürten die Innerschweizer Regierungen zunächst wenig Lust, sich neue grosse Projekte vorzunehmen, und man begnügte sich mit kleinen Erfolgen (vgl. Beitrag Urs Wallimann). So beschloss die Konferenz 1982, den Teuerungsausgleich an das Staatspersonal künftig einheitlich nur noch einmal jährlich anzupassen, und alle Kantone leisteten Beiträge zur Veröffentlichung des neuen Grundlagenwerks zur Mittelalter-Geschichte im Jubiläumsband «Innerschweiz und frühe Eidgenossenschaft». Für die neue Seeabflussregulierung fanden die Kantone an der Frühlingskonferenz von 1984 einen neuen Verteilungsschlüssel. Eine Neuordnung der Bistümer in der Schweiz wurde angedacht und an der Herbstkonferenz vom 21.11.1985 diskutiert, doch aufgrund fehlender Dringlichkeit auch gleich wieder ad acta gelegt. Niemand war darauf erpicht, sich an einem potentiell hoch umstrittenen Thema wieder die Finger zu verbrennen, zumal auch kein entsprechendes Bedürfnis auszumachen war: «Das feu sacré fehlt total», berichtete der Nidwaldner Regierungsrat Paul Niederberger aus seinem Kanton. Dieselbe Konferenz diskutierte auch über die Zusammenarbeit beim Vollzug des Umweltschutzes; dies führte in der Mitte der 1980er-Jahre zur Gründung der Zentralschweizer Umweltschutzdirektoren-Konferenz.

### **Gemeinsame Interessen beim Verkehr**

Nicht weniger als elf Mal schafften es Verkehrsthemen auf die Traktandenlisten der Konferenzen. Grund dafür waren die NEAT und das wiederholte Insistieren der IRK beim Bund, dass die Lücke im Autobahnnetz durch das Knonauer Amt endlich geschlossen werden müsse. Dieser Nationalstrassenabschnitt, der eine direkte Anbindung an das Wirtschaftszentrum Zürich mit seinem Flughafen bot, war in der einhelligen Meinung der Innerschweizer Kantone von grosser Bedeutung für die Entwicklung der Region. Hier war tatsächlich ein langer Atem erforderlich, denn die Eröffnung der Autobahn A4 durch das Knonauer Amt sollte noch bis 2009 auf sich warten lassen.

---

<sup>8</sup> Schneeberger Paul. Blick zurück. Ein Scherbenhaufen in der Zentralschweiz. In: NZZ vom 12.1.2015.

Ausser im Verkehrsbereich gingen die Interessen der einzelnen Kantone meist so weit auseinander, dass gemeinsame Stellungnahmen die Ausnahme blieben. Bei wichtigen Bundes-Vernehmlassungen bemühte sich die Konferenz zwar darum, dass sich die Antworten der Kantone zumindest nicht widersprachen. Der Aufbau einer kontinuierlichen Interessenvertretung für die Region Zentralschweiz stand aber nicht im Fokus – ganz im Gegensatz etwa zur 1964 gegründeten Ostschweizer Regierungskonferenz, deren primäres Ziel bis heute die Lobby-Arbeit für die eigene Region darstellte.

### **Zusammenarbeit im Bereich Psychiatrie**

Die Behandlung psychisch kranker Menschen war ein Thema, das in den 1980er Jahren an Aktualität gewann – beziehungsweise im Bewusstsein der Gesellschaft ankam. Dass die kleinen Kantone diese spezialisierte Betreuung nicht im Alleingang stemmen konnten, liegt auf der Hand. Ein gutes Beispiel für die Zusammenarbeit nach «variabler Geometrie» ist in diesem Zusammenhang die gemeinsame Trägerschaft für eine Psychiatrische Klinik der Kantone Uri, Schwyz und Zug: Seit 1982 betreiben sie zusammen die Klinik Zugersee in Oberwil bei Zug. Sie ist ein weiteres Beispiel für ein erfolgreiches Zusammenarbeitsprojekt, das auf der Ebene der Fachdirektoren aufgegleist wurde.



*Die Psychiatrische Klinik Zugersee aus dem Psychiatriekonkordat der Kantone Uri, Schwyz und Zug. Bildnachweis: © Psychiatrische Klinik Zugersee, Oberwil-Zug*

## FAZIT VON 25 JAHREN INNERSCHWEIZER ZUSAMMENARBEIT

Im Papier «Ein Rückblick (auf Leistungen und Mängel der IRK)» anlässlich der 50. Konferenz vom 7.5.1992 würdigte der Urner Landammann Ambros Gisler das bisher Erreichte: Erneut wies er auf das altbekannte Problem hin, dass rechtsverbindliche Vereinbarungen schwierig zu verwirklichen seien. Was an den Konferenzen in langen Diskussionen an Kompromissen ausgehandelt werde, sei in den einzelnen Kantonen dem Parlament und dem Volk oft schwierig zu vermitteln. «Die effiziente Weiterentwicklung ist offensichtlich davon abhängig, dass interkantonale Organe mit Kompetenzen ausgestattet werden könnten.» Auch wenn nur wenige gemeinsame Vollzugsorgane über die ganze Innerschweiz geschaffen worden seien, habe doch die Koordination einen grossen Stellenwert. Und natürlich alle Formen von gegenseitiger Information, sei es im Plenum oder zwischen einzelnen Regierungsvertretern. Die Konferenz habe öfters beschlossen, eine Aufgabe nicht selber anzugehen, sondern sie an ein geeignetes Gremium, zum Beispiel an eine Fachdirektorenkonferenz zu delegieren. Die Konferenzen dienten auch als Weiterbildung: Wenn Fachleute eingeladen wurden, hätten sich die Regierungsmitglieder oftmals durch fundierte Referate Wissen aneignen können.

### **Die Sicht der Kantone**

Anschliessend an das Referat von Ambros Gisler äusserten die Regierungsmitglieder die Sicht ihrer Kantone zu den vergangenen gut 25 Jahren. Interessant ist dabei, dass die Bilanz Luzerns sich klar von der Einschätzung der anderen Kantone unterschied. Zwar würdigten alle Kantone die IRK als «wichtiges Gesprächsforum» (OW), als «das ideale Forum, in einer ersten Kontaktnahme den Rahmen der möglichen Zusammenarbeit abzustecken» (NW), als «hervorragendes Forum» für den Informationsaustausch, an dem auch «zwanglos eine bilaterale oder trilaterale Zusammenarbeit angebahnt werden könne» (SZ). Auch im Kanton Uri wurde «der persönlichen Begegnung besonderer Wert zugemessen», und Zug befand, der «konsultative Charakter der Konferenz stehe im Vordergrund». Schultheiss Brigitte Mürner brachte die Sicht Luzerns zum Ausdruck, die eine gewisse Frustration beinhaltet: Zwar gebe es erfreuliche konkrete Zusammenarbeitsprojekte, doch wirkten sich die unterschiedlichen Kantonsgrössen oft erschwerend aus. Luzern habe ausgebaut staatliche Leistungen, grössere Leistungskraft und entsprechende Infrastrukturen. «Dagegen könne der Kanton Luzern eher selten von Angeboten anderer Innerschweizer Kantone profitieren.» Dieser Konflikt sollte sich in der Folge weiter verstärken.

## RINGEN UM EINE VERBESSERTE ZUSAMMENARBEIT 1989–1999

Ein Diskussionspapier des Luzerner Staatsschreibers Viktor Baumeler zuhanden der Konferenz vom 20.4.1989 regte grundlegende Änderungen in der Arbeitsweise der Konferenz an. Es folgte ein intensiver mehrjähriger Prozess, der zwei Hauptfolgen zeitigte: die Verabschiedung von Grundsätzen und Richtlinien 1994/1995 und die Schaffung eines vollamtlichen Sekretariats im Jahr 2000. Aber der Reihe nach: Baumeler kritisierte, die beiden jährlichen Konferenzen genügten den komplexen Anforderungen nicht mehr, denn es müsse für jedes neue Projekt ein neuer Verhandlungs- und Umsetzungsmodus gefunden werden. Man kann sich gut vorstellen, dass dies ein zeitraubendes und zuweilen wohl auch nervenaufreibendes Prozedere war. Die Konferenz sah das Problem und beauftragte den Ausschuss mit der Vorberatung – der statutarisch vorgesehene Ausschuss, bestehend aus den ständigen Vertreterinnen und Vertretern der Kantone, bekam nun also erstmals eine konkrete Aufgabe. An der Konferenz vom 9.11.1989 wurde die IRK offiziell zur Plenarkonferenz erklärt, die zweimal jährlich tagt. Das heisst, dass alle Regierungen in corpore teilnehmen konnten. Es sollten nur noch wichtige strategische Themen behandelt werden – der Präsident bekam das Recht, Geschäfte gar nicht erst auf die Traktandenliste zu setzen. Der Ausschuss wurde definitiv aktiviert und sollte die Geschäfte vorberaten. Der Informationsaustausch mit den Direktorenkonferenzen sollte verbessert werden, indem man sich gegenseitig mit den Protokollen bediente. Das Statut hingegen erfuhr keine Änderung.

### **Aktivierung des Ausschusses**

Ab 1990 tagte der Ausschuss jeweils zweimal jährlich zur Vorbereitung der Konferenzen. Er wurde mit der Umsetzung von Konferenzbeschlüssen betraut, zum Beispiel mit der Organisation gemeinsamer Vertretungen und der Vorbereitung von Personalentscheiden. So konnte sich die Konferenz auf das Wesentliche konzentrieren. Der Gefahr des Versandens wirkte entgegen, dass der Ausschuss den Vollzug von IRK-Beschlüssen beobachtete, teilweise begleitete und protokollierte. Und wohl da und dort mit Nachfragen nachhakte, wenn eine Aufgabe irgendwo unter einem Pendenzenberg verloren zu gehen drohte.

### **Zunehmende Vernetzung**

Die Notwendigkeit, sich als Region wirtschaftlich und politisch zu behaupten, führte zu Vernetzungen, von denen man sich die Förderung kantonaler und regionaler Interessen erhoffte. Für diesen Zweck, aber auch um die Stellung der Kantone gegenüber dem Bund zu stärken, wurde 1993 die «Konferenz der Schweizer Kantonsregierungen» (KdK) gegründet. In deren Vorstand, und auch in andere Gremien, wie die «Versammlung der Regionen Europas VRE», entsand-

te die IRK Vertreter. Eine stärkere Vernetzung war auch innerhalb der Schweiz ein Thema. Am 27.11.1998 diskutierte die Konferenz den Antrag des Kantons Schwyz, Zürich einen Sitz in der IRK ohne Stimmrecht einzuräumen. Drei Kantone waren dafür, drei dagegen. Uri unterstützte das Anliegen von Zug und Schwyz, während Luzern, Nidwalden und Obwalden skeptisch waren. Es sollte verhindert werden, «dass Zürich plötzlich die Traktanden diktiert». Die Maximalofferte war ein «Gaststatus mit Antragsrecht, ausgeübt durch ein Regierungsmitglied». Dem stimmte die Herbstkonferenz 1999 zu. Die Vereinbarung zum Beitritt Zürichs als assoziiertes Mitglied trat aber erst 2001 in Kraft, nachdem Zürich mit den anderen beiden Deutschschweizer Regierungskonferenzen (Ostschweiz und Nordwestschweiz) gleiche Beitrittsvereinbarungen abgeschlossen hatte. Der Kanton Zürich konnte nun in der IRK Anträge stellen, aber nicht mit abstimmen. Er konnte sich an Projekten beteiligen, sofern alle Konferenz-Kantone damit einverstanden waren, und er leistete einen Beitrag von jährlich 8'000 Franken an die Grundkosten der IRK. Den gleichen Status als assoziiertes Mitglied erhielt 2006 auf eigenen Wunsch der Kanton Aargau.

### **Schatten (und Licht) der europäischen Integration**

Die zunehmende wirtschaftliche Integration Europas und die Diskussion, inwieweit die Schweiz sich daran beteiligen sollte, warfen ihre Schatten auch auf die innerregionale Diskussion. In seinem Thesenpapier zuhanden der Konferenz vom 21.11.1991 mit dem Titel «Ist die Innerschweiz eine Region?» formulierte es der Zuger Landammann Andreas Iten so: Die Innerschweiz sei eine Kulturlandschaft mit unverwechselbarer Identität. Dieses Zusammengehörigkeitsgefühl werde angesichts der europäischen Integration und des «wirtschaftlichen und massenmedialen Vereinheitlichungsdruckes» immer wichtiger. Es gehe nicht darum, sich Europa zu verweigern, sondern um die «maximale Vielfalt der Kulturen und Lebensweisen. Sie müssen erhalten und sogar gestärkt werden. Darum soll auch die Innerschweiz sich als regionale Stimme bemerkbar machen.» Das Referat wurde mit Zustimmung aufgenommen, und der Luzerner Konferenzpräsident Josef Egli bekräftigte die Punkte, welche die Zusammenarbeit in der IRK auszeichneten: die Herzlichkeit im Umgang, der Sinn für ein gesundes Mass («nichts unsinnig Imposantes»), die Pflege von Beziehungen der Kantone auch mit anderen Kantonen und Regionen sowie «die Einsicht in die Betonung der Gemeinsamkeiten der Gegenwartsprobleme statt der Sonderinteressen der einzelnen Kantone». Diese Haltung und der Wille, sich im plötzlich so viel grösser gewordenen Aktionsfeld Europas zu behaupten (beziehungsweise behaupten zu müssen), sollten das Sich-Zusammenraufen und die Kompromissbereitschaft innerhalb der Konferenz fördern.

Die europäische Integration, die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft, aber auch die hartnäckige Wirtschaftsflaute der beginnenden 1990er Jahre und

die Ablehnung des EWR-Vertrags 1992 wirkten wie ein Katalysator: Es gab einen breiten Konsens, dass die Zusammenarbeit zum Nutzen aller Kantone ausgebaut, besser strukturiert und effizienter organisiert werden musste.

### **VRE: Die Innerschweiz als Region Europas**

Die Regionalismusdebatte führte dazu, dass alle Kantone den Beitritt zur «Versammlung der Regionen Europas VRE» beschlossen und mit einer IRK-Vereinbarung die gemeinsame Vertretung organisierten. Die VRE-Beteiligung wurde immer wieder hinterfragt: Als europäische Lobby-Organisation für Regionalismus und Föderalismus stand sie zwar klar für die Interessen auch der Innerschweizer Kantone. Doch was genau die Mitgliedschaft konkret brachte, war umstritten (vgl. Beitrag Huber). Dies wurde beispielsweise am 26.8.1998 im Ausschuss diskutiert: Man kam zum Schluss, dass die alleinige Anwesenheit an den Versammlungen nicht viel nütze – wenn schon müsste mehr investiert werden, um auch in Projekten mitzuarbeiten und ganz konkret die Zusammenarbeit mit anderen Regionen Europas zu pflegen. Als ein solch konkretes europäisches Engagement ist die Beteiligung an den INTERREG-Programmen zu sehen (siehe unten). Der konkrete Nutzen der VRE-Mitgliedschaft wurde auf Dauer als ungenügend beurteilt, weshalb die Konferenz vom 3.12.2015 die Einstellung des IRK- beziehungsweise ZRK-Engagements in diesem Bereich empfahl.

### **Grundsätze der Zusammenarbeit 1994**

Als eine Art «Leitbild light» können die von der Konferenz am 16.11.1994 verabschiedeten «Grundsätze der Zusammenarbeit in der Innerschweizer Regierungskonferenz» betrachtet werden. Es war der erste Schritt hin zu einer systematischeren Zusammenarbeit. Als Absichten der IRK wurden die Koordination, die Förderung der Region sowie die gemeinsame Aufgabenerfüllung und Interessenvertretung genannt. Das Einstimmigkeitsprinzip wurde bestätigt. Neu wurde das Verhältnis zu den Fachdirektorenkonferenzen geklärt: Diese sollten konsequent die operative Ebene bilden, auf der die Zusammenarbeit vollzogen wurde. Die IRK wollte sich auf die strategische Ebene konzentrieren, das heisst, «Kernbereiche der Zusammenarbeit» bestimmen und über deren Umsetzung regelmässig informiert werden. Die Regeln sahen eine möglichst frühzeitige gegenseitige Information und den Einbezug der Kantone untereinander vor – etwas, das offenbar bisher nur unzureichend funktioniert hatte. Vorschläge für neue Kernbereiche konnten von einzelnen Kantonen, von Fachdirektorenkonferenzen oder vom Ausschuss kommen. Zu den grössten Diskussionen gab erwartungsgemäss die «Verteilung von Nutzen und Lasten» Anlass. Man einigte sich schliesslich auf zwei verschiedene Finanzierungsmodelle (Verteilschlüssel), je eines für die Zusammenarbeit mit und ohne gemeinsame Trägerschaft.

# Innerschweiz rückt zusammen

Die sechs Kantone wollen wirtschaftlich viel enger zusammenarbeiten

Die in der Innerschweizer Regierungskonferenz (IRK) vereinigten Kantone haben ihre bisherige lockere Zusammenarbeit zu einem engen Schulterschluss ausgebaut. Insbesondere will man künftig als geschlossene Wirtschaftsregion auftreten. Einerseits im Inland- und im Euro-Markt, dann aber auch untereinander. Auf den 1. Januar 1995 sollen bereits alle Hemmnisse an den Kantonsgrenzen aufgehoben werden, es soll ein «Innerschweizer Wirtschaftsraum» entstehen. Dies wurde gestern in Immensee bekanntgegeben.

● Von Josias Clavadetscher

«Das Umfeld hat sich verändert», betonte gestern der neugewählte IRK-Präsident und Schwyzler Regierungsrat Franz Marty. In der Wirtschaft seien es transnationale oder globale Märkte, die sich entwickeln und damit das Bewusstsein verstärkt hätten, dass man künftig nur noch als regionaler Zusammenschluss eine Chance haben könne. Ein einzelner Innerschweizer Kanton sei schlichtweg zu klein, wenn



Händedruck zum Wechsel an der Spitze der Innerschweizer Regierungskonferenz: Vom Urner Ambros Güler (links) zum Schwyzer Franz Marty. Bild: Josias Clavadetscher

Auftreten und nicht ein gemeinsamer realisieren. Andere brauchen dazu aufgrund unterschiedlicher Rechtslage

treten, etwa bei Konferenzen, Messen oder bei Verhandlungen. Es sei eine reine Illusion, zu glauben, dass ein Innerschweizer Kanton alleine auf internationaler Ebene «überhaupt noch gehört werden kann», betonte Marty.

Weiter soll die Technologie- und Innovationsförderung für Klein- und Mittelbetriebe oder das touristische Marketing künftig im Rahmen der sechs Innerschweizer Kantone betrieben werden.

## Gemeinsame Fachhochschule

Ein weiterer Bereich betrifft die Errichtung einer Fachhochschule. Vor dem Hintergrund, dass ein einzelner Innerschweizer Kanton gar keine Bundesbewilligung für eine solche Errichtung erhalten werde, bleibe faktisch die Kooperation als einzige Lösung. Man müsse die Kräfte konzentrieren. Dies heisse, dass man eine einzige Fachhochschule aufbauen wolle, die alle Angebote unter ihrer Trägerschaft vereine. Damit sei noch nichts über den Standort oder über eine Verteilung auf verschiedene Standorte angesagt.

Artikel zur Verstärkung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit der Innerschweizer Regierungskonferenz. Bildnachweis: © Luzerner Zeitung vom 30. April 1994, Seite 22

## Vorboten der NFA

Die Reformbemühungen innerhalb der IRK trafen ab 1993 zusammen mit der Erarbeitung einer Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, genannt NFA. Diese betraf nicht nur die Aufgabenverteilung und die Finanzströme zwischen dem Bund und den Kantonen, sondern auch zwischen den einzelnen Kantonen. Etwas salopp formuliert ging es darum, das Trittbrettfahrertum zu eliminieren: Jeder Kanton sollte für Leistungen, die er von ausserhalb bezog, bezahlen. Oder wenn er Leistungen auch für andere Kantone anbot, angemessen entschädigt werden (vgl. Beitrag Marty). Falls die Kantone die entsprechenden Regelungen nicht an die Hand nahmen, sollte der Bund Zwangsmassnahmen ergreifen können. Für die Kantone war eine effizientere Zusammenarbeit zudem ein wichtiges Mittel, um einer weiteren Zentralisierung beim Bund entgegenzuwirken – diese beiden Gründe waren ausschlaggebend dafür, dass es nun vorwärtsging. Zuhanden der Konferenz vom 26.11.1997 legte der Schwyzer Finanzdirektor Franz Marty ein Aussprachepapier vor. Dieses plädierte für eine systematischere Zusammenarbeit in der IRK und für «Ressourcen für Strategie, Projektmanagement und Controlling». Ziel war es, sowohl für die Umsetzung der NFA als auch für den zunehmenden europäischen oder gar globalen Standortwettbewerb angesichts der bilateralen Verträge mit der EG rechtzeitig gewappnet zu sein. In einer Vorwärtsstrategie sollte nicht abgewartet werden, bis die Region möglicherweise vom Bund zur Zusammenarbeit verdonnert würde. In der dazu geführten Diskussion kam deutliche Frustration

zum Ausdruck: «Die konkrete Zusammenarbeit sei viel schwieriger als die Diskussion um Grundsatzpapiere.» So die Luzerner Regierungsrätin Brigitte Mürner angesichts der bereits drei Jahre dauernden Diskussionen über die gemeinsame Fachhochschule. Die Rednerinnen und Redner waren sich einig, dass allgemein geltende Spielregeln nötig seien oder, wie es der Referent Marty zusammenfasste: «Es gehe vor allem darum, dass man nicht mehr isoliert für jedes einzelne Zusammenarbeitsprojekt gemäss den bisherigen Strukturen der IRK einen unterschiedlichen Standard anwende.» In Konsequenz dieser Einsichten stimmte die gleiche Konferenz einem Ausbau des Sekretariats diskussionslos zu: An der Seite des nebenamtlichen Konferenzsekretärs sollte neu ein wissenschaftlicher Mitarbeiter wirken, der in Teilzeit für die Vorbereitung der Sitzungen und den Vollzug ihrer Beschlüsse sowie für die Sachbearbeitung von gemeinsamen Projekten zuständig war.

### **Verteilschlüsselproblematik zum Zweiten**

Der Ausschuss beschloss am 8.1.1998 erneut die Einsetzung einer Arbeitsgruppe: Das Thema der Verteilschlüsselproblematik zog sich weiter hin und gab immer wieder zu Diskussionen Anlass. An der Ausschusssitzung vom 1.9.1999 hielt der Urner Regierungsrat Ambros Gisler fest, «dass man sich irgendwann auf eine Auswahl von Schlüsseln einigen und nicht immer neue kreieren sollte». Die Diskussion um den Lastenausgleich dauerte sehr lange und entwickelte sich immer stärker zu einer Grundsatzdiskussion. Wiederholt wurde in diesem Zeitraum festgestellt, die konkrete Zusammenarbeit sei viel zu schwach ausgebaut. Sogar das Thema eines Kantons Zentralschweiz kam aufs Tapet und wurde vorab in den Medien breit debattiert. Der Fusionsgedanke kann als eine Art Flucht nach vorne interpretiert werden: Die konkrete Zusammenarbeit harzte – konnte ihr durch visionäre Fusions-Ideen auf die Sprünge geholfen werden (vgl. Beitrag Marty)? Einen neuen, gerechteren Verteilschlüssel fand man schliesslich für die Finanzierung des IRK-Sekretariats. Der heute unter dem Namen «ZRK-Schlüssel» bekannte Verteiler entlastete Luzern stark. Die Hälfte der Kosten wurde nun anteilmässig auf sämtliche Kantone verteilt, die andere Hälfte gemäss Bevölkerungszahl. Für die beiden mittelgrossen Kantone Schwyz und Zug blieb die Belastung etwa gleich gross. Die drei kleinen, Uri, Obwalden und Nidwalden, mussten nun höhere Beiträge leisten.

### **Verstärkte gemeinsame Interessenvertretung**

Ein Ziel der Neuorientierung war es auch, die Interessenvertretung der Region stärker wahrzunehmen. Immer wieder erwies sich der Sitzungsturnus der Konferenz als zu unflexibel, um in der erforderlichen Geschwindigkeit mit einer gemeinsamen Stellungnahme auf Aktuelles zu reagieren. Vor allem im Verkehrsbereich (Stichwort: Linienführung der NEAT 1995) wurde es immer wichtiger, mit

einer Stimme zu sprechen, um ein entsprechendes Gewicht zu erhalten (vgl. Beitrag Züst). Auf Anregung der Staatsschreiber und des Sekretariats wurde deshalb am 16.11.1995 eine Richtlinie betreffend gemeinsamer politischer Vorstösse und Vernehmlassungen verabschiedet. In der Vergangenheit hatte immer wieder eine (manchmal nur leicht) abweichende Meinung eines Kantons eine gemeinsame Stellungnahme verhindert. Die neue Richtlinie sah deshalb vor, dass Vorstösse und Vernehmlassungen auch dann beschlossen werden konnten, wenn ein einzelner Kanton sich der Stimme dazu enthielt. Dieser musste sich gleichzeitig verpflichten, keine von der gemeinsamen Stellungnahme abweichende Haltung zu veröffentlichen. Ergänzende Inhalte zu vertreten, wurde aber in jedem Fall allen Kantonen zugestimmt. Einen ersten Effekt hatte das gemeinsame Lobbying für den öffentlichen Verkehr schnell: Der Ausschuss stellte an seiner Sitzung vom 23.8.1996 fest, dass eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der Innerschweizer Kantone und der SBB bereits getagt habe. Sie hatte sich mit dem Vorstoss der Konferenz für ein verbessertes Angebot im Personenverkehr der Innerschweiz befasst. Über den Verkehrsbereich hinaus entfaltete die Richtlinie aber kaum Wirkung – die gemeinsame Interessenvertretung blieb weiterhin schwach.

### **Beispiel für temporäre Zusammenarbeit: Wirtschafts- und Standortpolitik**

Einer der wenigen Bereiche, in denen in den 1990er Jahren eine neue Zusammenarbeit realisiert wurde, war die Standortförderung. Die hartnäckige Wirtschaftskrise führte zum Wunsch nach einer Förderung der regionalen Wirtschaft, was an der Konferenz vom 18.11.1993 erstmals diskutiert wurde. Zwar wurde die Frage gestellt, ob es eine einheitliche Zentralschweizer Wirtschaftsregion überhaupt gebe, da Luzern, Zug und auch Schwyz stark auf das Mittelland ausgerichtet seien. Dennoch wurde eine Chance in einer gezielten Standortpolitik gesehen, welche die Innerschweiz als Wirtschaftsraum attraktiver machen sollte. Eine gemeinsame Wirtschaftsförderung, genannt «Standortpromotion Zentralschweiz», wurde deshalb für eine Versuchsphase als externes Mandat vergeben. Alle Kantone machten mit – ausser Zug. Die Umsetzung wurde an die Zentralschweizer Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (ZVDK) delegiert und funktionierte anschliessend während rund zehn Jahren.

### **Ein Jahrzehnt der Selbstfindung**

Die 1990er Jahre waren ein schwieriges Jahrzehnt für die Zentralschweizer Zusammenarbeit. Man versuchte, sich neu zu erfinden, zu definieren. Der Zuger Regierungsrat Walter Suter brachte es an der Konferenz vom 30.4.1999 auf den Punkt: «Solange das Einstimmigkeitsprinzip bestehe und Zwang unter den Kantonen ausgeschlossen sei, stosse man immer an Grenzen. Da nütze auch die Schaffung von Institutionen nichts.» Dieses Dilemma charakterisiert die letzte Dekade des 20. Jahrhunderts treffend: Die Veränderungen im globalen Umfeld

und die schwierige Wirtschaftslage verlangten nach vermehrten gemeinsamen Anstrengungen und Lösungen – und gleichzeitig wollte jeder Kanton seine Souveränität wahren.

Fast als symptomatisch kann es angesehen werden, dass diese Dekade mit einer Namensänderung endete: Es waren verschiedene Regionsbezeichnungen in Gebrauch. Der Begriff «Zentralschweiz» machte an Boden gut zu Lasten der bisherigen Bezeichnung «Innerschweiz». Nicht zuletzt die zunehmende internationale Vernetzung gab den Ausschlag, dass ein «übersetzungsfähiger Name» bevorzugt wurde. Am 26.11.1999 stimmte die Konferenz zu: Die IRK wurde zur ZRK und alle Fachdirektorenkonferenzen hatten sich neu ebenfalls als Zentralschweizer Gremien zu bezeichnen.

## PROFESSIONALISIERUNG NACH DER JAHRTAUSENDWENDE

Der Unterschied fällt mit dem Amtsantritt des neuen wissenschaftlichen Sekretariatsmitarbeiters, des Juristen Vital Zehnder, sofort ins Auge: Durch das professionelle Sekretariat und die erarbeiteten neuen Grundlagen gewann die Zusammenarbeit zu Beginn des 21. Jahrhunderts stark an Schub (vgl. Beitrag Zehnder). Die Protokolle wurden nun bedeutend länger als diejenigen der nebenbei für die ZRK wirkenden Staats- und Landschreiber. Dies ist die augenfällige Folge der neuen Arbeitsweise, der sich die Konferenz nun verschrieb, nämlich eine systematischere und zielorientiertere Zusammenarbeit zu realisieren. Und vor allem: die Zusammenarbeit markant auszubauen. Doch die Suche nach dem gemeinsamen Nenner blieb anspruchsvoll, und die Spannungen nahmen trotz zahlreicher erfolgreicher Projekte nicht ab – im Gegenteil.

### Schub für mehr Zusammenarbeit

Am 4.5.2000 verabschiedete die Konferenz Beschlüsse unter dem Titel «Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich». Darin bestimmte sie sieben Kernbereiche der Zusammenarbeit: ein Massnahmenplan zur Lufthygiene, die Harmonisierung der formalen Raumplanung, eine gemeinsame Personalweiterbildung und amtliche Vermessungsaufsicht, ein regionaler Tierarzt- und Statistikdienst sowie die gemeinsame Organisation der Opferhilfe. Mit den Abklärungen und der Umsetzung wurden die Fachdirektorenkonferenzen beauftragt. Die Professionalisierung hatte auch den grossen Vorteil der Unabhängigkeit; der Obwaldner Regierungsrat Josef Nigg brachte dies mit folgendem Votum auf den Punkt: «Die Gefahr, dass das Beharrungsvermögen der direkt Betroffenen grösser sei als die Kraft zur Zusammenarbeit, sei bekanntlich nicht zu vernachlässigen. Deshalb sei dem Aufbau einer unabhängigeren, initiativen Zusammenarbeits-Infrastruktur

der ZRK grosse Beachtung zu schenken.» Am 24.11.2000 wurde über eine neue «Infrastruktur der Zusammenarbeit» befunden. Deren zentralen Elemente waren der Ausbau des Sekretariats sowie die weitere Stärkung des Ausschusses. Ausschuss und Sekretär sollten die kontinuierliche systematische Arbeit sowie das Controlling sicherstellen. Im Weiteren wurde die Funktion der Staats- und Land-schreiber aufgewertet: Sie wurden zu ordentlichen Teilnehmern der Regierungskonferenz und sie bekamen eine eigene «Direktorenkonferenz» – die Zentralschweizer Staatsschreiberkonferenz. Der Beschluss fiel einstimmig, obwohl in der Diskussion namentlich der Kanton Schwyz Bedenken gegen den Ausbau des Sekretariats geäussert hatte: Man befürchte ein «Ausufern», das heisst eine stetige Zunahme des Aufwands, und plädierte für möglichst schlanke Strukturen. Schwyz liess sich aber davon überzeugen, dass es zwingend eine Stelle brauche, deren Hauptaufgabe eben die Zusammenarbeit sei. Die neue Infrastruktur umfasste auch eine «Sammlung von Richtlinien der Zusammenarbeit» und wurde für eine dreijährige Versuchs- und Probephase beschlossen. Als Sitz des ZRK-Sekretariats wurde Stans NW bestimmt. Dieselbe Konferenz wählte Vital Zehnder offiziell zum neuen Konferenzsekretär. Per 1.4.2002 wurde zusätzlich eine 70%-Stelle eines wissenschaftlichen Mitarbeiters geschaffen und mit dem Ökonomen Othmar Filliger besetzt.

Die Konferenz vom 23.5.2003 zog insgesamt ein positives Fazit der Versuchsphase: Die professionellen Strukturen bewährten sich. Verabschiedet wurden an dieser Konferenz auch zwei Grundlagendokumente: eine Richtlinie zur Durchführung von Zusammenarbeitsprojekten und ein Basisdokument über die Organisation der Direktorenkonferenzen.

### **Das europäische Engagement**

Das europäische Engagement der Zentralschweizer Kantone begann nach dem Nein des Schweizer Volkes zum EWR. Befördert wurde es durch die wirtschaftliche Integration der Schweiz in die EG im Rahmen der bilateralen Verträge. Ein härterer wirtschaftlicher Konkurrenzkampf zeichnete sich ab – es ging darum, die eigene Position zu stärken und grundsätzlich die Bedeutung der Regionen innerhalb des zusammenwachsenden Europas zu vergrössern. Deshalb erfolgten der Beitritt zur VRE sowie die Beteiligung an europäischen Förderprogrammen.

### **INTERREG: Ausser Spesen nichts gewesen?**

Unter dem Programm INTERREG förderte die EG/EU Projekte für eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen verschiedenen europäischen Regionen. Die Frage nach dem konkreten Nutzen begleitete diese internationale Zusammenarbeit von Beginn an. Am skeptischsten äusserte sich für den Kanton Schwyz Regierungsrat Fritz Huwyler: «Allein die Tatsache, dass in Bern oder Brüssel Geld ab-

geholt werden könne, sei noch kein Grund für ein Mitmachen. Vielmehr müsse ein konkreter Nutzen gegeben sein. Dieser sei aber nicht sichtbar.» Unter den Stichworten «Weg der Öffnung», «Kontakte knüpfen» und «Erfahrungen austauschen» befürwortete die ZRK an der Herbstkonferenz 2000 dennoch die konkrete Beteiligung (vgl. Beitrag Huber). Obwohl weiterhin zweifelnde Stimmen zu hören waren, beteiligten sich alle Kantone an der Projektorganisation und der entsprechenden Finanzierung von INTERREG III (2000–2006). Motivierend wirkte sicher, dass mindestens ebenso viel Geld, wie die Kantone in die Projekte investierten, auch von dritter Seite (grösstenteils vom Bund) zu erwarten war. Das Verfahren war jedoch aufwändig und nicht immer von Erfolg gekrönt, denn nur eine Minderheit der eingereichten Projekte wurde von der EG/EU gutgeheissen. Die Zusammenarbeit mit den europäischen Partnerregionen war vielfach schwerfällig und verzögerte sich durch bürokratische Hindernisse. Auch der administrative Aufwand war gross, und die teilweise hohen Erwartungen konnten nicht erfüllt werden, wie auch der Bund in einer Studie feststellte.<sup>9</sup>

Einer Beteiligung an INTERREG IV (2007–2013) stimmten die ZRK-Kantone dennoch zu: Die neue Ausrichtung des Programms war nun wachstumsorientiert und sollte die Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Regionen fördern. Die ursprüngliche Hoffnung, dass INTERREG eine Art Standortförderung für die ganze Innerschweiz werden könnte, erfüllte sich jedoch nicht – da war der Ausstieg aus dem Programm im Jahr 2015 eine logische Folge. Am 8.6.2015 fällte die ZVDK diesen Beschluss mit folgender Begründung: «Die nachhaltige Wirkung der INTERREG-Projekte beurteilt sie als ungenügend. Insbesondere konnte bisher kaum ein konkreter volkswirtschaftlicher Nutzen aufgezeigt werden.» Der Anstoss zum Ausstieg kam vom Kanton Zug, der seinen Antrag auch mit Spardruck begründete. Ganz nutzlos waren die Projekte indes nicht. Im Minimum konnten eine «halb-gesponserte» Wertschöpfung in einzelnen Bereichen und Erfahrungen im Übungsfeld der europäischen Zusammenarbeit auf der Positiv-Seite verbucht werden.

### **Erfolgreiche Zusammenarbeit nach der Jahrtausendwende**

Das professionelle Sekretariat und der Ausschuss brachten mit ihrer systematischen Arbeitsweise die Zusammenarbeit entscheidend voran (vgl. Beitrag Zehnder). Erfolg oder Misserfolg hingen nun viel weniger davon ab, mit wie viel Zeit, Engagement oder Geschick das jeweilige Präsidium oder der Ausschuss eine Projektidee voranbrachte. Denn dass die durch ihr Alltagsgeschäft stark geforderten Regierungsmitglieder notorisch über zu wenig Zeit verfügt hatten, um die ZRK-Geschäfte voranzutreiben oder gar zu bearbeiten, liegt auf der Hand.

---

9 Siehe dazu: Konferenz vom 3.6.2005, Trakt. 3.

Ab 2000 konnten zahlreiche neue oder erneuerte Zusammenarbeitsprojekte verwirklicht werden. Bis heute erfolgreich in Betrieb und auch für die weitere Zukunft vorgesehen sind folgende: Micro Center Central Switzerland (2000), Hochschule Luzern (2001), Zentralschweizer Projekte an der EXPO 02 (2002), Geoinformation Zentralschweiz (2002), Massnahmenplan Lufthygiene (2002), Kulturlastenausgleich (2003, mit weiteren Kantonen ausserhalb der Zentralschweiz), Polizeischule Hitzkirch (2003, mit weiteren Kantonen ausserhalb der Zentralschweiz), Regionale Umsetzung NFA (2003), Zivilschutzausbildung (2004), BVG- und Stiftungsaufsicht (2004), Fachgruppe Integration (2004), Eichwesen (2005), Verwaltungsweiterbildung (2005), Dolmetschdienst (2006), Fachgruppe Häusliche Gewalt (2006), Strahlenwehr-Vereinbarung (2006), MONITRAF-Verkehrsstrategie (2008, mit anderen europäischen Alpenregionen), Polizeikonkordat (2009), Beschaffung von Polizeimaterial und -uniformen (2010), Regionales Schulabkommen (2011), Fachhochschulvereinbarung (2013), Koordinierter Sanitätsdienst (2013, mit dem Tessin), Filmförderung (2014), Regionales öV-Angebotskonzept 2030 (2014), Winteruniversiade 2021 (2015). An diesen Zusammenarbeitsprojekten sind alle Zentralschweizer Kantone beteiligt. Daneben gibt es weitere mit «variabler Geometrie», an denen sich einzelne Kantone in unterschiedlicher Zusammensetzung beteiligen, zum Beispiel der Veterinärdienst der Urkantone (2004) oder die Aufsicht Datenschutz (2008, SZ, OW, NW).

### **Unspektakulär, aber wirkungsvoll**

Neben diesen gemeinsamen Vollzugsaufgaben finden die Zusammenarbeit und vor allem die Koordination und das gegenseitige Lernen aber auch auf anderen Ebenen statt, die man nicht sieht und von denen die Bevölkerung selten hört. Ein virtueller Rundgang auf der Webseite der ZRK macht sie sichtbar – die Zusammenarbeit in Fachgremien, die sich auf der Ebene der leitenden Kantonsangestellten abspielt. Auch die Aufgaben und Kompetenzen solcher Fachgremien wurden seit dem Jahr 2000 geregelt, was sich in zahlreichen Reglementen und Pflichtenheften niederschlägt. So gibt es etwa – neben vielen anderen – eine Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Berufsbildungsämtern.

### **Was bringt's konkret?**

Die zahlreichen realisierten Projekte können aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die letzten fünfzehn Jahre auch von Zerreißproben geprägt waren (vgl. Beitrag Bleiker). Die Spannungen zwischen Geben und Nehmen und ihre zeitweiligen Folgen lassen sich gut anhand des gescheiterten Projekts «Nationalstrassen Zentralschweiz» nachvollziehen: Dieses hatte eine gemeinsame Organisation für den Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen in der Zentralschweiz und im Tessin zum Ziel. Das Projekt wurde bis zur Beschlussreife vorbereitet, scheiterte jedoch am Nein der Luzerner Regierung. Gemäss Konferenzprotokoll vom

2.11.2006 lag der Grund dafür in der Uneinigkeit über den Sitz der zu gründenden Gesellschaft. Regierungsrätin Beatrice Jann teilte dem Plenum das Bedauern der Nidwaldner Regierung mit, «wenn jetzt der in den letzten Jahren gewachsene Wille zur Zusammenarbeit, gerade auf Regierungsebene zu bröckeln anfinge». Luzern stand in der Kritik, der Urner Regierungsrat Markus Stadler formulierte es direkt: «Die Zusammenarbeit dürfe aber nicht immer nur angestrebt werden, wenn der Standort Luzern heisse. Genau dieser Eindruck bestehe aber in Uri im Moment.» Die solcherart gerügte Luzerner Regierung verwies auf einen Strategieprozess, der in Luzern am Laufen sei. Es gehe um eine grundsätzliche Überprüfung der Zusammenarbeit, wie Regierungsrätin Yvonne Schärli ausführte. Mit welchen Kantonen wolle Luzern in Zukunft zusammenarbeiten? Im Zusammenhang mit dem Projekt Nationalstrassen habe Luzern realisiert, dass dieses Luzern nichts bringe. Es gebe aber viele bereits bestehende Konkordate, «wo Luzern viel hineingebe und Verzicht leiste.»

Der zugrunde liegende Konflikt lag in der Frage: Was bringt's konkret? Wieviel muss ich geben und wieviel bekomme ich dafür konkret zurück? Wenn ich viel gebe, kann ich dann auch viel bestimmen? Oder gebe ich viel und andere haben das Sagen? Dieses Grunddilemma war so alt wie die Innerschweizer Zusammenarbeit, gewann aber zunehmend an Bedeutung. Vor diesem Hintergrund ist die Annäherung Luzerns an seinen nördlichen Nachbarkanton Aargau zu sehen, mit dem die Luzerner Regierung im Dezember 2006 eine Vereinbarung zur verstärkten Zusammenarbeit abschloss. Die Tendenz zum Auseinanderdriften der Region stellte auch die NZZ in einem Artikel vom 20.12.2006 fest, der die Sicht des Kantons Luzern auf den Punkt bringt: «Die Zentralschweiz ist zwar eine historische und kulturelle Einheit, fast ein gemeinsamer Lebensraum, aber die einzelnen Kantone streben auseinander. Der Zusammenhalt bröckelt schon lange. Bei grösseren gemeinsamen Projekten, etwa beim Kinderspital oder bei einer gemeinsamen S-Bahn, findet man keinen gemeinsamen Nenner. Ein Politiker hat dafür vor ein paar Jahren den Begriff «Dezentralschweiz» geprägt. Zug ist Mitglied der Zürcher Handelskammer, und Schwyz hat ein Schulkonkordat mit der Ostschweiz abgeschlossen. Luzern, das jahrzehntelang brav die Investitionen für Zentralschweizer Institutionen getragen hat, richtet sich nun ebenfalls neu aus und strebt eine engere Zusammenarbeit mit dem Nachbarkanton Aargau an.»<sup>10</sup>

10 <http://www.nzz.ch/articleERIQ5-1.84534>; Zugriff am 29.3.2016.



78. Plenarversammlung der Zentralschweizer Regierungskonferenz vom 11. Mai 2006 in Lachen SZ. Bildnachweis: © ZRK

### **Streitpunkt Stimmengewichtung**

Das Thema «Analyse und Perspektiven der Zusammenarbeit» wurde an einer Klausur im März 2008 diskutiert. In Sachen Zusammenarbeit wurden Notwendigkeit und Bereitschaft von keinem Kanton in Frage gestellt. Die Regeln der Zusammenarbeit müssten aber von allen Beteiligten als fair beurteilt werden. Eine Zusammenarbeit sei offenbar nur möglich, wenn für alle Beteiligten unmittelbar ein Vorteil resultiere – die Einzelinteressen der Kantone und das gemeinsame Interesse der Region unter einen Hut zu bringen, sei anspruchsvoll. Aus den gewonnenen Erkenntnissen legte der Ausschuss ein Strategiepapier vor. Als Grundstrategie wurden zwei Punkte festgehalten: eine Innenorientierung, d.h. eine Stärkung der Kooperation in Bereichen, «die für die Attraktivität der Zentralschweiz als Lebens- und Wirtschaftsraum wichtig sind», und eine Aussenorientierung. Letztere sollte das Ziel haben, «die Interessen der Zentralschweizer Kantone in der Bundespolitik und im Metropolitanraum Zürich stark und nachhaltig (...) zu vertreten». Für die verstärkte Aussenorientierung wurden zwei Massnahmen ins Auge gefasst: eine intensivere Zusammenarbeit mit den Bundesparlamentariern und ein Austausch mit dem Metropolitanraum Zürich, der von Zug wahrgenommen wurde. So weit, so einig – grosser Zankapfel wurde das Thema der Stimmengewichtung. Luzern verlangte, seiner Grösse entsprechend, ein stärkeres Mitbestimmungsrecht bei gemeinsamen Trägerschaften und hatte dabei in erster Linie die Hochschulen im Auge. Einzig Obwalden und Nidwalden signalisierten hier Verständnis, während Zug, Schwyz und Uri auf den Grundsatz «Ein Kanton – eine Stimme» pochten. Am 21.11.2008 erhob der Obwaldner Konferenzpräsident Niklaus Bleiker bei der Begrüssung seine mahnende Stimme und

stellte fest: «Es funktioniert (...) nur dann, wenn einerseits kein Kanton diktiert, andererseits aber auch kein Kanton nur auf das Nehmen fixiert ist.» Man einigte sich schliesslich darauf, dass im Grundsatz weiter die Stimmparität der Kantone herrschen sollte, wie dies auch das Bundesrecht für die Steuerung kantonsübergreifender Einrichtungen vorsah.<sup>11</sup> Diese Konferenz beschloss zur Verbesserung der Zusammenarbeit einige Massnahmen. So waren für einen Projektanstoss nur noch drei statt wie bisher vier Kantone nötig. Ein jährliches Treffen der Zentralschweizer Bundesparlamentarierinnen und -parlamentarier wurde beschlossen sowie der Informationsaustausch mit der Metropolitankonferenz Zürich institutionalisiert. Mit den beiden letztgenannten Punkten sollte endlich die gemeinsame Interessenvertretung gegen aussen gestärkt werden.

### Das Scheitern der PHZ

Ein Bericht hatte 2007 Mängel in den rechtlichen Grundlagen und in den Organisations- und Führungsstrukturen der PHZ aufgezeigt. Luzern wollte eine Konzentration der Führung der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz in Luzern, die Standorte Zug und Schwyz aber wollten eine gewisse Unabhängigkeit bewahren. Während einer dreijährigen Übergangsphase sollte versucht werden, bessere Strukturen zu etablieren. Luzern stimmte dagegen, was der Luzerner Bildungsdirektor Anton Schwingruber an der Konferenz vom 20.11.2009 mit folgenden Worten begründete: «Der Strukturvorschlag befriedigt nicht. Er verleitet dazu, die Probleme vor sich her zu schieben. Nach drei Jahren ist man gleich weit.» Dies erbitterte namentlich Schwyz, das 33 Millionen Franken in einen Neubau in Goldau investiert hatte und fest mit einer dauerhaften gemeinsamen Zentralschweizer Trägerschaft gerechnet hatte. «Heute will Luzern alles in Luzern ansiedeln», so der Schwyzer Regierungsrat Walter Stählin. Der Zuger Regierungsrat Patrick Cotti stellte in Aussicht, die eigene Pädagogische Hochschule weiter zu betreiben und eine Zusammenarbeit mit Luzern oder Zürich zu klären. «Falls eine Zusammenarbeit mit Zürich zustande käme, dürfte dies eine Signalwirkung für die Zentralschweizer Zusammenarbeit haben.» Das Luzerner Parlament beschloss auf Antrag der Regierung am 10.5.2010 einstimmig, aus dem Konkordat auszutreten. Die seltene Einigkeit unter allen Parteien in dieser Frage macht klar: Das Unbehagen der Luzerner Regierung in Sachen Zentralschweizer Zusammenarbeit wurde offenbar von der gesamten Luzerner Politik geteilt und wohl auch von der Bevölkerung so empfunden.<sup>12</sup>

11 Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, in Kraft seit dem 3.10.2003) und Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV, in Kraft seit 11.5.2007).

12 Vgl. dazu Diebold Markus. Die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz – eine Nachlese. Luzern, 2014. [http://www.zrk.ch/fileadmin/dateien/dokumente/phz/PHZ\\_Schlussbericht\\_20140714.pdf](http://www.zrk.ch/fileadmin/dateien/dokumente/phz/PHZ_Schlussbericht_20140714.pdf); Zugriff am 20.3.2016

Die Retourkutsche folgte auf dem Fuss: In Schwyz war der Ausstieg aus dem interkantonalen Kulturlastenausgleich in der Folge ein ernsthaft diskutiertes Szenario (vgl. Beitrag Filliger).

### **Ringens um Zusammenhalt und Rettung der FHZ**

An der Konferenz vom 26.11.2010 in Oberdorf eröffnete der Nidwaldner Regierungsrat Hugo Kayser die Sitzung erneut mit mahnenden Worten: «Das Bild der Zusammenarbeit der Zentralschweizer Kantone hat in den letzten Jahren stark gelitten, und vor allem die Kündigung des PHZ-Konkordats und die ungelösten Probleme des Fachhochschulkonkordats haben tiefe Spuren hinterlassen. Die unterschiedlichen Auffassungen der Kantonsregierungen haben auf die kantonalen Parlamente durchgeschlagen. Als Folge davon werden heute mehr und mehr wertvolle und bewährte Zusammenarbeitsbereiche und gut funktionierende Konkordate in Frage gestellt.» Er fügte an, dass es in vielen Bereichen eine gute Zusammenarbeit gebe, «nur spricht niemand davon, weil es funktioniert». Vor allem für die Fachhochschule sollte endlich ein Weg aus der Sackgasse gefunden werden, denn «wenn auch das FHZ-Konkordat auseinanderfällt, dann wäre für lange Zeit viel Geschirr zerschlagen». Die Worte verhallten zunächst: Die Konferenz stritt am 19.5.2011 wieder über die Finanzierung der Fachhochschule, und zwar ging es um die Abgeltung des Standortvorteils durch Luzern. Einmal mehr verlief die Front zwischen Luzern und Schwyz, dessen Austritt aus dem Konkordat im Raum stand. Wohl allen war bewusst, welch fatales Signal ein Scheitern der Verhandlungen aussenden würde. Angesichts dieser Ausgangslage raufte man sich doch noch zusammen, und die Erfolgsgeschichte der Zentralschweizer Fachhochschule konnte weitergehen (vgl. Beitrag Hodel).



*Studium an der Hochschule Luzern – Machen Sie Ihren Weg.*

*Bildnachweis: © Hochschule Luzern*

Danach kehrte erst einmal Ruhe ein. Viele Projekte liefen zur Zufriedenheit aller Beteiligten; es etablierte sich ein «courant normal» der Zusammenarbeit. Für die Jahre 2016 und 2017 stimmte die ZRK am 7.5.2015 einem Konzept zu einer Überprüfung der geltenden Strategie zu. Als Kontrapunkt zu den Rückblicken anlässlich des 50-Jahr-Jubiläums unter dem sinnigen Titel «Die ZRK heute und morgen».

## ERFOLG – UNTER DEM STRICH

### **Vom Geben und Nehmen: Eine Würdigung**

Auf den vorhergehenden Seiten ist viel vom Ringen um Zusammenhalt die Rede. Und teilweise auch davon, welche Rolle die einzelnen Kantone in diesen Verhandlungen spielten. Dabei gibt es einerseits Konstanten, andererseits aber auch wechselnde Haltungen und Wendungen, die nicht immer auf den ersten Blick verständlich sind. Wichtig ist es deshalb, sich vor Augen zu halten, dass die ZRK ein Gremium ist, das sich ständig verändert. Regierungsratswahlen finden in allen Zentralschweizer Kantonen an verschiedenen Terminen statt. Das heisst, es gibt keine zusammenhängende, vier Jahre dauernde Legislatur über die ganze Region hinweg. Zudem schwanken die Amtsdauern der einzelnen Regierungsmitglieder zwischen vier und 16 Jahren. Etwas überspitzt formuliert ist es also ein ständiges Kommen und Gehen. Nach etwa zwölf Jahren ist jeweils eine neue Generation am Werk. Das erschwert den Blick aufs Ganze über einen längeren Zeitraum hinweg. Es ist deshalb für die einzelnen Regierungsmitglieder keine objektive Bilanzierung möglich, wie das Geben und Nehmen des eigenen Kantons langfristig einzuschätzen ist. Zumindest nicht, was ihre persönliche Erfahrung betrifft. Zudem darf – wie dies in der Geschichte generell der Fall ist – der Einfluss einzelner Persönlichkeiten nicht unterschätzt werden. Es ist klar, und im Rückblick auf die Geschichte der ZRK auch offensichtlich, dass die Zusammenarbeit nicht für alle Regierungsrätinnen und -räte den gleichen Stellenwert hatte. Und dass die Wahrnehmung der Zentralschweiz als Einheit und der Wille, sich für diese Einheit einzusetzen, ebenfalls nicht bei allen gleich stark vorhanden war.

Klar ist: Das Ringen nach einvernehmlichen und gerechten Lösungen zwischen den sechs unterschiedlichen Kantonen war und ist eine anstrengende Sache. Der Grund liegt darin, dass zwar die Zusammenarbeit für alle Vorteile bringt, dass es auf der anderen Seite aber auch einen Wettbewerb um die Attraktivität (für die Wirtschaft, für gute Steuerzahler) zwischen den Kantonen gibt. Die kleinen Kantone Uri, Obwalden und Nidwalden waren und sind aufgrund ihrer Grösse am stärksten auf konkrete Zusammenarbeitsprojekte angewiesen – deshalb zeigten sie sich meist auch am kompromissbereitesten. Schwyz, wo staatliche Leistungen traditionell nur sehr zurückhaltend ausgebaut werden, stimmte trotz Skepsis im

Interesse des Zusammenhalts häufig trotzdem zu. Dasselbe gilt für Zug, das sich ebenfalls immer wieder zu einem gemeinsamen Ja durchrang, auch wenn seine Bedürfnisse teilweise von denen der anderen Kantone abwichen. Und schliesslich Luzern: In den entscheidenden Momenten gab auch Luzern immer wieder nach, auch wenn der Zentrumsanton die Kosten-Nutzen-Rechnung im Einzelnen manchmal kritisch betrachtete. Alle gaben immer wieder nach zu Gunsten des Ganzen und stimmten Kompromissen zu, die für sie nicht in jeder Hinsicht das Optimum bedeuteten. Diesen gelebten Föderalismus gilt es zu würdigen und hochzuschätzen (vgl. Beitrag Villiger).

### **Gemeinsam stark: Ein Fazit**

Die Ausgangslage für eine Zusammenarbeit in der Zentralschweiz präsentiert sich schwieriger, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Trotz gemeinsamer Geschichte und vergleichbaren Mentalitäten gibt es zahlreiche Unterschiede und auseinanderstrebende Entwicklungen: drei kleine, ländlich geprägte Kantone (Uri, Obwalden, Nidwalden), zwei etwas grössere Kantone, beide mit zunehmender Ausrichtung (auch) gegen den Grossraum Zürich (Schwyz und Zug) sowie Luzern als grösster, aber nicht wirtschaftsstärkster Kanton mit Zentrumsfunktionen. Für die Zeit nach der Jahrtausendwende kommt hinzu, dass der Steuerwettbewerb die Konkurrenz unter den Kantonen zusätzlich anheizte und nicht überall so schnell wie erhofft zu steigenden Steuereinnahmen führte. Auch die Umsetzung der NFA diente nicht der Förderung von Einigkeit: Der angeheizte Steuerwettbewerb und die immer stärkere Belastung der Geberkantone (Zug, Schwyz, Nidwalden) führten zu wachsendem Unmut.

Doch trotz dieser nicht ganz einfachen Ausgangslage gibt es grosse Erfolge zu feiern. Es sind seit langem etablierte Zusammenarbeitsbereiche, die für die Region essentiell sind und die heute die besten Aushängeschilder für die Zentralschweiz sind: die Fachhochschule und die Polizeizusammenarbeit (vgl. Beiträge Hodel und Habermacher). Die ZRK realisierte zudem Projekte mit Pioniercharakter, die später auch von anderen Regionen so oder ähnlich übernommen wurden: die gemeinsame BVG- und Stiftungsaufsicht sowie den interkantonalen Kulturlastenausgleich (vgl. Beiträge Lustenberger und Filliger).

Daneben gibt es viele weitere Bereiche, in denen die Zusammenarbeit für die Bevölkerung grossen Nutzen bringt, seien es der Zugang zu Leistungen des Kantonsspitals Luzern oder die Abo-Verbunde im öffentlichen Verkehr, um nur zwei zu nennen. Ebenfalls ein Erfolgsmodell ist die «variable Geometrie». Praktisch jeder der sechs Kantone hat mit jedem anderen oder mit mehreren anderen in unterschiedlicher Zusammensetzung Verträge, die die Zusammenarbeit regeln. Auch der Einbezug von Kantonen ausserhalb der Zentralschweiz ist Teil dieses Modells.

Auf diesem Geflecht von pragmatischen und auf die Alltagstauglichkeit ausgerichteten Kooperationen baut die Zusammenarbeit in der Zentralschweiz massgeblich auf. Trotz der Tendenz zum Auseinanderdriften (Ausrichtung nach dem Wirtschaftsraum Zürich, europäische Integration, Globalisierung) gelang es immer wieder, sich in wesentlichen Fragen zusammenzuraufen. Die Lektüre der Protokolle zeigt dies auf eine beeindruckende Weise, indem jeder der Kantone bisweilen über seinen Schatten sprang und im Interesse des grossen Ganzen nachgab.

Nicht vergessen werden darf schliesslich all das, was die Zentralschweizer Zusammenarbeit an Nicht-Messbarem brachte und was von den Regierungsmitgliedern auch immer wieder betont wurde: der persönliche Austausch, das unkomplizierte Nachfragen beim gemeinsamen Essen, die kürzeren Wege zum direkten Telefonanruf, nachdem man jemanden schon einmal persönlich getroffen hat. Dazu gehört auch der Austausch nicht nur auf Regierungs-, sondern auch auf Fachebene, wo ein grosser Know-how-Transfer stattfindet. Er führt dazu, dass nicht jeder das Rad immer wieder neu erfinden muss.

So zeichnet sich die ZRK heute aus durch «äusserst ausdifferenzierte und eingespielte Formen der Zusammenarbeit»<sup>13</sup> und eine erfolgreiche Geschichte gemeinsamer Aufgabenerfüllung. Dies im Gegensatz zu den anderen Schweizer Regierungskonferenzen, die kaum gemeinsam öffentliche Aufgaben erfüllen, wie eine neuere Studie belegt.<sup>14</sup> Möglich gemacht hat dies die Einsicht, dass die Zusammenarbeit jedem Kanton mehr bringt als der Alleingang.

Die Zentralschweiz als Willensregion durchlebte in den vergangenen fünfzig Jahren zahlreiche Höhen und Tiefen. Sie wird auch in Zukunft im Interesse der Bevölkerung auf pragmatische Art um Lösungen ringen und sich zum Nutzen des Ganzen immer wieder zusammenraufen. Bewiesen wurde dies unlängst mit der gemeinsamen Kandidatur für die Universiade Luzern-Zentralschweiz im Jahr 2021, die Anfang 2016 den Zuschlag erhalten hat.

---

13 Weibel Tobias. Die regionalen Regierungskonferenzen im institutionellen und inhaltlichen Wandel. Zertifikatsarbeit Universität Bern im Rahmen des CAS in Public Administration. Bern, 2014, S. 25.

14 Ebd., S. 26–31.



**KURZBEITRÄGE AUS DEN  
VERSCHIEDENEN EPOCHEN:**

**ERRUNGENSCHAFTEN UND  
NIEDERLAGEN DURCH DIE  
JAHRZEHNTE**

# GRÜNDUNG UND ERSTE JAHRE

## FRANZ SCHWEGLER, SEKRETÄR DER ZRK 1972–1980

An der ersten «Koordinationskonferenz der Innerschweizer Kantonsregierungen» vom 28.10.1966 in Immensee SZ nahmen die fünf Landammänner von Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug sowie der Schultheiss von Luzern und die sechs Statthalter der Zentralschweizer Regierungen teil. Eröffnet und geleitet wurde diese erste Konferenz vom Schwyzer Landammann Josef Ulrich. Seine Eröffnungsrede war für das Geschichtsbild, welches von der politischen Elite jener Zeit allmählich überwunden wurde, symptomatisch: Er verwies auf ein Grundsatzerferat des Luzerner Regierungsrats und Nationalrats Werner Kurzmeyer an der «innerschweizerischen liberalen Behördentagung» vom 15.10.1966 in Zug, das für eine Verstärkung der Zusammenarbeit unter den Zentralschweizer Kantonsregierungen plädierte. Kurzmeyer hatte an dieser Tagung die Gründung einer Regierungskonferenz der Zentralschweiz im Sinne eines «richtig aufgefassten Föderalismus» begrüsst. Allerdings müssten erstens bei den regierungsrätlichen Konferenzdelegationen auch die politischen Minderheiten vertreten sein. Zweitens sollten nur gemeinsame Sachprobleme behandelt werden, und die einzelnen Kantone müssten in ihren definitiven Stellungnahmen frei bleiben. Drittens schliesslich dürften sich solche Konferenzen weder gegen die Interessen anderer Kantone noch gegen diejenigen des Bundes richten. Dazu bemerkte Landammann Ulrich, es sei nicht beabsichtigt, einen neuen «Sonderbund» zu errichten. Vielmehr müsse eine klare Trennung zu früheren Zusammenschlüssen der Innerschweiz, soweit sie sich gegen andere Regionen gerichtet hatten, gezogen werden. Auch sei keine Abkehr vom Föderalismus, sondern vielmehr dessen Stärkung beabsichtigt.

An dieser ersten Konferenz war der Wille spürbar, im Gleichschritt mit den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umwälzungen in der Mitte der Sechzigerjahre die erforderlichen Reformen in Angriff zu nehmen. Reformen hin zu einem ausdifferenzierten Rechtsstaat, zum recht umfassenden Sozialstaat und zu einem modernen Leistungsstaat, welcher in der Lage war, der Gesellschaft und Wirtschaft gute Rahmenbedingungen zur Verfügung zu stellen. Reformen auch, die in vielen Fällen nach einer engeren Zusammenarbeit unter den Innerschweizer Kantonen riefen und so auch zur Gründung der Zentralschweizer Regierungskonferenz führten.

Kein Landammann und kein Landesstatthalter, der an dieser ersten Koordinationskonferenz nicht ein Bekenntnis dafür abgelegt hätte, dass es nun an der Zeit sei, definitiv den Schalter von einer kulturkämpferischen Haltung umzulegen und

den Fokus auf die neuen Herausforderungen zu richten, welche den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen entsprachen.

Für jene «Gründerväter» der Zentralschweizer Regierungskonferenz waren auch deren Biografien charakteristisch: Es waren fast ausschliesslich Juristen und nur ausnahmsweise Landwirte oder Unternehmer. Fast alle hatten noch die Krisenzeit der Zwischenkriegsjahre erlebt, und sie hatten als Offiziere Aktivdienst geleistet. Als Mitglieder der Zentralschweizer Regierungen hatten sie das Wirtschaftswunder nach dem Zweiten Weltkrieg mitgestaltet, und sie befürworteten rasches Wachstum und damit die Verbesserung der Lebensumstände der ganzen Bevölkerung. Sie waren auch offen dafür, den Nachteilen des Wachstums für die Schwächeren der Gesellschaft und für die Umwelt zu begegnen. Dies rief nach der Aустarierung der Sozialleistungen und nach grenzüberschreitenden Schutzmassnahmen.

Die Themen, welche an den ersten sechs Konferenzen in den Jahren 1966 bis 1972 behandelt wurden, lassen sich summarisch in folgende fünf Gruppen gliedern: erstens institutionelle Fragen, zweitens Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, drittens Ausbau und Koordination der sozialstaatlichen Einrichtungen und viertens Raumplanung sowie Schutz von Kulturlandschaften und Kulturobjekten. Fünftens schliesslich wurden zwei Grossprojekte wie die Landesausstellung und die Universität ins Auge gefasst.

## **INSTITUTIONELLE FRAGEN**

Der Schwyzer Landammann Josef Ulrich legte an der ersten Konferenz den Entwurf eines Statuts für die «Konferenz zur Koordinierung der Zusammenarbeit unter den Innerschweizer Kantonen» vor. Der Erlass eines Statuts schien den Teilnehmenden allerdings noch zu früh und man beschränkte sich auf folgenden Beschluss: «Im Bestreben, die stets wachsenden öffentlichen Aufgaben gemeinsam zu lösen, welche die Kräfte eines einzelnen Kantons übersteigen oder nicht zweckmässig von einem Kanton allein bewältigt werden können, soll in Zukunft die Koordination auf allen Sachgebieten verstärkt werden. Die Konferenz der Innerschweizer Kantone bezweckt daher, unter Wahrung der Beziehungen mit den andern Regionen die gemeinsam zu lösenden Probleme und das der Sache entsprechende Arbeitsverfahren festzulegen.»

Die institutionellen Fragen blieben an allen folgenden Konferenzen ein Thema. Massgebend dabei waren der Schwyzer Josef Ulrich und der Zuger Hans Hürlimann. Hans Hürlimann betonte bereits an der ersten Konferenz, das Schwergewicht

wicht müsse bei konkreten Sachfragen liegen; so würde auch die Frage der parteipolitischen Zusammensetzung der Konferenz an Bedeutung verlieren. Hans Hürlimann, der 1965 Mitbegründer der Innerschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz war, legte Wert darauf, dass auch das Verhältnis zu den bestehenden und noch einzuberufenden Sachkonferenzen geklärt werde. Die Innerschweizer Regierungskonferenz «sollte eine Koordinierung herbeiführen, Impulse geben, der Orientierung dienen und in einzelnen Fällen Aufträge an die Sachkonferenzen erteilen». An der zweiten Konferenz wurde dann einem Memorandum über die Arbeitsweise der Konferenz «vorläufig zugestimmt». Zu einem ständigen nebenamtlichen Sekretariat sagte die Konferenz erst am 28.10.1971 Ja, und ein definitives Statut folgte am 3.5.1973.

1967 wurde nicht mehr zur «Konferenz zur Koordinierung der Zusammenarbeit unter den Innerschweizer Kantonen», sondern zur «Koordinationskonferenz der Innerschweizer Kantonsregierungen» eingeladen. Ab der 7. Konferenz vom 10.10.1972 wurde die prägnante Bezeichnung «Innerschweizer Regierungskonferenz» verwendet. In ZRK – «Zentralschweizer Regierungskonferenz» – wurde sie erst im Jahre 1999 umbenannt.

War anfänglich noch an eine Konferenz der Regierungspräsidenten gedacht worden, so wurden schon zur zweiten Konferenz diejenigen Regierungsmitglieder eingeladen, in deren Aufgabenbereich die traktandierten Geschäfte fielen. Bis 1972 fanden sechs Konferenzen statt. Drei der sechs Zentralschweizer Kantone stellten im Turnus von zwei Jahren den Präsidenten: Josef Ulrich, Schwyz; Hans Rogger, Luzern; Hermann Sigrist, Uri. Welche Geschäfte behandelt wurden, lag im Wesentlichen im Ermessen des jeweiligen Präsidenten. Das Sekretariat wurde von den jeweiligen Staatschreibern Karl Amgwerd, Schwyz, und Konrad Krieger, Luzern, sowie von Kanzleidirektor Hans Muheim, Uri, geführt.

Neben Fragen zur eigenen Aufbau- und Ablauforganisation wurden sporadisch auch die Zusammenarbeit mit andern interkantonalen Konferenzen, das Verhältnis der Kantone zum Bund und mit thematisch verwandten Institutionen wie etwa der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit behandelt. Häufig ging es auch um die Koordination von Vernehmlassungen zu Bundesvorlagen.

## VERBESSERUNG DER RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DEN WIRTSCHAFTLICHEN AUFSCHWUNG

Der ununterbrochene wirtschaftliche Aufschwung in den beiden Nachkriegsjahrzehnten verlangte nach neuen Instrumenten, um die Rahmenbedingungen für eine weitere Entwicklung zu verbessern. So wurde an der zweiten Konferenz vom 14.11.1967 festgestellt, dass die Innerschweizer Kantone nicht ausreichende statistische Angaben über ihre wirtschaftliche Lage hätten; die Möglichkeiten einer Wirtschaftsförderung könnten so nur schwer abgeschätzt werden. An den ersten Konferenzen herrschte die Meinung vor, die Lage könnte durch ein gemeinsames statistisches Amt in Luzern verbessert werden. Zur Schaffung eines eigenen statistischen Büros seien die Kantone zu klein und in Zug, wo die Regierung die Schaffung eines statistischen Amtes vorgeschlagen habe, sei dieser Antrag vom Kantonsrat abgelehnt worden. Der Kanton Luzern, der über ein kleines statistisches Amt verfügte, wurde ersucht, den übrigen Kantonen über den Aufgabenkreis und die Erfahrungen mit seinem statistischen Amt zu berichten. An der fünften Konferenz vom 28.10.1970 wurde das Bedürfnis nach Basisinformationen zwar bestätigt, aber es zeigten sich doch schon gewisse Vorbehalte gegenüber einer Zentralisierung in Luzern. Es herrschte die Meinung, die spezifischen Gegebenheiten und Bedürfnisse nach Wirtschaftsdaten in den einzelnen Kantonen könnten mit einem zentralen statistischen Amt kaum angemessen erfasst werden. Das Thema blieb zwar auf der Geschäftsliste der Konferenz, wurde aber durch den weiteren Ausbau aller kantonalen Verwaltungen der Zentralschweiz überholt.

Charakteristisch für jene Zeit war auch in der Zentralschweiz der Glaube an einen ununterbrochenen Konjunkturaufschwung. Dieser Glaube war beispielsweise an der Konferenz vom 28.10.1969 spürbar. Es kam die Sorge zum Ausdruck, die Innerschweizer Kantone könnten durch die Fremdarbeiterkontingentierung durch den Bund benachteiligt werden. Da die Unternehmungen grosse Schwierigkeiten hätten, die nötigen Arbeitskräfte zu bekommen, seien die Volkswirtschaftsdirektoren von Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Luzern an den Bundesrat mit dem Ersuchen gelangt, bei der Fremdarbeiterplafonierung auf die besondere Situation der Wirtschaft in der Innerschweiz Rücksicht zu nehmen. Die weitere Behandlung dieser Thematik wurde an der nachfolgenden Konferenz abgelehnt, da sich in der Zwischenzeit auch die Volkswirtschaftsdirektoren der Innerschweiz zu einer eigenen Konferenz trafen. Die Regierungskonferenz wollte sich bewusst nur auf departementsübergreifende Themen konzentrieren, und sie wies diese Thematik an die Spezialkonferenz.

## AUSBAU UND KOORDINATION DER SOZIALSTAATLICHEN EINRICHTUNGEN

Im Bestreben, die Erträge des Konjunkturaufschwungs möglichst gerecht auf die ganze Bevölkerung aufzuteilen, nahmen an den Konferenzen soziale Themen einen zunehmend grösseren Raum ein. An der zweiten Konferenz von Ende 1967 wurde bedauert, dass bei der Erhöhung der Kinderzulagen ein «regelrechter Wettbewerb unter den Kantonen eingesetzt habe». Es wurde deshalb eine Intervention der Innerschweizer Kantonsregierungen beim Bund für eine eidgenössische Regelung der Kinderzulagen angeregt. Allerdings sah man für diese Intervention eher den parlamentarischen Weg als Lösung. Da dieser Wettbewerb weiterging, rang sich die Konferenz zwei Jahre später zu einer gemeinsamen Empfehlung an den Bundesrat durch, er möge die geeigneten Massnahmen ergreifen, damit die Kinderzulagen in den Kantonen einander angenähert würden. Auch an der Konferenz von 1970 wurde erneut die Einreichung einer Standesinitiative diskutiert, aber auch hier einigte man sich auf eine informelle Intervention beim zuständigen Bundesrat. Erfüllt wurde das Postulat einer Harmonisierung der Kinderzulagen erst Anfang 2009 mit dem eidgenössischen Familienzulagengesetz.

Ende der Sechzigerjahre entstanden Spezialkliniken wie das Kinderspital in Luzern; psychiatrische Kliniken wurden im Kanton Zug und im Kanton Luzern grundlegenden Reformen unterzogen. Deren Öffnung für die Einwohnerinnen und Einwohner aller Zentralschweizer Kantone und die Bedingungen der Zusammenarbeit und Koordination wurden andiskutiert. Diese Themen wurden dann aber Anfang der Siebzigerjahre im «Sinne der Konferenzkonzeption» an die neu gebildete Konferenz der Sanitätsdirektoren der Innerschweiz gewiesen.

Noch bis Mitte der Sechzigerjahre waren behinderte Kinder und Waisenkinder nicht selten zusammen mit verarmten oder behinderten Erwachsenen in Bürgerheimen und zum Teil in psychiatrischen Kliniken untergebracht. Erst in der zweiten Hälfte der Sechzigerjahre trat eine radikale Verbesserung der Heimsituation ein. In rascher Folge wurden die bestehenden Heime angepasst und es entstanden Sonderheime für Hörbehinderte, sogenannte Schwachbegabte, körperlich und geistig Behinderte, Schwerstbehinderte, Verhaltensauffällige usw. und erste moderne Alterszentren. Parallel dazu fand an Fachschulen und Universitäten die Aus- und Weiterbildung von engagierten jungen Menschen für die anspruchsvollen Aufgaben in diesen Institutionen Eingang. Diese Wende war nur dank der 1948 in Kraft getretenen AHV, der seit 1959 geltenden Invalidenversicherung und der Beiträge weiterer Sozialversicherungen sowie des Einsatzes der Kantone und der Gemeinden möglich. An fast allen Innerschweizer Regierungskonferen-

zen zwischen 1967 und 1972 ging es darum, diese Dienste über die Kantons-  
grenzen hinweg zu vernetzen und zu unterstützen. Gleichzeitig oblag es dieser  
«Koordinationskonferenz», die unterschiedlichen Sichtweisen der Sozial- und  
Fürsorgedepartemente, der Finanzdepartemente und der Baudepartemente auf  
einen gemeinsamen Nenner zu bringen.

## **RAUMPLANUNG SOWIE SCHUTZ VON KULTURLANDSCHAFTEN UND KULTUROBJEKTEN**

Dank des Konjunkturaufschwungs profitierten breite Bevölkerungskreise von hö-  
heren Einkommen, grösserem Wohlstand, besserem Wohnkomfort und erhöhter  
Mobilität. Eine rege öffentliche und private Bautätigkeit und eine sprunghafte  
Zunahme des Autoverkehrs setzten ein.

Zwischen Luzern und Ennethorw war 1955 die erste kreuzungsfreie Autostrasse  
eröffnet worden. 1960 folgte das Nationalstrassengesetz, und kurz vor der Er-  
öffnung der Expo 1964 in Lausanne hatte der Obwaldner Ludwig von Moos als  
Bundespräsident die Autobahn von Lausanne nach Genf eingeweiht. Zu jener  
Zeit hofften noch die meisten Regionen einen Teil der Autobahnen für sich zu  
ergattern. In dieser Haltung wurde an der vierten Konferenz vom 28.11.1969 an-  
erkennend festgestellt, die Bemühungen in der Innerschweiz um den Bau der N2  
seien erfolgreich verlaufen; nun gehe es darum, den Bau der N14 (die Verbind-  
ung zwischen Luzern, Zug und Flughafen Kloten) voranzutreiben. An der Konfe-  
renz von 1970 wurde die Aufteilung der Betriebskosten der Nationalstrassen an-  
diskutiert. Wie bei andern Geschäften, die zwar für die ganze Region bedeutsam  
waren, aber in den Zuständigkeitsbereich einzelner Departemente fielen, wurde  
auch diese Thematik an die Baudirektoren gewiesen.

Schon gegen Ende der Sechzigerjahre zeigten sich zwar noch nicht die Gren-  
zen, wohl aber einige unerwünschte Nebenwirkungen des raschen Wirtschaftswachstums. Ab 1967 nahmen an der Konferenz die Themen um den Schutz  
des Vierwaldstättersees einen sehr breiten Raum ein. 1971 konnte der Luzerner  
Anton Muheim, in dessen Justizdepartement auch die Fragen des Natur-  
und Landschaftsschutzes bearbeitet wurden, ein umfassendes Projekt für die  
Aufnahme des ganzen Gebietes um den Vierwaldstättersee in das Bundesin-  
ventar der zu erhaltenden Landschafts- und Kulturdenkmäler von nationaler  
Bedeutung (KLN) präsentieren. Dieses Projekt war von einer Fachkommission  
aller Innerschweizer Kantone erarbeitet worden. Es bildete eine entscheidende  
Vorarbeit für die späteren umfassenden Anstrengungen einer übergeordneten  
Raumplanung.

1970 wurde an der Konferenz erstmals das Problem der Seeabflussregulierung in Luzern angesprochen. Aber erst 2011 wurde diese für den Hochwasserschutz aller Anliegerkantone des Vierwaldstättersees wichtige Aufgabe mit dem neuen Reusswehr in Luzern erfüllt.

Nicht nur der Schutz wertvoller Landschaften trat Ende der Sechzigerjahre in den Fokus der Konferenz, sondern auch der Schutz kultur- und wirtschaftshistorisch wertvoller Kulturobjekte. So wurde an der Konferenz von 1969 erstmals das Postulat eines «gemeinsamen Denkmalpflegers» für die ganze Zentralschweiz diskutiert.

## **ZWEI ZENTRALSCHWEIZERISCHE GROSSVORHABEN: LANDESAUSSTELLUNG UND UNIVERSITÄT**

Der Pilot Hermann Schreiber bewunderte aus der Vogelperspektive die grossartige Kulisse des Vierwaldstättersees. Im Verlaufe des Jahres 1969 trat er an verschiedene Innerschweizer Politikerpersönlichkeiten heran und präsentierte ihnen die Vision einer nächsten Landesausstellung im ganzen Raum des Vierwaldstättersees. So wurde die «Landesausstellung in der Zentralschweiz» an der Konferenz vom 28.11.1969 zum Thema. Man war sich bewusst: Wenn 1989, 25 Jahre nach der Expo 1964 in Lausanne, tatsächlich eine weitere Landesausstellung stattfinden sollte, dann müsste ein allfälliges Interesse der Innerschweizer Kantone frühzeitig beim Bundesrat angemeldet werden. 1971 bewegten sich die Stellungnahmen aller Kantonsregierungen zwischen Skepsis und klarer Ablehnung; kein einziger Regierungsvertreter konnte sich dafür begeistern. Der Zuger Baudirektor und Nationalrat Alois Hürlimann fasste die Stellungnahmen mit folgenden Worten zusammen: «Es ergeben sich bezüglich Raum, Planung, Organisation, Finanzen usw. sehr grosse Probleme. Die Idee ist sehr schön, die Trauben hängen aber etwas hoch.»

An der Konferenz vom 28.11.1969 war nicht nur die Landesausstellung, sondern auch die in Luzern geplante Universität erstmals traktandiert. Bei dieser ersten Aussprache wurde die Zusammenarbeit des Kantons Luzern bei diesem Vorhaben mit den andern Innerschweizer Kantonen und deren finanzielle Beteiligung auf dem Konkordatsweg in Aussicht genommen.

Landesausstellung und Universität hätten von allen Beteiligten ein Höchstmass an Enthusiasmus einerseits und an Einsicht in das politisch Machbare andererseits sowie gleichzeitig ein Höchstmass an Solidarität unter allen Beteiligten verlangt. Ende 1971 war der Ausgang für diese beiden Vorhaben offen.

## GANZ ZUM SCHLUSS

Mit Anton Muheim, Luzern, starb am 11. Mai 2016 im Alter von hundert Jahren der letzte ehemalige Regierungsrat, der noch persönlich neben allen Gründungsmitgliedern der ZRK in dieser Konferenz mitgewirkt hat. Er wäre denn auch am ehesten legitimiert gewesen, über die Gründung und die ersten Jahre der ZRK zu berichten. Leider konnte Anton Muheim dazu nicht mehr befragt werden. Als Letzter, der in der ZRK noch mit allen «Gründervätern» zusammengearbeitet hat, habe ich in diesem Beitrag versucht, aus der persönlichen Erinnerung und anhand der Protokolle die Gründungsgeschichte und die ersten Konferenzjahre zu skizzieren.



*Regierungsrat Anton Muheim, Luzerner Regierungsrat 1959–1978. Bildnachweis: © Schweizerisches Sozialarchiv*

# DIE BEWÄHRUNGSAJAHRE 1972–1980

## FRANZ SCHWEGLER, SEKRETÄR DER ZRK 1972–1980

Der Urner Regierungsrat Hermann Sigrist nutzte die Eröffnung der Konferenz vom 28.10.1971 für ein fulminantes Plädoyer zugunsten einer verstärkten Zusammenarbeit der Innerschweizer Kantonsregierungen. Diesem Anliegen könne man nur gerecht werden, wenn auf ein ständiges Sekretariat zurückgegriffen werden könne. Der Kanton Uri sei aber nicht in der Lage, diese Aufgabe zu übernehmen. Unterstützt von den Regierungsvertretern auch aller übrigen Zentralschweizer Kantone wurde Luzern gebeten, sich um die Übernahme dieser Funktion zu kümmern.

Am 29.5.1972 schlug mich die Luzerner Regierung mit folgenden Worten zur Wahl vor: «Getreue, liebe Eidgenossen (...). Heute können wir Euch nun einen Wahlvorschlag für diesen nebenamtlichen Sekretariatsposten machen: Herr Staatsschreiber-Stellvertreter Franz Schwegler hat sich zur Übernahme bereit erklärt. (...) 2'000 Franken pro Jahr nebst Sekretariatsspesen würden wir den Konferenz-Kantonen im Verhältnis der Wohnbevölkerung belasten. (...) Wir empfehlen Euch, getreue, liebe Eidgenossen, samt uns in den Machtschutz Gottes.» Bei diesem bescheidenen Budget versiegten auch die Bedenken der Zentralschweizer Kantonsregierungen, das ständige Sekretariat könnte die einzelnen Kantone zu stark belasten.

Ich war damals 33 Jahre alt. So durfte ich in jungen Jahren wertvollste Erfahrungen für mein ganzes Berufsleben sammeln, sei es ab 1974 als Luzerner Staatsschreiber oder ab 1988 als Direktor eines Bundesamtes. Aus jedem der sechs Zentralschweizer Kantone begegnete ich in dieser Zeit Persönlichkeiten mit beeindruckend staatsmännischem Format. Während acht Jahren erlebte ich den Willen zu echter Zusammenarbeit, der nur ganz selten, wie es halt in der Politik hin und wieder vorkommt, durch überschüssenden Ehrgeiz einzelner Konferenzmitglieder gestört wurde. Als Luzerner lag es mir persönlich sehr daran, dass Luzern als grösster Kanton nie versuchte, dominant aufzutreten.

An der 7. Konferenz vom 18.10.1972 war die «Verfassung» der Konferenz ein zentrales Thema. Die «Koordinationskonferenz der Innerschweizer Kantonsregierungen» wurde zur «Innerschweizer Regierungskonferenz» (IRK), es wurden zwei Konferenzen pro Jahr in Aussicht genommen und vor allem wurde eine Kommission zur Prüfung aller in der Aussprache aufgeworfenen Fragen zur Verbesserung der interkantonalen Zusammenarbeit gebildet. Sie bestand aus dem Präsidenten Ignaz Britschgi, Obwalden, und den Kantonsvertretern Hermann Sigrist,

Uri, Josef Ulrich, Schwyz, Hans Hürlimann, Zug, und Franz Schwegler (Sekretär und gleichzeitig Vertreter Luzerns).

Denke ich an die Beratungen in der Kommission zurück, dann wird mir erneut bewusst, wie sorgsam man die traumatischen Erinnerungen an den unseligen Sonderbund vermied. Diese Zurückhaltung, allerdings ohne die Angst vor einem «neuen Sonderbund», prägte auch die Beratungen in der Kommission. Hermann Sigrist sah in der IRK noch eher ein starkes und mit Entscheidungskompetenzen ausgestattetes Gremium, während Hans Hürlimann für eine Informations- und Koordinationsplattform ohne Entscheidungskompetenzen votierte. Das Statut vom 3. Mai 1973, das den Zweck, die Aufgaben und die Struktur der IRK umschrieb, folgte der zurückhaltenden Lösung.

Im Rückblick wird deutlich, wie sehr wir in den Siebzigerjahren noch in einem andern Zeitalter lebten: An fast allen 19 Konferenzen, die ich bis Ende 1979 als Sekretär betreute, wurde um die Bildung gemeinsamer zentralschweizerischer Institutionen gerungen, wie etwa um eine gemeinsame Denkmalpflege, einen gemeinsamen archäologischen Dienst, ein gemeinsames statistisches Amt und ein gemeinsames Biblizentrum. Keiner der Zentralschweizer Kantone hatte damals entsprechend ausgebaute Dienststellen. Nur Luzern verfügte über einen Denkmalpfleger im «Einmannbetrieb», und erst Mitte der Siebzigerjahre engagierte er einen Statistiker. In allen andern Kantonen wurden diese Aufgaben nebenamtlich erfüllt, in Zug beispielsweise versah der Rektor der Kantonsschule den archäologischen Dienst. In andern Kantonen begnügte man sich in Fragen des Denkmalschutzes mit dem Beizug der eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege. Diese Anstrengungen der IRK um gemeinsame Dienste in der Zentralschweiz führten zwar nicht zum Ziel, wohl aber führte das Bewusstsein um die Bedeutung dieser Aufgaben in jedem Zentralschweizer Kanton innert kurzer Zeit zu den je angemessenen und zeitgemässen Lösungen.

Wie sehr wir heute in einer andern Zeit leben, dokumentiert auch ein kurzer Blick auf die beiden Frühjahrskonferenzen der Jahre 1978 und 1979: Am 28.4.1978 stellte sich die Constituante des neuen Kantons Jura vor. Es waren dies deren Präsident François Lachat und deren Vizepräsident Roland Béguelin. François Lachat war dann ab 1979 der erste Regierungspräsident und Roland Béguelin der erste Grossratspräsident des Kantons Jura. Im Frühjahr 1979 sah die Konferenz eine Beratung darüber vor, wie sich die Zentralschweizer Kantonsregierungen bei allfälligen Störungen bei den Gründungsfeierlichkeiten des Kantons Jura verhalten sollten. Zum Glück wurden diese Feierlichkeiten abgesagt, sodass kein Beschluss darüber gefasst werden musste.

Mitte der Siebzigerjahre rückten Themen wie Raumplanung, Landschaftsschutz (namentlich des Vierwaldstättersees und des Zugersees), Fragen des Verkehrs und der Energie, vor allem aber auch soziale Fragen wie die Betreuung und Wiedereingliederung Behinderter und Arbeitsloser sowie die Absprache bei Vernehmlassungen zu bedeutenden Vorlagen des Bundes in den Mittelpunkt.

Der wirtschaftliche Aufschwung sowie der mutige und zukunftsgerichtete Ausbau der Bildungs-, Gesundheits- und Sozialsysteme und die Anstrengungen im Bereiche der Raumplanung sowie beim Ausbau der entsprechenden Infrastrukturen in allen Zentralschweizer Kantonen prägten nun die politische und gesellschaftliche Entwicklung.

Zwei weitere Themen nahmen seit 1975 an den Konferenzen einen breiten Raum ein: eine Zentralschweizer Universität sowie die Landesausstellung und die Zentenaryfeier 1991. Die Bemühungen zur Gründung einer Zentralschweizer Universität nach dem Muster des Zentralschweizer Technikums – das Konkordat für die gemeinsame Trägerschaft durch die Zentralschweizer Kantone war an der Konferenz vom 16.1.1974 beschlossen worden – scheiterten. 1978 konnte die erste kantonale Volksabstimmung darüber, diejenige im Kanton Luzern, nicht gewonnen werden. Der Luzerner Erziehungsdirektor Walter Gut musste an der Innerschweizer Regierungskonferenz vom 16.11.1978 resigniert feststellen: «(...) wenn nach einer Ruhepause die als richtig erkannte Idee der Gründung einer Hochschule in der Zentralschweiz wieder aufgenommen werden sollte, so müsste wahrscheinlich auf den Konkordatsweg verzichtet werden.» Erst 22 Jahre später, im Jahr 2000, hiess die Luzerner Bevölkerung die Gründung der Universität Luzern gut (vgl. Beitrag Hodel).

Die 25. Innerschweizer Regierungskonferenz vom 16.11.1979 in Stans NW war eine besondere. Präsident Walter Gut führte aus, sie sei in mehrfacher Hinsicht eine Jubiläumskonferenz. Seine zweijährige Amtszeit laufe ab, und auch der erste ständige Sekretär, Staatsschreiber Franz Schwegler, habe seinen Rücktritt bekannt gegeben. Und zum ersten Mal sei die Delegation des Urner Regierungsrates durch den (damals noch nicht eröffneten) Seelisbergertunnel gefahren. Er gab der Hoffnung Ausdruck, dass nicht nur dieses Bauwerk zu einer Verstärkung der Beziehungen zwischen den Innerschweizer Kantonsregierungen beitragen werde. Sondern er hoffe auch, dass die Konferenz vom Willen zur Zusammenarbeit unter den Innerschweizer Kantonsregierungen getragen sei und dass zur 700-Jahr-Feier und der schweizerischen Landesausstellung einvernehmliche Entscheide getroffen würden.

Für das dezentrale und ausgewogene Konzept mit den Hauptstandorten Schwyz für die Zentenerfeier und Luzern für die Landesausstellung und thematisch klar umschriebenen Nebenstandorten in den vier andern Zentralschweizer Kantonen standen die Chancen 1979 recht gut. Eine Dokumentation lag vor, das Schreiben an den Bundesrat war vorbereitet, die Fernsehsendung programmiert, und fünf Innerschweizer Kantonsregierungen hatten sich mit aller Deutlichkeit für das vorliegende Konzept ausgesprochen. Für alle andern Konferenzteilnehmer überraschend opponierte Schwyz. Schwyz votierte für eine monozentrische Lösung und beantragte, Luzern und Schwyz sollten unabhängig voneinander Lösungen ausarbeiten und diese dem Bundesrat unterbreiten. Es wäre dann schliesslich Sache des Bundesrates, den Schiedsrichter zu spielen. Landammann Germann Murer, Nidwalden, der auf Wunsch von Walter Gut für dieses Geschäft den Vorsitz übernommen hatte, konnte nur resigniert feststellen, dass «zurzeit die Entscheidungsgrundlagen für so weitgehende Entscheide, wie sie vom Schwyzer Regierungsrat vorgeschlagen werden», fehlen würden. Vor allem scheine es ihm «fragwürdig, die Führung für die weiteren Vorarbeiten bei einem allfälligen Entscheid zugunsten einer Zweistandortvariante dem Bundesrat zu übertragen».

So wurden innerhalb einer Stunde die Vorarbeiten von mehreren Jahren zerstört. Das Nachfolgemodell – ein Torso der ursprünglichen dezentralen Lösung – musste in den Volksabstimmungen scheitern. Als einziges Element aus dem ursprünglichen Konzept hatte der «Weg der Schweiz», der von Brunnen entlang des Urnersees zum Rütli führt, Bestand und wurde 1991 eröffnet.

Mehr als alle Einzelerfolge der Zusammenarbeit empfand ich als grössten Gewinn, dass sich dank dieser Konferenz über alle Partei- und Kantonsgrenzen hinweg ein Gefühl der Solidarität der Zentralschweizer Regierungen ergab. Eindrücklich empfand ich dies 1973, als Hans Hürlimann, damals Zuger Regierungsrat und Ständerat, von der CVP-Fraktion der Bundesversammlung nicht zu ihrem Bundesratskandidaten gekürt wurde. Ich erhielt von der IRK den Auftrag, über die Medien trotzdem den Wunsch der Zentralschweiz an die Bundesversammlung zu richten, dass sie eine Zentralschweizer Persönlichkeit zum Bundesrat wählen solle. Es war dann der Luzerner Nationalratspräsident Anton Muheim – der ebenfalls eine bedeutende Rolle in der IRK spielte –, der wenige Tage später die Wahl von Hans Hürlimann zum Bundesrat verkünden konnte.

# KONSOLIDIERUNGSPHASE 1982–1990

**URS WALLIMANN, OBWALDNER LANDSCHREIBER 1973–2009**

An der 50. Konferenz im Haus zur Treib UR bezeichnete der damalige Präsident Ambros Gisler, Uri, die Zeitspanne von 1982 bis 1990 der Innerschweizer Regierungskonferenz als «Konsolidierungsphase». Gilt dies auch noch im Rückblick zum 50-jährigen Bestehen?

Wohl nicht, wenn man Konsolidieren im wirtschaftlichen Sinn als Zusammenfassen mehrerer Einzelgrössen zu einer Gesamtgrösse eines Konzerns versteht. Die einzelnen Kantone wurden natürlich nicht zum Kanton Innerschweiz zusammengelegt. Trotzdem durfte man damals sagen, die interkantonale Zusammenarbeit wurde in jenen Jahren vertieft und gefestigt. Wenn auch in einem schmerzhaften Prozess, der dieses Jahrzehnt prägte: Versuch und Scheitern der CH 91. Die Schweiz, welche, von aussen betrachtet, die Zentralschweiz als einheitlichen zusammengehörenden Landesteil wahrnimmt, erwartete eine Landesausstellung und Zentenarfeier 1991 an der Wiege der Eidgenossenschaft. Noch nie zuvor hatte sich die IRK so breit auf eine Frage eingelassen: 32-mal stand die Thematik auf der Traktandenliste, 16-mal bis zur Verabschiedung des «Berichts 700 Jahre Eidgenossenschaft – Jubiläumsanlässe in der Innerschweiz» und der Eingabe an den Bundesrat vom 14.12.1981. Weitere 16-mal nach der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bundesrat über eine gemeinsame Übergangsorganisation vom 1.6.1982, welche Ende 1984 zur Gründung der Stiftung CH 91 führte.

Es folgte ein erster Dämpfer: Luzern konnte wegen der anstehenden Volksabstimmung über den Kredit für das Jubiläum 700 Jahre Eidgenossenschaft nicht mitunterzeichnen. Und ein erster Schock: Die Luzerner Stimmberechtigten lehnten eine Beteiligung im Mai 1985 ab. Den übrigen Kantonen erging es am Landsgemeindegottesdienst 1987 nicht besser. Die Bürgerinnen und Bürger schickten in Urnenabstimmungen (UR und SZ) bzw. an den Landsgemeinden (OW und NW) eine mit dem Bundesjubiläum 1991 kombinierte Landesausstellung CH 91 deutlich bachab. Waren es das zu gigantische Vorhaben oder die Raumplanungs- und Umweltbedenken, welche zur Ablehnung führten, oder doch der mangelnde Zusammenhalt zwischen den zwar in Geschichte und Kultur verbundenen, doch in den kleinräumigen Land- und Talschaften eigenständigen Bevölkerungen? Aus dem Debakel entstand, mitgetragen von der IRK, aber schliesslich dennoch eine gelungene Jubiläumsfeier 1991.

Nach dem Volks-Nein der Luzerner folgte 1985 postwendend ein Bekenntnis der Luzerner Regierung zur IRK in einem Schreiben an alle Kantonsregierungen:

«Wir werden nicht nachlassen, die Zusammenarbeit bei der Erfüllung von Aufgaben zu verstärken, welche die Kräfte eines einzelnen Kantons der Innerschweiz übersteigen oder die von einem Kanton allein nicht zweckmässig bewältigt werden können.» Die Föderalismusdebatte der Achtzigerjahre forderte die Kantone denn auch heraus. Auf dem Programm stand die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. Es wurde eine Entflechtung und ganzheitliche Zuweisung von Aufgaben zur selbstständigen Gestaltung an die Kantone erwartet. Die Leistungsfähigkeit des Bundesstaates insgesamt sollte aufrechterhalten und jede staatliche Ebene in sich gestärkt werden. Im ersten Paket ab 1986 wurden u.a. die Aufgaben in den Bereichen Zivilschutz, Volksschule, Gesundheitswesen, AHV, Ergänzungsleistungen, Straf- und Massnahmenvollzug, Turnen und Sport, Hauswirtschaftsunterricht sowie Unterstützung von Flüchtlingen und mit ihnen die Finanzströme entflochten.

Wie konnte da ein kleiner Kanton den ihm neu in eigener Verantwortung zugeordneten Aufgaben gerecht werden? Obwalden war damals nach Bevölkerungszahl der kleinste der Innerschweiz und gemäss Volkseinkommen pro Kopf der schwächste der ganzen Schweiz. Seit 1985 via Loppertunnel an das Nationalstrassennetz angeschlossen und medial über Regionalantennen über das Geschehen in der grossen Welt informiert, mochte selbst die ländliche Bevölkerung nicht mehr auf die wachsenden staatlichen Dienst- und Wohlfahrtsleistungen verzichten. Auch der Vollzugsföderalismus setzte immer höhere Ansprüche, zum Beispiel in der Raumplanung, beim Umweltschutz oder im Sozialbereich. Die interkantonale Zusammenarbeit war das willkommene Versprechen, die beschränkten Mittel gezielt einzusetzen und Überkapazitäten zu vermeiden, unterstützt durch einen verstärkten Bundesfinanzausgleich und die Investitionshilfe für Berggebiete. Für den Kanton Obwalden war dabei immer von der konkreten Aufgabenstellung auszugehen. Wer ist der geeignete Partner, um diese effizient zu lösen und Synergieeffekte zu erzielen: Sind es alle Kantone, stehen gemeinsame Interessen der gesamten Region Innerschweiz im Vordergrund, stehen Ur-schweizer Anliegen zur Diskussion oder geht es um die Gebirgskantone usw.?

Tatsächlich standen in diesem Jahrzehnt folgende Zusammenarbeitsfelder im Vordergrund: Erfolgreich war das Bemühen nach acht gemeinsamen Vorstössen bzw. öffentlichen Solidaritätskundgebungen für den Autobahnzugang zum Flughafen Zürich über die N4 durchs Knonauer Amt; informativ die Aussprachen bezüglich der Endlagerung radioaktiver Abfälle am Beispiel Oberbauenstock UR oder der Asylkoordination am Beispiel des Bundeslagers Melchtal OW; zaghaft der Versuch die Stellungnahmen an den Bund zur Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen, zum Entwurf einer neuen Bundesverfassung oder zur harmonisierenden Neueinteilung der Bistümer zu koordinieren. Andererseits

wurde eine gemeinsame Vertretung in den Vorstand der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit oder gar die Versammlung der Regionen Europas (VRE) entsandt. Neben der erfolgreichen Errichtung einer neuen Programmstelle IRG 1984 in Luzern unterstützte die IRK in mehrfachen Debatten auch das Bestreben für ein Regionalfernsehen Innerschweiz. Die Regulierung des Vierwaldstätterseeabflusses beschäftigte die Anliegerkantone über Jahre; immerhin wurde Obwalden, da die Ufer natürlich geblieben waren, gegenüber dem ursprünglichen Kostenverteilungsschlüssel von Luzern entlastet. Das Projekt CIM-Bildungszentrum Zentralschweiz zur Unterstützung von Verfahren der computerunterstützten Produktion wurde in Angriff genommen. Mal wurden Absprachen für abgestimmte Beiträge an kantonsübergreifende kulturelle Veranstaltungen oder identitätsstiftende Innerschweizer Denkmäler unterstützt, vielfach aber nach einheitlicher Auffassung Beiträge abgelehnt.

Mit der Ausdifferenzierung der kantonalen Verwaltungen und ersten Versuchen mit neuen Führungsinstrumenten ging auch eine Verlagerung der interkantonalen Zusammenarbeit von der Ebene der IRK auf die Fachdirektorenkonferenzen einher. Die Umweltschutzdirektorenkonferenz wurde 1984 unmittelbar aus der IRK heraus geboren. Andere gemeinsame Anliegen wurden gemischten interkantonalen Gremien anvertraut wie dem Landschaftsschutzverband Vierwaldstättersee, oder dem Gotthardkomitee nach dem Autobahnbau auch die Begleitung der neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT). 1990 stellte Konferenzpräsident Josef Egli, Luzern, fest, dass ein Grossteil der Koordinationsarbeit in den Fachdirektorenkonferenzen geleistet werde, und er lud die Vertretungen der Fachdirektorenkonferenzen ein, jeweils an der IRK summarisch über ihre Bestrebungen und Erfolge zu berichten, wobei es aber beim einmaligen Versuch blieb.

Ende 1989 war die IRK noch nicht reif für einen institutionellen Ausbau. Ein Arbeitspapier des Luzerner Staatsschreibers Viktor Baumeler forderte den bis dahin mehr auf dem Papier stehenden Ausschuss der IRK heraus. Er regte vor allem einen einheitlichen Verfahrensmechanismus für die Ausarbeitung von Konkordaten, Verwaltungsvereinbarungen oder gemeinsame Vernehmlassungen an. Die Novemberkonferenz 1989 unter Konferenzpräsident Dr. Anton Scherrer, Zug, folgte den zurückhaltenden Anträgen des Arbeitsausschusses: am Statut von 1973 festzuhalten und hauptsächlich die konsultative Zusammenarbeitsform zu pflegen. Immerhin sollten künftig nur noch schwergewichtige Geschäfte der Gesamtkonferenz unterbreitet und zudem durch den reaktivierten Ausschuss vorbereitet werden. Von einem Austausch mit den andern Regionalkonferenzen in der Ostschweiz und Nordwestschweiz sollten zusätzliche Impulse gefunden werden. Und doch immer auch wichtig: Die Konferenz sollte weiterhin neben der

geschäftlichen auch die gesellschaftliche Sparte pflegen. In der Tat hatte sich in den vorangegangenen Jahren ein Zeremoniell eingespielt, bei dem zur Sitzungseröffnung immer zuerst der «genius loci», der Geist des Tagungsortes, heraufbeschworen wurde. Nach gewalteter Geschäftsberatung und Beschlussfassung wurde beim anschliessenden Tafeln dem persönlichen Erfahrungsaustausch über die Regierungsgeschäfte und der Integration der einzelnen Magistratinnen und Magistraten über die Departements- und Parteigrenzen hinweg breiter Raum gegeben.

Am Ende dieser Periode stand eine Wende im Raum. Wo würde die Region Innerschweiz im Rahmen der Europäischen Integration stehen? 1990 fand an der IRK eine erste europapolitische Diskussion über die Beteiligung im Kontaktgremium der Kantone zur Vorbereitung des EWR statt. Manch einer mochte sich gefragt haben, ob mit den zunehmenden internationalen Herausforderungen dereinst eine integrierte innerschweizerische Region entstehen könnte? Heute wissen wir es: Die Bevölkerung bevorzugte immer wieder die pragmatische schrittweise Zusammenarbeit und war politischen Visionen abgeneigt. Allzu oft grenzte dabei der kleinste gemeinsame Nenner die Zusammenarbeit ein. Dass künftige Denkmodelle nicht verboten sind, wagte beispielsweise die Obwaldner Regierung zum 150-jährigen Bestehen des Bundesstaates 1998 mit einer öffentlichen Podiumsveranstaltung «Kanton Zentralschweiz?». In einer repräsentativen Umfrage in den Luzerner Neuesten Nachrichten begrüsst anschliessend prompt 40% der Bevölkerung einen Zusammenschluss der Innerschweizer Kantone. Ein Beitritt zur UNO wurde 1986 noch durch alle Kantone abgelehnt, 2002 aber mit einem Ständemehr von zwölf zu elf Kantonen angenommen. Obwalden war nicht dabei. Vielleicht bleibt trotzdem ein institutioneller Zusammenschluss der Zentralschweizer Kantone keine Utopie.

#### Quellen:

Bericht über die 50. Innerschweizer Regierungskonferenz vom 7.5.1992 im Haus zur Treib, herausgegeben von IRK-Konferenzsekretariat / Staatskanzlei des Kantons Obwalden, Mai 1992.

Registratur des Obwaldner Regierungsrates, Akten IRK 1978 bis 1992.

# ERNEUERUNG DER GRUNDLAGEN 1990–2003

**DR. PAUL HUBER, LUZERNER REGIERUNGSRAT 1987–2003**

In der Zentralschweiz wurde in den letzten drei Jahrzehnten die Parteienlandschaft regelrecht umgepflügt, und wie in der übrigen Schweiz haben im Wesentlichen die politischen Auseinandersetzungen um zwei Themen diese Umwälzung herbeigeführt: der Kampf gegen einen vermeintlich drohenden EU-Beitritt und die populistisch bewirtschaftete Angst vor der Zuwanderung Zehntausender von Arbeitskräften aus dem EU-Raum. Vor diesem Hintergrund könnte die Vermutung aufkommen, die Europafragen hätten auch die Diskussionen in der ZRK wesentlich prägen müssen. Aber dem war nicht so.

«Nachdem keine ausgiebige Diskussion mehr stattfinden kann, wird eine modifizierte, abgeschwächte Fassung beschlossen.» Der Protokollauszug zum Traktandum «Stellungnahme der Kantone zum EWR-Abkommen» an der Plenarversammlung der ZRK im November 1992, zwei Wochen vor der Volksabstimmung, widerspiegelt symptomatisch, wie die Diskussionen in der ZRK verliefen, wenn es um Europafragen ging. Das Gremium wollte und konnte sich dem Thema EU nicht ganz verschliessen. Immerhin bestand die Gefahr, dass die Schweiz ohne vertragliche Anbindung von den Vorteilen des freien Handels in diesem schnell wachsenden Wirtschaftsraum ausgeschlossen bliebe. Aber wirklich wichtig waren andere Themen.

Liegt in dieser Diskrepanz zwischen der intensiven Bewirtschaftung der Thematik durch nationalkonservative Kreise einerseits und der weitgehenden behördlichen Abstinenz bei EU-Fragen vielleicht gerade der Schlüssel zur Erklärung der eingangs erwähnten politischen Umwälzungen?

In der Tat haben spätestens seit Beginn der 1990er Jahre jene Kräfte den politischen Diskurs geprägt, welche die Zukunft der Schweiz im Alleingang und vor allem ausserhalb der europäischen Institutionen sehen. Ihnen wurde das Feld überlassen. Sie ernten in jüngster Zeit die Früchte ihres Engagements, dies zu Lasten jener Kräfte, welche die Zentralschweizer Politik traditionellerweise geprägt hatten. Zu Lasten jener Politikerinnen und Politiker, die keine klaren Positionen und Ziele für den Umgang mit der Europäischen Union erarbeiteten und denen heute in vielen Bereichen nur der «autonome Nachvollzug» bleibt: alternativlos und einer Demokratie unwürdig, zur Freude jener, welche daraus weiter Kapital schlagen.

Dabei hat es in der ZRK durchaus Initiativen gegeben, das Dossier Europa proaktiv zu bewirtschaften und schweizerische Traditionen wie den Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip mit der Idee der europäischen Einigung kreativ zu verknüpfen.

Bereits im Jahr 1988 war der Kanton Zug dem Rat der Regionen Europas beigetreten. Die meisten Kantone der Zentralschweiz hatten einen Europa-Delegierten ernannt. Der Staatsschreiber des Kantons Luzern hatte im Namen der ZRK im europapolitischen Kontaktgremium Bund–Kantone Einsitz genommen, und anlässlich der 47. Regierungskonferenz der ZRK im Jahre 1992 liessen sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer vom Verhandlungsführer in Brüssel, Botschafter Kellenberger, einlässlich über die Perspektiven der Weiterentwicklung der EU informieren. Schon eine Sitzung später hatte Botschafter Urs Ziswiler einen Auftritt bei der ZRK und berichtete über den Stand der Verhandlungen zum EWR-Vertrag. Die anschliessende Diskussion war geprägt von der Einsicht, dass die Dynamik der Entwicklung in der EU nach struktur- und wirtschaftspolitischen Anpassungen in unserer Region verlange, und von der Skepsis, ob und wie diese umgesetzt werden könnten.



50. *Innerschweizer Regierungskonferenz vom 7. Mai 1992 im Haus zur Treib UR.*  
Bildnachweis: © ZRK

Die Ablehnung des EWR-Vertrags, für den sich die Zentralschweizer Kantonsregierungen schliesslich – wie oben erwähnt – nur sehr dosiert eingesetzt hatten, beförderte schliesslich den Beitritt aller Zentralschweizerischen Kantone zur

Versammlung der Regionen Europas (VRE). Die Befürchtung, von den Entwicklungen in Europa abgekoppelt zu werden und die Solidarität mit europäischen Regionen, welche eine grössere Autonomie und ein föderal aufgebautes Europa anstrebten, beeinflussten diesen Entscheid. Die Hinwendung zu einer Organisation, welche als Vertretung der Regionen Europas Dezentralisation und Subsidiarität auf ihre Fahnen geschrieben hatte, lag in der Logik des knappen Abstimmungsresultats und trug der Ambivalenz, mit der man der EU begegnete, am besten Rechnung. Allerdings, so der antragstellende Franz Marty, Schwyz, welcher vorgängig eine Konferenz der VRE besucht hatte, sei eine intensivere Mitarbeit in Vorstand, Kommissionen und Projekten nur in Ausnahmefällen vorzusehen. Das Resultat entsprach dem halbherzigen Engagement. Die Mitgliedschaft in der VRE brachte keine Impulse für die europapolitische Diskussion; weder in den Regierungen noch in Parlamenten oder in der Öffentlichkeit der Zentralschweiz. Zunächst nahmen abwechslungsweise Regierungsmitglieder aus verschiedenen Kantonen an den Jahresversammlungen der VRE teil. Schon im Jahre 1998 aber vertrat nur noch der Waadtländer (!) Staatsrat Claude Ruey die sechs Zentralschweizer Mitglieds Kantone an der VRE-Konferenz in Linz, und ein Jahr später wurde bereits darüber gesprochen, ob das VRE-Engagement überhaupt weiterzuführen sei.



50. *Innerschweizer Regierungskonferenz vom 7. Mai 1992 im Haus zur Treib UR.*  
Bildnachweis: © ZRK

Das Bemühen, von der europäischen Entwicklung nicht abgekoppelt zu werden, führte auf schweizerischer Ebene zu den bilateralen Verträgen, zum «Autonomen Nachvollzug» und zur Beteiligung an einer Vielzahl von Brüsseler Initiativen. Für die Kantone besonders interessant war die INTERREG-Initiative. Diese zielte auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit ab, insbesondere der grenznahen Regionen von EU- und Nicht-EU-Staaten, mit der Intention, dass nationale Grenzen kein Hindernis für eine ausgewogene Entwicklung der oft benachteiligten Grenzgebiete der EU darstellen sollten. Aus schweizerischer Sicht entsprach dies der Weiterführung bestehender Zusammenarbeiten zwischen beispielsweise der Regio Basiliensis und Südbaden/Elsass oder Genf und Savoyen, nur neu unterstützt durch einen mit Milliarden Euro gefüllten Brüsseler Fördertopf. Die Eidgenossenschaft, zusammen mit den Schweizer Grenzregionen, schloss sich dieser Initiative an und war bereit, sich mit eigenen Mitteln an entsprechenden Zusammenarbeitsprojekten zu beteiligen.

Die Zentralschweizer Regierungen bemühten sich Ende der 1990er Jahre darum, an diesen vielversprechenden und finanziell vergleichsweise günstigen Programmen teilhaben zu können. Der Verfasser dieses Artikels engagierte sich persönlich stark für die Teilnahme an INTERREG, weil er darin einen guten Weg sah, Persönlichkeiten auf verschiedenen Ebenen des Staates, der Forschung und der Zivilgesellschaft direkte Erfahrungen in interkulturellen, europäischen Teams zu ermöglichen und sich mit EU-Mechanismen vertraut zu machen. INTERREG III (2000–2006) eröffnete diese Chance, indem nun neben der grenzüberschreitenden auch die transnationale Zusammenarbeit mit EU- und Bundesgeldern unterstützt wurde. Deshalb wurden breite Kreise aus Wirtschaft, Hochschulen und Politik im November 2000 an einem zweitägigen Seminar über die Beteiligungsmöglichkeiten und die dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen informiert und dazu motiviert, mit innovativen Projekten die Zusammenarbeit der Zentralschweiz mit anderen europäischen Regionen aufzubauen. Das Interesse war gross und ermutigte die ZRK, den Aufbau der INTERREG-Plattform voranzutreiben. Als Steuerungsgremium wurde eine INTERREG-Delegation der ZRK bestimmt und ein Rahmenkredit von 1,5 Millionen Franken für sechs Jahre bewilligt. Eine Geschäftsstelle übernahm die Administration, betreute die Projekte und pflegte die internationalen Kontakte.

Ein Erfolg? Ein Zeichen der Öffnung nach Europa? Die Chance, einen solidari- schen Beitrag an das europäische Projekt zu leisten, ohne der EU beizutreten? Es sah eine kurze Zeit so aus. Aber das Engagement der ZRK blieb halbherzig. Im Sommer 2015 haben die Volkswirtschaftsdirektoren der Zentralschweiz die Teilnahme an INTERREG eingestellt und damit die auf der föderalistischen Idee basierenden Verbindung zur EU gekappt. Die Zentralschweizer Volkswirtschafts-

direktorenkonferenz (ZVDK) sei vom INTERREG-Programm nicht überzeugt, und die Wirkung der INTERREG-Projekte, insbesondere der volkswirtschaftliche Nutzen des Programms, werde als ungenügend beurteilt, heisst es im entsprechenden Beschluss. Über die von der Konferenz angewandten Kriterien zur Beurteilung des «volkswirtschaftlichen Nutzens» ist nichts bekannt. Zu ganz anderen Schlüssen kam die Basler Regierung, welche sich in INTERREG-Projekten seit Jahrzehnten intensiv engagierte: «Nach den vielen positiven Erfahrungen mit INTERREG wird der Regierungsrat (...) dem Grossen Rat einen Kredit für eine Beteiligung an dieser neuen Programmperiode beantragen, um Basel weiterhin als zuverlässigen Kooperationspartner für seine Nachbarn zu positionieren.»

Ende Dezember 2015 empfahl die 97. Plenarversammlung den Kantonsregierungen nun auch noch den Austritt aus der VRE. Der Empfehlung kamen bereits im Dezember 2015 fünf Kantone nach.

Fazit: Ein Bruchteil des Engagements, welches die Zentralschweizer Kantone zur Ansiedlung reicher EU-Bürgerinnen und -Bürger und Firmen aufwenden, hätte ausgereicht, dass die Zentralschweiz weiterhin einen – wenn vielleicht auch bescheidenen – Beitrag zu einem Europa des Friedens durch Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Regionen und Kulturen hätte leisten können. Die Isolationisten und Populisten wird's freuen. Der Verfasser dieses Beitrags bedauert dies und sieht darin eine vergebene Chance.

## PROFESSIONELL. UND BESSER? 2000–2005

**DR. VITAL ZEHNDER, ZRK-KONFERENZSEKRETÄR 2001–2007**

Wahrscheinlich erlag die ZRK demselben Schicksal wie jede andere Organisation. Sobald man eine Funktion nicht mehr nebenher wahrnimmt, sondern eine Fachkraft anstellt, beginnt diese zu arbeiten, und sie kommt auf Gedanken und macht Vorschläge, für welche vorher schlicht keine Zeit war. Und genau dies musste die ZRK mit meiner Anstellung 1999 wohl auch erleben. Insofern wurde die Arbeit der ZRK tatsächlich professionalisiert. Aber wurde die interkantonale Zusammenarbeit damit auch besser? Ich denke: Ja (und nicht bloss, weil ich meine damalige Arbeit noch heute rechtfertigen müsste).

### WILLE ZUR ERNEUERUNG

Die klare Absicht der Ende der 1990er Jahre lancierten Erneuerung war es, die Zusammenarbeit weniger der Zufälligkeit ausgesetzt zu lassen, sondern systematischer zu betreiben. Dies mit dem Ziel, kantonale Aufgaben in überkantonalen Kooperation günstiger und/oder effektiver zu erfüllen (und/oder eine Bundeslösung zu verhindern). Dazu wurde der Begriff «systematisch-pragmatische Zusammenarbeit» geschaffen. Beim Zusatz «pragmatisch» blieb man allerdings erst, nachdem der Versuch, die Zusammenarbeit in einem möglichst abschliessenden Statut zu regulieren, gescheitert war. Dieses umfassende Reglement war getrieben von der Hoffnung, die allseits anerkannten Hürden der Zusammenarbeit mittels vordefinierter Spielregeln überwinden zu können. Als Problemfelder wurden in Befragungen etwa mangelhafte Strukturen, unterschiedliche Standards, fehlende Pflicht, ungeklärte Finanzierung oder Unterschiede in den Kompetenzordnungen genannt. In vertiefenden Interviews zeigte sich dann aber bald, dass sich das wesentlichste Kriterium einer Regulierung ohnehin entzog: der politische Wille. War er gegeben, schien nichts die Zusammenarbeit zu bremsen; fehlte er aber, war kein Anreiz gross genug.

### BILDUNG EINER ZUSAMMENARBEITS-STRUKTUR

Ins Zentrum stellte die ZRK daher weiterhin gemeinsam definierte Projekte (pragmatisch), schuf für diese aber eine regionale Struktur zur förderlichen Bearbeitung (systematisch). Dazu wurden die regierungsrätlichen Fachkonferenzen

zen neu organisiert (so dass alle öffentlichen Aufgaben durch die sieben Konferenzen abgedeckt waren), jede Fachkonferenz verfügte über mindestens eine «Chefbeamten-Konferenz», die Regierungskonferenz wurde definitiv zur Plenarkonferenz aller Regierungsmitglieder, der Ausschuss wurde als Steuerungsorgan der Zusammenarbeit definiert und die Staatsschreiberkonferenz wurde neu geschaffen als «Begleitorgan mit Sicht über alle Aufgabenfelder». Mit dem professionalisierten Konferenzsekretariat standen zudem allen Gremien Ressourcen zur Verfügung.

## **WAS HAT'S GEBRACHT?**

Ich habe den Eindruck, mit der Erneuerung rückte die Zusammenarbeit im Sinne der gemeinsamen Aufgabenerfüllung stärker ins Zentrum. Neben dem – auch wichtigen – Gedankenaustausch wurde der Fokus gezielt auf Zusammenarbeitsfelder gelegt. In ehrlicher Transparenz wurden Projekte diskutiert; Vor- und Nachteile wurden offen angesprochen. Das Sekretariat brachte «Best Practice»-Überlegungen ein und leistete zuvor fehlende Grundlagenarbeit. Dies führte nicht in jedem Fall zu neuen Kooperationen. Aber auch das Scheitern bewerte ich als Fortschritt. So führte die strukturierte Diskussion etwa dazu, dass das Projekt «Regionaler Statistikdienst» nach 30-jährigem Lamentieren definitiv abgeschrieben wurde. Spannend fand ich auch, wie ein und dasselbe Thema sehr unterschiedlich diskutiert wurde, je nachdem ob es von den Sachbearbeitern, den fachlich zuständigen Regierungsräten, dem Ausschuss oder der Staatsschreiberkonferenz besprochen wurde. Den realistischsten Blick hatten dabei aus meiner heutigen Sicht stets die Staatsschreiber. Die Sachbearbeiter diskutierten durchaus technokratisch und amtsbezogen. Je nach – mitunter persönlicher – Motivation fanden sich stets überzeugende Fachargumente für oder gegen die gemeinsame Aufgabenerfüllung mit den Nachbarn. Die zuständigen Regierungsmitglieder übernahmen in der Regel die Haltungen ihrer Chefbeamtinnen und -beamten, bereicherten diese aber durchaus mit kantonalen Überlegungen. Der Ausschuss wiederum, seinerseits der Zusammenarbeit verpflichtet und nicht (oder zufällig) fachlich zuständig, wusste die Vorlagen der Fachkonferenzen kritisch zu hinterfragen und vermeintliche Argumente zu widerlegen. Und die Staatsschreiber wiederum legten – unter sich – offen auf den Tisch, wenn zu einem Geschäft schlicht und einfach der politische Wille fehlte oder eine Zusammenarbeit gar überfällig war.

Wenn also die Erneuerung eines ganz bestimmt bewirkte, dann meiner Ansicht nach zweifellos eine neue Diskussionskultur. Die Absicht war definiert (vermehrte Zusammenarbeit), die Themen wurden serviert (u.a. durch das vollamtliche

Konferenzsekretariat), die Beratung war organisiert (durch die neue Struktur) und moderiert (durch den Ausschuss und das Sekretariat). In der Summe gelang es so, mehr Themen zu lancieren und diese definitiv positiv oder negativ abzuschliessen. Das mag nach wenig klingen, ist meines Erachtens aber ein grosser Schritt. Und letztlich die Voraussetzung für eine gelebte Region.

In dieselbe Zeitspanne fiel leider auch eine Professionalisierung der ganz andern Art. War die IRK resp. ZRK während Jahrzehnten ein kollegiales Treffen der Regierungen irgendwo im Rössli, Kreuz oder sonst einem Saal, so änderte sich dies nach dem unfassbaren Attentat auf den Zuger Kantonsrat im Jahr 2001. Ab sofort musste jede Zusammenkunft der Polizei gemeldet werden und jede Konferenz erhielt ein Sicherheitsdispositiv. Auch wenn die Polizei stets professionell und unauffällig agierte, ging damit leider dennoch eine liebgewonnene kollegiale Ungezwungenheit verloren.

Wenn ich mich für diesen Aufsatz nach Jahren wieder einmal durch die Inhalte der Internetseite [www.zrk.ch](http://www.zrk.ch) klicke, dann wage ich die abschliessende Einschätzung, dass der eingeschlagene Weg gut war. Der Strauss an bearbeiteten Themen ist gross; die Diskussionen erfolgen in der neu geschaffenen Struktur; damals entworfene Instrumente werden nach wie vor eingesetzt und Projekte finden einen Abschluss. Und all dies auf freiwilliger Basis. Dies scheint mir der beste Beleg dafür zu sein, dass der kleine Schritt in Richtung Professionalisierung der richtige war.

# **SCHWIERIGE JAHRE 2005–2010: INTERKANTONALE ZUSAMMENARBEIT AUF DEM PRÜFSTAND**

**NIKLAUS BLEIKER, OBWALDNER REGIERUNGSRAT SEIT 2004**

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die auf den 1.1.2008 in Kraft trat, brach auch in der Zentralschweiz ein neues Zeitalter bezüglich der Zusammenarbeit an. Drei Kantone (SZ, NW, ZG) wurden im neuen Konstrukt Zahlerkantone, während die anderen drei (LU, UR, OW) als Nehmerkantone vom neuen Ausgleich profitieren konnten. Diese spezielle Konstellation sorgte bereits beim ersten gemeinsamen Projekt nach der Einführung der NFA für grosse Diskussionen und stellte die Zusammenarbeit in der Zentralschweiz auf die Probe.

## **PROJEKT NATIONALSTRASSE ZENTRALSCHWEIZ SCHEITERT**

Nachdem der Bund den Betrieb der Nationalstrasse regionalisieren wollte, brachte die Zentralschweizer Baudirektorenkonferenz (ZBDK) im November 2005 das gemeinsam erarbeitete Projekt Nationalstrasse Zentralschweiz ein. Die Frage, wer die Führung in diesem Geschäft übernehmen sollte, war von Anfang an umstritten. Die Kantone Luzern und Uri zeigten starkes Interesse. Nachdem keine Einigung gefunden werden konnte, wurde das Projekt ein Jahr später an der Plenarversammlung vom 2.11.2006 als gescheitert erklärt. Der damalige ZBDK-Präsident, der Urner Baudirektor Markus Züst, verlies seiner grossen Enttäuschung Ausdruck. Er fragte sich, wie die ZRK bei anderen wichtigeren Projekten künftig einen Konsens erreichen wolle, wenn die Kantonsregierungen nicht mehr in der Lage seien, in einem bestens vorbereiteten Projekt eine einheitliche Meinung zu bilden und einvernehmlich zu entscheiden. Die Luzerner Regierungspräsidentin Yvonne Schärli hielt in einem Grundsatzvotum entgegen, dass Luzern nicht mehr bereit sei, als grösster Kanton in der Zentralschweiz für jedes Zusammenarbeitsprojekt Hand zu bieten, sondern eher nur noch dann, wenn es für Luzern einen direkten Nutzen bringe. Im Umfeld eines verstärkten (auch fiskalischen) Konkurrenzdenkens in der Zentralschweiz laufe in Luzern ein Strategieprozess, der auch die Frage zu klären habe, in welche Richtung künftig die Zusammenarbeit gehen solle.

Das Projekt einer gemeinsamen Trägerschaft für den Betrieb der Nationalstrassen in der Zentralschweiz wurde schliesslich nicht weiter verfolgt.

## ZÄHES RINGEN UM KULTURLASTENAUSGLEICH

Anlässlich der 76. ZRK-Plenarversammlung am 3.6.2005 wurde über die Arbeiten für eine neue Vereinbarung bezüglich der Abgeltung von Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung berichtet. Die Verfasser wollten von den Kantonen der Zentralschweiz eine verbindliche Zusage über die Teilnahme an diesem Projekt. Obwohl der Zweck der Vereinbarung – insbesondere die Unterstützung des Kultur- und Kongresszentrums Luzern KKL sowie des Luzerner Theaters – eigentlich unbestritten war, äusserten sich die Kantone Uri, Nidwalden und Obwalden eher zurückhaltend. Sie monierten, dass die bestehende Vereinbarung ohne ihr Mitwirken abgeschlossen worden sei und diese teilweise auch Rabatte enthalte. Aufgrund der unsicheren Ausgangslage mit dem damals neuen Instrument NFA lehnte der Zuger Kantonsrat einen Beitritt im November 2005 ab. An der ZRK-Plenarversammlung vom 2.11.2006 wurden die Kantone Uri, Nidwalden und Obwalden eingeladen, ihre Absicht für einen Beitritt zu erklären. Der Kanton Zug wurde aufgefordert, auf Inkrafttreten der NFA ebenfalls mitzumachen. Während Zug und Uri schlussendlich beitraten, zahlte der Kanton Nidwalden seinen Beitrag nur im Rahmen einer freiwilligen Leistung in den Ausgleich ein. Im Kanton Obwalden wurde gegen einen Beitritt das Referendum ergriffen, und die Bevölkerung lehnte den Beitritt nach einem sehr emotional geführten Abstimmungskampf ab. Schliesslich zahlte auch der Kanton Obwalden als Folge eines überwiesenen Postulatsauftrags und eines darauf folgenden Kantonsratsbeschlusses jährlich den vorgesehenen Beitrag in den Kulturlastenausgleich, ohne aber der Vereinbarung beizutreten. Als damaliger Vorsitzender der ZRK hielt ich an der Plenarversammlung vom 29.5.2009 fest, dass die Kantonsparlamente zunehmend kritischer gegenüber Vereinbarungen und Konkordaten geworden seien, in deren Erarbeitung sie nicht oder nur indirekt einbezogen worden seien. Die Vereinbarung wurde schliesslich auf den 1.1.2010 in Kraft gesetzt.

## KLAUSUR ZUR PERSPEKTIVE DER ZUSAMMENARBEIT

In Anbetracht der anhaltend grossen Diskussionen bezüglich Neuausrichtung einzelner Kantone, besonders aber angesichts der damals bevorstehenden respektive in Aussicht gestellten Kündigung des Konkordats über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz PHZ durch den Kanton Luzern, beschloss der ZRK-Ausschuss am 20.11.2006, eine Analyse- und Perspektivendiskussion anzustossen. Die Kantone wurden mittels eines Fragebogens eingeladen, ihre Vorstellungen zu formulieren, aber auch, ihre Bedürfnisse und Erwartungen der ZRK gegenüber mitzuteilen. Die Rückmeldungen wurden an der Ausschuss-Sitzung

vom 23.11.2007 zu Kenntnis genommen. Der ZRK-Ausschuss hielt zusammenfassend fest, dass in der Zentralschweiz «nicht jeder alles machen kann». Es gelte, die unterschiedlichen Kantonsgrössen zu beachten. Einzelne Kantone seien schlicht zu klein, um alles alleine machen zu können. Die NFA, deren Umsetzung vor der Türe stand, sollte die interkantonale Zusammenarbeit fördern und nicht schwächen. Aufgrund der Rückmeldungen der Kantone wurde beschlossen, eine Klausurtagung zur Zusammenarbeit durchzuführen. An dieser sollten Fragen der strategischen Ausrichtung diskutiert werden.

Freitag, 21. November 2008 Nr. 47

KANTON

Wochenblatt 3

ALPNACH: Plenarversammlung der Zentralschweizer Regierungskonferenz

## Gemeinsamkeiten finden – Kräfte bündeln

Der Obwaldner Landammann Niklaus Bliker präsidiert zurzeit die Zentralschweizer Regierungskonferenz. Heute Freitag darf er seine Kolleginnen und Kollegen in Alpnach zu einer Plenarversammlung begrüßen.

HAKKUS VILITZER

Zur Vorgeschichte: Die Konferenz lautet seit dem Jahr 2000 Zentralschweizer Regierungskonferenz. Die Vorgängerin hiess Interkantonale Regierungskonferenz und wurde am 3. Mai 1973 gegründet. Der Zentralschweizer Regierungskonferenz gehören die Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug an. Die Präsidenschaft dauert jeweils zwei Jahre. Der derzeitige Obwaldner Landammann Niklaus Bliker ist seit 1. Januar 2006 Präsident und ist dieses aufwendige Amt bis Ende 2009 aus. Sein Vorgänger war der Schwyz Regierungsrat Lorenz Bliker. Vierpräsidenten und Nachfolger in der Nidwaldner Regierungsrat Beat Fuchs. Konferenzsekretär ist seit dem vergangenen Jahr Othmar Hiltner aus Stans. Das Sekretariat ist bei der Staatskanzlei Nidwalden angesiedelt. Der Wechsel für das Präsidium folgt der historischen Reihenfolge der Kantone.

**Zusammenarbeit pflegen**  
Der Status der Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) hält fest, dass die ZRK gemeinsame Lösungen kommunikativer Aufgaben durch die sechs Kantone fördern will, und zwar in Bereichen, in denen die Aufgaben die Kräfte eines einzelnen Kantons übersteigen oder ihre Lösung durch einen einzelnen Kanton nicht zweckmässig ist. Weiteres Ziel der ZRK ist es, die Zusammenarbeit der einzelnen Verwaltungen



Niklaus Bliker präsidiert derzeit die Zentralschweizer Regierungskonferenz.

ARCHWILD MOZ

zurückzuführen. An dieser sollten Fragen der strategischen Ausrichtung diskutiert werden.

**Neue Zusammenarbeitsfelder**  
Vier Präsidenten Niklaus Bliker im Gespräch darüber, woher neue Zusammenarbeitsfelder durch die Fachdirektorenabteilungen (zum Beispiel Volkswirtschaft, Finanzen, Sicherheitsdirektorenabteilung) zu ermitteln seien. «Wie bei jeder Zusammenarbeit muss zuerst ein gemeinsamer Nenner gefunden werden, weil die Interessen unterschiedlich sein können. Es können auch Projekte realisiert werden, ohne dass alle Kantone teilhaben. In der Plenarversammlung wird über das Projekt des

Erasmus AG und Zentralschweizer ZVG- und Stiftungsausschuss, Schaffung eines gemeinsamen Organs in Luzern.

**Analyse für die Zusammenarbeit**  
Der Schwerpunkt für die Sitzung von heute Freitag, 21. November, in Alpnach liegt bei der Analyse und den Perspektiven für die weitere Zusammenarbeit in der Zentralschweiz. Im Weiteren stehen die neuen rechtsgrundlegenden für die Fachhochschule und die präkognitive Hochschule zur Diskussion. Abgeschlossen wird über das Projekt des

WILKAS BLEIER

### Zeitgemässe Einrichtungen

Die Zentralschweizer Regierungskonferenz richtet die Zusammenarbeit der Kantone darauf aus, die räumlich-kleinere Entwicklung unter Nachbarn aufeinander abzustimmen, die Standortvorteile der Zentralschweiz im nationalen und europäischen Umfeld zu fördern, Synergien zu nutzen und Mittel effizient einzusetzen, damit die Bevölkerung und der Wirtschaft gut strukturiert und sorgfältige Einrichtungen und Leistungsangebote bereitgestellt werden können, die zu einer guten Lebensqualität beitragen. Die Zusammenarbeit der Kantone richtet sich auch darauf, die Präzision und den Einfluss der Zentralschweiz gegenüber dem Bund und unter den Regionen Europas zu verankern. Präsident Niklaus Bliker weist darauf hin, dass die Zusammenarbeit nicht darauf ausgerichtet ist, die Zentralschweiz als Region nach aussen abzugrenzen. Die Kantone fördern ihre Beziehungen über die Zentralschweiz hinaus und lösen Aufgaben mit weiteren Nachbarn

Zeitungsartikel zur 83. Plenarversammlung der ZRK vom 21. November 2008 in Alpnach OW. Bildnachweis: © Obwaldner Wochenblatt vom 21. November 2008, Seite 3

## REGIERUNGEN EINIGEN SICH AUF STRATEGIE MIT DREI TEILBEREICHEN

Die Klausur wurde bei guter Beteiligung am 7.3.2008 im «Herrenhaus» in Grafenort abgehalten. Nach dem Aufzeigen des Handlungsbedarfs – eine Aufgabe, die ich als neu gewählter Präsident übernehmen durfte – wurden im Hinblick auf die vorher aufgelisteten Problemstellungen zwei Inputreferate zur Aussen- respektive Innensicht der ZRK gehalten. Anschliessend wurden die im Vorfeld festgelegten vier möglichen Strategieansätze in Tischrunden, welche durch Vertreter unterschiedlicher Kantone zusammengesetzt waren, bespro-

chen. Die Diskussionen wurden hart, aber fair geführt. Kein Kanton lehnte an dieser Klausur die weitere Zusammenarbeit ab oder stellte sie grundsätzlich in Frage.

Der Ausschuss wertete die Klausur an seiner Sitzung vom 11.4.2008 aus und unterbreitete der Plenarversammlung bereits am 16.5.2008 einen Vorschlag für das weitere Vorgehen. Der Ausschuss präsentierte eine Strategie der zukünftigen Zusammenarbeit, die wie bis anhin pragmatisch, systematisch und in «variabler Geometrie» erfolgen sollte. Variabel bedeutet in diesem Kontext, dass auch ZRK-Projekte realisiert werden können, ohne dass alle Kantone mitmachen. Die vom Ausschuss vorgeschlagenen Folgearbeiten in folgenden Teilbereichen wurden genehmigt:

1. Die interkantonale Zusammenarbeit in der Zentralschweiz ist notwendig, sie ist ein wichtiger Faktor der kantonalen Politik und an sich unbestritten.
2. Im Sinne einer Strategie soll die zukünftige interkantonale Kooperation in der Zentralschweiz
  - a. jene Bereiche, die für die Attraktivität der Zentralschweiz als Lebens- und Wirtschaftsraum wichtig sind (Innenorientierung), stärken;
  - b. die Interessen der Zentralschweizer Kantone in der Bundespolitik und im Metropolitanraum Zürich stark und nachhaltig (Aussenorientierung) vertreten.

Sehr kontrovers diskutiert wurde ein von Luzern eingebrachter Vorschlag, eine Stimmengewichtung nach Grösse der Kantone oder deren finanziellen Leistungen an ein Projekt einzuführen. Verständlicherweise wehrten sich die kleineren Kantone dagegen. Erfreulicherweise kam der Kanton Luzern an der folgenden Plenarversammlung vom 29.5.2009 auf seinen Vorschlag zurück, und es blieb bei der paritätischen Stimmbeteiligung aller Kantone. Dank des «Einlenkens» von Luzern, aber insbesondere auch aufgrund der zwischenzeitlich wieder stärkeren Gewichtung für eine starke Zentralschweiz wurden die Diskussionen in den verschiedenen Themenbereichen versachlicht, und die Zusammenarbeit verbesserte sich wieder.

Es waren spannende, aber auch herausfordernde Jahre für die ZRK. Die Klausursitzung im «Herrenhaus» hat meines Erachtens massgeblich dazu beigetragen, dass die ZRK aus diesen schwierigen Jahren gestärkt hervorging.

# KOOPERATION STÄRKT DEN FÖDERALISMUS 2011–2015

BEAT VILLIGER, ZUGER REGIERUNGSRAT SEIT 2007

«Le fédéralisme repose sur l'amour de la complexité!»<sup>15</sup>, schrieb der Neuenburger Philosoph Denis de Rougemont in «Die Schweiz – Modell Europas».<sup>16</sup> Das Zitat könnte die Devise der Zentralschweizer Regierungskonferenz sein – seit ihrer Geburtsstunde 1966. Was für die sechs Zentralschweizer Kantone gilt, zählt auch für die Schweiz: Ein Maximum an Komplexität auf einem Minimum an Raum. Und man schätzt sie, diese vielschichtigen Unterschiede zwischen den Ständen und Regionen. Diese Vielfalt in der Einheit funktioniert in der Regel fein austariert. Doch die angestammte Differenzverträglichkeit nimmt heute spürbar ab, und der Ruf nach zentraler Regulierung wird in vielen Politikbereichen lauter. Die Ökonomisierung der Gesellschaft und der Politik verstärkt diesen Trend. Im Vordergrund steht der Gedanke nach Kosteneffizienz und positiven Grösseneffekten.<sup>17</sup>

Solche Tendenzen schwächen die Autonomie der Kantone und nagen am Föderalismus als Kompromiss verschiedener Prinzipien und damit am Fundament unseres eidgenössischen Staatsgebildes. Der Bundesstaat von 1848 brachte nach dem Ringen zwischen Einheitsstaat und Staatenbund eine intelligente föderative Struktur mit autonomen Gliedstaaten hervor – ein fein austariertes Machtverhältnis, das bis heute Bestand hat. Das verwundert nicht, denn der Föderalismus ist nicht einfach das Gegenprinzip zum Zentralismus. Ihm kommt eine wichtige Integrationsfunktion zu: Im pluralistischen Land vermittelt er zwischen den lokalen Behörden und den zentralen Institutionen. Charakteristisch für unser Land ist das bunte Mosaik öffentlicher und privater Institutionen und Strukturen, mit Eigenheiten und Eigenarten, dezentral organisiert und bürgernah konzipiert. Der Zentralschweizer Schriftsteller und Literaturprofessor Peter von Matt drückte es 2013 wie folgt aus: «Die Schweiz ist (...) keine politische Monokultur. Sie hat viele Gesichter, mindestens 26, und die Städte haben dazu noch je ein eigenes. Es gehört zum Föderalismus, dass die politische Weisheit im Land auf viele Provinzen

---

15 Zitiert nach: Rhinow René. Le fédéralisme suisse: l'approche juridique. In: Frey René L., Kreis Georg, Plattner Gian-Reto, Rhinow René, Le fédéralisme suisse. La réforme engagée. Ce qui reste à faire. Presses polytechniques et universitaires romandes. Collection Le savoir suisse. Lausanne, 2006, S. 69.

16 De Rougemont Denis. Die Schweiz – Modell Europas. Der schweizerische Bund als Vorbild für eine europäische Föderation. Wien, München, 1965.

17 Zweifel Peter, Widmer Philipp, Elias Georg. Die Kantone im Griff der Zentralisten. In: NZZ vom 25.7.2013, S. 21.

verteilt ist, und kein Stand und keine Stadt verfügt über die ganze. Das hemmt zwar die Dynamik, aber es steigert die Qualität.»<sup>18</sup> Vorschnele Entscheider zentraler Regulatoren verkennen das subtile föderative Netzwerk und missachten so die feine Korrelation von Kompetenz und Verantwortung als Basis unseres subsidiären Staatsaufbaus, der die Solidarität unter den Gemeinwesen ins Zentrum stellt.

Der Zuger alt Bundesrat Hans Hürlimann umschrieb diese staatspolitische Weisheit vor über 25 Jahren wie folgt: «Föderalismus ist Verzicht auf beherrschende Stellungen der Stärkeren gegenüber den Schwächeren, der Grossen gegenüber den Kleinen, der Mehrheit gegenüber den Minderheiten. Föderalismus ist die (...) Bereitschaft der Mehrheit, den Schwächeren, den Kleineren mehr zu geben, als ihnen nach dem Gebot einer arithmetischen Gerechtigkeit zukommt. Denn nur so kann man verhindern, dass die Grossen grösser, die Schwachen schwächer, die Mehrheiten übermächtig, die Minderheiten ohnmächtig werden.»<sup>19</sup> Die Mitglieder einer föderalen Solidargemeinschaft respektieren diese Befindlichkeiten bei ihren Interaktionen und im Austausch des Gebens und Nehmens. Sie achten auch darauf, dass das Gleichgewicht des finanziellen Ausgleichs im Lot bleibt und dass eine Übermacht von Nehmern die Minderheit der Geber nicht ohnmächtig werden lässt. Diese Einsicht aber geriet in jüngster Zeit leider immer mehr in Vergessenheit.

Die gesellschaftliche Dynamik seit der Gründung des Bundesstaates hat vieles radikal verändert. Die Welt ist geschrumpft und die Schweiz als kleinräumiges Konstrukt noch mehr. Benötigt werden aber weder Fusionen noch Zentralisierung. Gefordert ist eine unbürokratische Zusammenarbeit innerhalb der Regionen, ein verstärkt kooperierender Föderalismus. Das sagt die Wissenschaft<sup>20</sup> und das zeigt die Erfahrung aus der vitalen Zentralschweizer Kooperation mit vielen gemeinsamen, grösstenteils sehr erfolgreichen Projekten.

Zwei Beispiele legen dar, unter welchen Bedingungen Kooperationen gelingen können. Die 2013 aufgelöste Pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ) war ein kompliziertes Konstrukt ohne klare Verantwortlichkeiten und mit vielen

18 Von Matt Peter. Appenzeller Rede. Jubiläumsfeier zum 500. Jahrestag des Beitritts des Standes Appenzell zur Eidgenossenschaft am 25.10.2013 in Appenzell und Herisau. Msc. S. 3.

19 Hürlimann Hans. Unsere föderative Staatsstruktur. Leitidee und Wirklichkeit. Gedenkrede anlässlich des 100. Todestages von Philipp Anton von Segesser, 17.6.1988. Luzerner Reden. Msc. S. 5.

20 Vgl. u.a. Freiburghaus Dieter. Föderalismus, Vielfalt und Glück. In: Schweizer Monat. Die Autozeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur. April 2013. S. 23ff. Dazu auch: Blöchliger Hansjörg. Der Schweizer Föderalismus: eine Wachstumsbremse? In: Schweizer Monatshefte. Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur – zum Thema: Föderalismus. Bausteine zur Debatte. Mai 2005, S. 15ff.

Geldströmen und Querzahlungen. Im Zentralschweizer Polizeikonkordat dagegen ist die Kooperation einfach und transparent. Die Schnittstellen sind geklärt, die kantonalen Zuständigkeiten bleiben gewahrt und die kantonale Souveränität gewährleistet. Die Zusammenarbeit funktioniert dank «variabler Geometrie» sehr gut. So lässt sich eine erste Lehre ziehen: Interkantonale Kooperation und Koordination brauchen eine klare Kompetenzzuteilung. Die Arbeit lässt sich aufteilen, nicht aber die Verantwortung. Sie ist klar zu regeln und zu delegieren, am besten kantonal. Sonst schafft die künstlich konstruierte Komplexität nur zusätzlichen Koordinationsbedarf, ohne die Wirkkraft zu erhöhen. Zudem sind die feingliedrigen Strukturen zu beachten: Das Dezentrale bindet die Politik enger an die Bürgerpräferenzen. Denn hier liegen gleich zwei Stärken des kooperativen Föderalismus. Die Bevölkerungsanliegen fliessen in den demokratischen Prozess ein, und gemeinsam sind die Kantone in der Lage, den Interessen das nötige Gewicht zu verschaffen. Eine koordinierte Regionalpolitik ist – so die Quintessenz – auch auf nationaler Ebene einfluss- und erfolgreich.

Zu den Konstanten der Schweiz zählt das Kapital einer bürgernahen und bedarfsgerechten Politik; die Währung heisst: Gelebter Föderalismus. Dieser politische Pfeiler trägt zur Stabilität, zur Prosperität und zum Wohlstand unseres Landes bei. Allerdings brauchen wir heute einen verstärkten kooperativen Föderalismus, mit den fragilen Elementen von Gelingen und Misslingen, von Inspiration und Irritation – eine Kooperation nicht ohne Spannung zwischen Dynamik und Struktur. Wir müssen diese Spannung aushalten und daraus die Spannkraft für das politisch Mögliche gewinnen. Dieses Mögliche bringt uns in der Zentralschweiz immer wieder voran. Wenn die Zentralschweizer Regierungskonferenz in diese Richtung denkt und handelt, wird sie auch die nächsten 50 Jahre mit Bravour gestalten.

# DIE ZRK BLICKT NACH VORNE

HANS WALLIMANN, OBWALDNER REGIERUNGSRAT 1999–2016

**«WENN ES DIE ZRK NICHT GÄBE,  
MÜSSTE MAN SIE SOFORT ERFINDEN.»**

Als ich im Jahr 1999 mein Regierungsratsmandat aufnahm, kam ich zum ersten Mal in Kontakt mit der Innerschweizer Regierungskonferenz – wie die ZRK damals noch hiess. Ich habe dieses Gremium als vielseitiges Netzwerk immer sehr geschätzt.

## PERSÖNLICHES UND POLITISCHES NETZWERK

Einerseits dient die ZRK als wichtiges persönliches Netzwerk. Da in der ZRK alle Regierungsmitglieder der verschiedenen Kantone vertreten sind und nicht nur die Departementskolleginnen und -kollegen, trägt die ZRK dazu bei, Schwellenängste abzubauen. So konnte ich aufgrund der Bekanntschaften in der ZRK jeweils unkompliziert Kontakt zu anderen Regierungsmitgliedern aufnehmen und für gewisse Anliegen einfach «Verbündete» finden. Die Diskussionen in der ZRK machten sichtbar, wie die einzelnen Vertreterinnen und Vertreter «ticken». Für Politikgeschäfte, die sensibles oder taktisches Vorgehen benötigen, war die ZRK deshalb auch ein nicht zu unterschätzendes Netzwerk-Gremium.

Andererseits ist die ZRK ein bedeutendes politisches Netzwerk. Die Zentralschweizer Kantone mögen geografisch nahe beieinander liegen, in vielen Bereichen unterscheiden sie sich jedoch grundlegend voneinander. So zum Beispiel betreffend Finanzstärke: sind doch in der Zentralschweiz Nehmer- und Geberkantone im Spektrum auf weit auseinanderliegenden Punkten lokalisiert. Auch betreffend Ausrichtung und Themenschwerpunkte sind Differenzen auszumachen: Der Kanton Zug orientiert sich stark nach Zürich, andere Kantone sind klar innerschweizerisch ausgerichtet. Zudem sind in Zug und Luzern städtische Entwicklungsfragen viel präsenter als in Nidwalden, Obwalden oder Uri. Eine gemeinsame Grundlage ist deshalb in der Zentralschweiz nicht von vornherein gegeben. Gerade deshalb bin ich der Meinung, dass eine enge Zusammenarbeit absolut notwendig ist, um gemeinsame Interessen zu verteidigen.

## THEMEN DER ZUKUNFT

Ich denke, dass insbesondere bei folgenden vier Themen die ZRK in Zukunft eine wichtige Rolle spielen wird:

Das Thema Ressourcenausgleich der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) wird gemeinsame Richtungsentscheide abverlangen. Wie bereits erwähnt, findet sich in der Zentralschweiz ein grosses Spannungsfeld betreffend Finanzstärke der Kantone. Es wird deshalb bedeutend sein, dass für die Region Zentralschweiz tragbare gesamtschweizerische Lösungen gefunden werden. Es darf nicht vergessen gehen, dass aufgrund des Ressourcenausgleichs viel Geld aus der Zentralschweiz hinaus fliesst und die Region letztendlich geschwächt wird. Man sollte sich überlegen, wo die Grenzen dieser Solidarität liegen. Wer weiss: Vielleicht können diese Vorschläge für die gesamte Schweiz richtungsweisend sein. Wenn wir uns in der Zentralschweiz zwischen Nehmer- und Geberkantonen finden, wieso soll dies dann nicht auch für die gesamte Schweiz gelten?

Auch das Thema Verkehr (öffentlicher und motorisierter Individualverkehr) wird die Zentralschweiz in Zukunft beschäftigen. Die Zentralschweiz, umgeben von Bergen und Seen, hat Engpässe vorzuweisen, welche mit konstruktiven Ideen angegangen werden müssen. Einerseits muss die Region ein gewisses Interesse am Durchgangsverkehr haben, bringt dieser doch wichtige wirtschaftliche Impulse. Andererseits muss das Verkehrsaufkommen für die heimische Bevölkerung aber auch erträglich bleiben.

Weiter ist die Zentralschweiz eine Tourismusregion. Die Vorzüge der schönen Landschaft und des gelebten Brauchtums gilt es über die Kantonsgrenzen hinweg zu vermarkten. Das Potenzial kann höhere Wertschöpfung generieren, wenn nicht jeder Kanton auf sich bedacht handelt.

Auch bei der Ansiedlung von juristischen und natürlichen Personen sehe ich Zusammenarbeitsmöglichkeiten. Menschen und Unternehmen sind meistens entweder dem Land- oder dem Stadttyp zuzuordnen. In der Zentralschweiz können unweit voneinander die Bedürfnisse beider Vorlieben befriedigt werden. Schaffen wir es, den interessierten Personen diese Vorteile der Region optimal zu verkaufen, eröffnet dies Türen für viele zukunftsweisende Ansiedlungen.

## VERÄNDERUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT DER ZRK

Was wäre, wenn es die ZRK nicht gäbe? Jeder Kanton würde in seinem engen Gesichtsfeld, auf die eigenen Vorteile bedacht, operieren und handeln. Ich bin mir sicher, dass dies den einzelnen Kantonen mehr Nachteile bringen würde als bei einer pragmatischen Zusammenarbeit. Und ich sage dies als überzeugter Föderalist. Ich bin nicht dafür, dass Kantone oder gar Regionen zusammengelegt werden – im Gegenteil. Damit die einzelnen Einheiten jedoch Bestand haben, braucht es die Zusammenarbeit. Damit die ZRK dieses «einende Element» auch in Zukunft erfüllen kann, sind aber aus meiner Sicht gewisse Veränderungen in der ZRK notwendig.

Zu Beginn meiner Teilnahme in der ZRK wurden innerhalb dieses Gremiums klare Entscheidungen über Haltungen oder Zusammenarbeitsprojekte gefällt. Heute ist dies leider nicht mehr der Fall. Die ZRK berät zwar immer noch verschiedenste Themenbereiche der Zentralschweiz. Es werden aber keine gemeinsamen verbindlichen Entscheidungen mehr gefällt, sondern die Beratungsgrundlagen der ZRK werden in die einzelnen Regierungen zurückgetragen, und jede Kantonsexekutive entscheidet eigenständig über Unterstützung oder Nicht-Unterstützung der ZRK-Haltung. Dadurch verkommen die ZRK-Beschlüsse zu Empfehlungen ohne grosses Gewicht. Ursprünglich wollte man mit diesem Vorgehen die Zusammenarbeit unter den Kantonen vereinfachen. Es herrschte die Vorstellung, dass die Entscheidungen besser von den Kantonen mitgetragen werden. Im Grunde ist aber das Gegenteil passiert: Die ZRK wurde durch dieses Vorgehen abgewertet. Eine wichtige Überlegung für die Zukunft muss deshalb darin bestehen, der ZRK wieder mehr Kompetenzen zuzusprechen. Dies würde innerhalb des Gremiums harte Auseinandersetzungen bedingen. Gegen aussen könnten die Entscheide aber eindeutiger und klarer vertreten werden. Selbstverständlich dürften die notwendigen kantonalen Entscheide nicht in den Hintergrund gedrängt werden. Dort, wo aber eine einheitliche Meinung unter den Zentralschweizer Kantonen von hohem Nutzen wäre, könnte die ZRK stärker wahrgenommen werden.

Ich bin davon überzeugt, dass eine Rückkehr zu mehr Entscheidungskompetenzen notwendig ist, weil erst nach Abkehr von diesem Grundsatz die Frage aufgetaucht ist, ob es die ZRK überhaupt noch brauche. Würde die ZRK mehr Entscheidungen treffen, stünde diese Frage sicher nicht mehr im Raum. Auch wären die Diskussionen obsolet, ob die Regierungsmitglieder an den Versammlungen anwesend sein müssen oder ob nicht eher Departementsvertretungen in der ZRK Einsitz nehmen sollten. Für konkrete Entscheidungen wäre es ganz selbstverständlich, dass Regierungsmitglieder die ZRK bilden und nicht entsprechende Vertretungen.

Für eine Stärkung der ZRK würde auch die Abkehr von der variablen Geometrie sprechen. Das heisst, alle Kantone müssten eine Entscheidung der ZRK mittragen – wie dies zu Beginn ebenfalls notwendig war. Heute vertritt die ZRK Themen, die nur noch von einzelnen Kantonen der Zentralschweiz mitgetragen werden. Für eine breite Durchschlagskraft und tiefe Verankerung der ZRK ist dies nicht von Vorteil.

Ziel einer zukunftsgerichteten ZRK sollte deshalb sein: vertiefte und harte Diskussionen im Innern, Vertretung einer starken Einheit gegen aussen. Aufgrund der zu Beginn beschriebenen Unterschiede wäre es wohl so, dass einmal der eine Kanton etwas mehr nachgeben müsste, ein anderes Mal dafür der andere. Schlussendlich spielt dieser Mechanismus auch in der gesamtschweizerischen Politik. Die Zentralschweiz könnte dementsprechend dieses Verhalten im Kleinen für die gesamte Schweiz vorleben.

## **DIE ZRK IST AUCH IN ZUKUNFT NOTWENDIG**

Es ist für mich unbestritten, dass die Zentralschweiz ein Gremium wie die ZRK braucht. Der Austausch zu gemeinsamen Themen und Haltungen ist unabdingbar, um sich gegenüber anderen Regionen zu behaupten und ein starkes Standbein innerhalb des schweizerischen Konstrukts zu bleiben. Würde jeder Kanton ein «Insulanerleben» führen, verlöre man den Takt und den Puls der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklungen. Es geht darum, das Potenzial der Region bestmöglich auszuschöpfen und gestärkt die gemeinsamen Herausforderungen der Zukunft anzupacken. Deshalb ist für mich ganz klar: Wenn es die ZRK nicht gäbe, müsste man sie sofort erfinden.

# **PROJEKTE MIT INTER- REGIONALER AUSSTRAHLUNG**



# DER INTERKANTONALE KULTURLASTENAUSGLEICH – EIN PIONIERVORHABEN

**DR. OTHMAR FILLIGER, NIDWALDNER REGIERUNGSRAT SEIT 2014**

Normalerweise verbinden die Menschen mit Kultur Schönes, Erfreuliches oder gar Erhebendes. Wenn nun im Zusammenhang mit Kultur von Lasten die Rede ist, dann liegt die Vermutung nahe, dass es dabei um Kosten geht, die es zwischen Kantonen auszugleichen gilt. Genau dies trifft auf die «Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Einrichtungen» vom 1.7.2003<sup>21</sup> zu. Sie ist die Grundlage dafür, dass sich die Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug und Aargau an den Kosten beteiligen, die der öffentlichen Hand in Zürich und Luzern beim Betrieb überregionaler Kultureinrichtungen anfallen. Die komplexen Verhandlungen bis zur Realisierung der Ausgleichszahlungen dauerten Jahre. Der interkantonale Vertrag trat am 1.1.2010 in Kraft. Die ersten Berechnungen für die Ausgleichszahlungen lagen am 26.11.2010 vor und erreichten landesweit grosse Aufmerksamkeit. Dies nicht in erster Linie aufgrund der pekuniären Auswirkungen, sondern vielmehr wegen des Pioniercharakters, den der interkantonale Kulturlastenausgleich hatte.

«Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung» ist einer der neun Aufgabenbereiche, in denen die Bundesversammlung die Kantone zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichten kann. Der entsprechende Artikel in der Bundesverfassung (Art. 48a BV) sowie das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) und die von den Kantonen abgeschlossene Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) bilden das rechtliche Grundgerüst.

## ÜBERREGIONALE KULTUREINRICHTUNGEN IM FOKUS

Zur Frage, was als überregional gelten soll, nennt die Vereinbarung klare Kriterien und bezeichnet im Anhang 1 die Einrichtungen, die dafür in Frage kommen. Demnach muss das Stammhaus der Institution eine hauptsächlich professionelle künstlerische Nutzung vorweisen. Dort hat regelmässig ein eigenes professionelles Ensemble oder haben renommierte ausländische Ensembles aufzutreten, die auch für die Bevölkerung der umliegenden Kantone von nachweisbarem In-

---

21 Im Folgenden «Vereinbarung» genannt.

teresse sind. Folgende Einrichtungen im Einzugsgebiet der Zentralschweiz gelten als überregional: Opernhaus Zürich, Schauspielhaus Zürich, Tonhalle Zürich, Kultur- und Kongresszentrum Luzern (KKL), Luzerner Theater und Luzerner Sinfonieorchester.

Die Neue Luzerner Zeitung kommentierte diese Definition in ihrer Ausgabe vom 27.11.2010 wie folgt: «Heiss diskutiert wurde etwa die Frage nach den Kultureinrichtungen, welche in dem Lastenausgleich berücksichtigt werden sollen. So waren in Luzern auch der Südpol oder das Bourbaki im Gespräch. Der Entscheid, sich auf die «grossen Brocken» zu konzentrieren, ist richtig. Wäre das Feld weiter geöffnet worden, hätten mit Sicherheit viele weitere Einrichtungen ihren Anspruch erhoben. Das hätte die Durchführung der Vereinbarung massiv erschwert. Jetzt hingegen ist das System für alle Beteiligten nachvollziehbar – und fair.»

## **ZENTRUMSKOSTEN, ZENTRUMSNUTZEN, BESUCHERSTRÖME UND ZUSATZPROTOKOLLE**

Die öffentliche Hand in Zürich und Luzern – neben den Kantonen zahlen auch die beiden Städte – lässt sich diese überregionalen Kultureinrichtungen einiges kosten. Wie die Berechnungen von 2013 zeigen, trägt Zürich pro Jahr rund 140 Millionen Franken und Luzern rund 35 Millionen Franken an Kosten. Diese Kosten setzen sich zusammen aus

- a) dem Durchschnitt der Betriebssubventionen der öffentlichen Hand, der den beiden dem Abrechnungsjahr vorangehenden Jahre sowie
- b) den kalkulatorischen Abschreibungs- und Zinskosten der Investitionsausgaben der öffentlichen Hand.

Im Ablauf der Berechnung bilden diese Beträge ein erstes Zwischentotal. Davon wird zunächst im Fall des KKL Luzern ein Abzug vorgenommen, weil das KKL Luzern kein eigenes Ensemble hat und weil nicht alle kulturellen Veranstaltungen einen überregionalen Charakter aufweisen. Weiter wird der Standortvorteil, den die beiden Zentren aufgrund des volkswirtschaftlichen Nutzens haben, bei allen sechs Einrichtungen mit einem Abzug von 25% berücksichtigt. Aus diesen beiden Subtraktionen resultieren schliesslich die anrechenbaren Kosten. Diese Kosten werden nun gemäss der kantonalen Herkunft des Publikums auf die Kantone verrechnet. Abgeschlossen werden die Berechnungen mit der Berücksichtigung der in den Zusatzprotokollen der Vereinbarung festgehaltenen Reduktionen und Beschränkungen. Eine Abrechnungsperiode umfasst drei Jahre. Die Berechnungen erfolgen im ersten Jahr, und die Zahlen gelten auch für die beiden folgenden Jahre. Die Einzelheiten der Berechnungen regeln die Vereinbarungskantone in

sogenannten Erläuterungen, die jeweils im Hinblick auf eine neue Abrechnungsperiode verfasst werden. Die Rechnungen werden sowohl von einer externen Revisionsfirma als auch durch die Vereinbarungskantone geprüft.

Ein zentraler Bestandteil der Erläuterungen ist das Reglement für die Publikuserhebung vom 16.9.2011. Es entstand, nachdem der Urner Regierungsrat aufgrund der Erfahrungen aus der ersten Abrechnungsperiode eine Analyse der Methode der Besucherzählung angeregt hatte. Die Untersuchung zeigte, dass Kultureinrichtungen die Publikumsströme uneinheitlich erhoben hatten. Das Reglement stellt nun sicher, dass die Einrichtungen die Publikumszahlen nach einheitlicher Methodik erheben. Somit wird ein zentraler Faktor des Lastenausgleichs besser nachvollzieh- und überprüfbar. Die Herkunft der Besuchenden ergibt sich aus der Auswertung von Adressdatenbanken der Einrichtungen (Abonnemente, interner Vorverkauf), den Daten externer Verkaufsstellen und der Erhebung von Stichproben beim Kassenverkauf.

Im Laufe der langjährigen Verhandlungen schlossen die beiden Standortkantone Zürich und Luzern mit den Vereinbarungskantonen individuelle Zusatzprotokolle ab. In diesen wurde geregelt, wie ein zahlender Vereinbarungskanton eigene kulturelle Leistungen anrechnen kann. Der Abschluss dieser Zusatzprotokolle trug viel zu einer grösseren politischen Akzeptanz des Lastenausgleichs bei den zahlenden Kantonen bei.

Die Ergebnisse der 2010 und 2013 vorgenommenen Berechnungen lassen sich in gerundeten Zahlen wie folgt zusammenfassen: Zürich erhält jährlich 8 Millionen und Luzern jährlich 4 Millionen Franken für seine überregionalen Kultureinrichtungen. Grösster Zahler ist Aargau mit etwas weniger als 6 Millionen Franken, gefolgt von Zug mit 2,5 Millionen Franken und Schwyz mit 2 Millionen Franken. Die Kantone Nidwalden, Obwalden und Uri leisten Zahlungen von 1 Million Franken, 400'000 Franken bzw. 300'000 Franken.

## **ENTSTEHUNG DER VEREINBARUNG NICHT OHNE GEGENWIND**

Der Beginn der Vertragsverhandlungen geht auf die 63. Innerschweizer Regierungskonferenz vom 27.11.1998 zurück. Unter dem Präsidium des Nidwaldner Regierungsrats Werner Keller beschloss die Konferenz, «Bestimmungen zur Abgeltung von ausserkantonalen Kultureinrichtungen» zu erarbeiten. 1999 setzte die damalige Innerschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (IEDK, heute BKZ) eine Arbeitsgruppe bestehend aus den Zentralschweizer Kulturbeauftragten, Finanzfachleuten und Juristen ein. In diese Vorarbeiten wurde auch der Kanton

Zürich miteinbezogen, der zusammen mit Luzern, Schwyz und Zug die Verhandlungen fortan führte. Die übrigen Zentralschweizer Kantonsregierungen wurden in regelmässigen Abständen an den Plenarversammlungen der Zentralschweizer Regierungskonferenz über den Zwischenstand der Arbeiten orientiert und alsbald eingeladen, sich Gedanken über eine Beteiligung zu machen. Im Juli 2003 genehmigten die Kantonsregierungen von Zürich, Luzern, Schwyz und Zug den Vereinbarungsentwurf und beschlossen, ihn ihren Parlamenten vorzulegen.

Während die Kantonsparlamente in Zürich, Luzern und Schwyz umgehend den Beitritt zur Vereinbarung beschlossen, geriet der Prozess im Kanton Zug ein erstes Mal ins Stocken. Notabene in jenem Kanton, der bereits seit 1998 freiwillig Beiträge direkt an wichtige Zürcher und Luzerner Kulturinstitutionen leistete. Der Zuger Kantonsrat trat 2005 erst gar nicht auf das Geschäft ein. Er wollte zunächst Gewissheit über die finanziellen Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) erlangen. Zudem verlangte der Kantonsrat, dass noch weitere Zentralschweizer Kantone sich am Ausgleich beteiligten. Nachdem Zug feststellen konnte, dass auch in Obwalden, Nidwalden und im Aargau ernsthafte Bestrebungen im Gang waren, sprach sich das Parlament im März 2008 für den Beitritt aus. Das darauf von der SVP ergriffene Referendum führte am 30.11.2008 zu einer Volksabstimmung. Die Zugerinnen und Zuger sagten mit 58,3% Ja zum Kulturlastenausgleich und folgten damit Regierung und Kantonsrat. Mit dieser klaren Zustimmung konnte der Vertrag aber immer noch nicht umgesetzt werden. Grund war § 2 des Zuger Kantonsratsbeschlusses, der für das Inkraftsetzen voraussetzte, «dass neben den Kantonen Zürich, Luzern und Schwyz mindestens ein weiterer Kanton seinen Beitritt erklärt». Nidwalden half diesbezüglich nicht weiter, denn der 2008 vom Landrat gesprochene dreijährige Rahmenkredit setzte ebenfalls das Inkraftsetzen voraus. Vielversprechender schien zunächst die Unterstützung aus Obwalden. Doch im Februar 2009 entschieden sich die Stimmberechtigten mit 52,3% Nein gegen einen Beitritt zur Vereinbarung. Die Reaktionen auf diesen Volksentscheid fielen heftig aus: «Wenige Wochen nach der Abstimmung wurden parlamentarische Vorstösse von allen Parteien eingereicht. Zudem gelangten die Gemeindepräsidentenkonferenz Obwalden mit einem Schreiben sowie ein Teil der Bevölkerung mit einer Petition von 350 Unterschriften an den Regierungsrat. Sie alle forderten den Regierungsrat auf, trotz des negativen Volksentscheides eine neue Lösung für einen Beitrag an die Kulturlasten zu erarbeiten.»<sup>22</sup> Seit 2010 bzw. 2011 leisten Nidwalden und Obwalden freiwillige Beiträge an den Ausgleich, ohne jedoch der entsprechenden Vereinbarung beigetreten zu sein. Der Vereinbarung zum Durchbruch verhalf schliesslich der Kanton Uri.

22 Medienmitteilung des Kantons Obwalden vom 16.9.2010, Nr. 53.

Am 17.6.2009 stimmte der Landrat der Vorlage zu. Kurze Zeit später folgte am 15.9.2009 der Beitritt des Kantons Aargau. Somit waren die vom Kanton Zug gesetzten Bedingungen erfüllt, und die Vereinbarung konnte auf den 1.1.2010 in Kraft treten. Die Führung der Geschäftsstelle wurde dem Sekretariat der ZRK übertragen.

Der erste grosse Belastungstest liess indes nicht lange auf sich warten: Am 14.9.2011 erklärte der Schwyzer Kantonsrat – entgegen dem Antrag der Regierung – eine Motion als erheblich, die den Austritt aus der Vereinbarung forderte. «Nachdem der Kanton Luzern den Kanton Schwyz beim PHZ-Konkordat im Regen stehen lässt, kann er nicht mehr damit rechnen, dass ihm der Kanton Schwyz weiterhin einen Kulturbeitrag leistet. Deshalb ist das Konkordat zu kündigen. (...) Die Motionäre sind nicht gegen einen Kulturbeitrag an den Kanton Zürich.»<sup>23</sup> Dieser Beschluss war eine Reaktion auf die Kündigung des Konkordats über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ) durch den Kanton Luzern vom 10.5.2010. Schwyz hatte zuvor auf der Grundlage des 2002 in Kraft gesetzten PHZ-Konkordats in Goldau erhebliche Investitionen getätigt. Der Unmut in Schwyz war gross. Die Zuverlässigkeit und Berechenbarkeit des Nachbarkantons wurde in Frage gestellt. In den folgenden Monaten verhandelte die Schwyzer Regierung erfolgreich mit den Standortkantonen Zürich und Luzern über Reduktionen ihrer Zahlungsverpflichtungen und schloss – als bisher einziger Geberkanton ohne Rabatte – entsprechende Zusatzprotokolle ab. Am 29.5.2013 lehnte schliesslich der Schwyzer Kantonsrat auf Antrag der Regierung den Austritt aus der Vereinbarung ab.

## WÜRDIGUNG

Die Entstehung der Vereinbarung ist äusserst bemerkenswert und darf ohne Übertreibung als Pionierwerk der interkantonalen Zusammenarbeit bezeichnet werden, das einiges zu einem innovativen Föderalismus beiträgt. Vorausschauend, mit Blick auf den sich abzeichnenden NFA und ohne bundesrechtlichen Zwang traten die zwei Geberkantone Schwyz und Zug sowie die beiden Nehmerkantone Zürich und Luzern in die Verhandlungen ein. Sie benötigten neben dem politischen Willen auch eine grosse Portion Durchhaltevermögen. Es gelang ihnen, eine faire Lösung für den interkantonalen Lastenausgleich im Bereich der überregionalen Kultureinrichtungen zu finden, an dem sich mit der Zeit neben den vier «Gründerkantonen» auch Uri, Obwalden, Nidwalden und Aargau beteiligten.

---

<sup>23</sup> Regierungsratsbeschluss vom 31.5.2011, Nr. 547/2011.

Aufgrund der Erfahrungen aus den beiden Abrechnungsperioden 2010–2012 und 2013–2015 kann festgestellt werden, dass die Nachvollziehbarkeit der Berechnungen zentral für die breite Akzeptanz des Lastenausgleichs ist. Es war sicher richtig, dass ein besonderes Augenmerk auf die Qualität der Publikumerhebungen gelegt und die Methodik verfeinert wurde. Ohne die gute Zusammenarbeit zwischen den für die Kultur zuständigen Regierungsmitgliedern, den involvierten Amtsstellen, den sechs überregionalen Kultureinrichtungen und der Geschäftsstelle hätte die Umsetzung der Vereinbarung nicht erfolgreich vorgenommen werden können.

## AUSBLICK

An zukünftigen Herausforderungen und spannenden Fragestellungen mangelt es nicht. Zum einen ist an die geographische Erweiterung zu denken. Gemäss Art. 14 Abs. 2 der Vereinbarung verpflichten sich die Vereinbarungskantone, auf den Beitritt weiterer Kantone hinzuwirken. Gegenwärtig laufen Gespräche mit Ostschweizer Kantonen. Wie steht es um deren grundsätzliche Bereitschaft, Verhandlungen aufzunehmen? Kann die Vereinbarung die spezifischen Begebenheiten und Bedürfnisse der Ostschweiz adaptieren oder muss sie komplett revidiert werden? Zum anderen zeichnen sich bei den überregionalen Kultureinrichtungen Veränderungen ab. Das Luzerner Theater ist alt und soll ersetzt werden. Die damit voraussichtlich einhergehenden höheren Investitions- und Betriebskosten führen zu einem höheren Lastenausgleich, was angesichts des Spardrucks in den Kantonen zu reden geben dürfte. Die klaren Regelungen in der Vereinbarung und die bisher gemachten Erfahrungen werden ihren Beitrag zu einer sachlichen Diskussion leisten.



*Das Kunst- und Kongresshaus Luzern, eine Institution des Interkantonalen Kulturlastenausgleichs.*

*Bildnachweis: © KKL Luzern*

# DIE FACHHOCHSCHULE ZENTRAL-SCHWEIZ: VORZEIGEINSTITUTION DER REGIONALEN ZUSAMMENARBEIT

**DR. MARKUS HODEL, REKTOR DER HOCHSCHULE LUZERN –  
FH ZENTRALSCHWEIZ**

1997<sup>24</sup> wurde die Fachhochschule Zentralschweiz in einem regionalpolitischen Kraftakt durch alle sechs Zentralschweizer Kantone gegründet. Sie hat sich in den letzten bald 20 Jahren sehr erfolgreich entwickelt und ist bildungspolitisch, volkswirtschaftlich und kulturell aus der Zentralschweiz nicht mehr wegzudenken. Die gemeinsame Fachhochschule ist ein regionalpolitischer Kristallisationspunkt und das bisher einzige gemeinsam realisierte Grossprojekt; sie war, ist und bleibt aber auch Objekt kantonalpolitischer Reibungen.

## STEILPASS DURCH DEN BUND

Am 6.12.1992 hatte der Schweizer Souverän nach einer emotional und heftig geführten Abstimmungskampagne den Beitritt unseres Landes zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR knapp abgelehnt. Gleichzeitig herrschte in der Schweiz seit mehreren Jahren eine hartnäckige wirtschaftliche Flaute, und die Indikatoren der nationalen Volkswirtschaft zeigten eine auffällige Wachstumsschwäche. Vor diesem Hintergrund gewann in der innenpolitischen Diskussion zunehmend das Motto der «Dynamisierung der Schweiz» an Bedeutung, um die internationale und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Schweiz zu stärken. Eine besondere Note erlangte die Steigerung der Innovationskraft unseres Wirtschafts- und Bildungssystems durch Forschung und Entwicklung sowie die internationale Anerkennung der nichtuniversitären tertiären Bildungsabschlüsse. Eine ebenso grosse Rolle spielte die Steigerung der Attraktivität der Berufslehre; diese sollte über die neu geschaffene Berufsmaturität einen direkten Zugang zur Hochschulbildung erhalten, leistungsstarke Jugendliche für die Berufsbildung gewinnen und dringend benötigte Fachkräfte auf den Arbeitsmarkt bringen. Die Landesregierung, angetrieben durch den Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, entwickelte eine ganze

---

24 Auf einen Anmerkungsapparat in diesem Beitrag wird verzichtet. Als Grundlagen dienen die Unterlagen im Archiv des Rektorats der Hochschule Luzern an der Werftstrasse 4 in Luzern, die Protokolle der IEDK/BKZ in der Geschäftsstelle der BKZ in Luzern sowie der ZRK in Stans. Ebenfalls eingesehen wurden vom Verfasser die Akten mit der Signatur A 1348/37–158 im Staatsarchiv Luzern.

Reihe von Massnahmen, um die gewünschte Dynamisierung unseres Landes voranzutreiben. Einen Eckstein bildete dabei die Schaffung von Fachhochschulen. Der Bund konnte hierfür auf Vorarbeiten der Direktorenkonferenz der Ingenieurschulen der Schweiz (DIS) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zurückgreifen. Die neu zu etablierenden Fachhochschulen sollten die Titel der bisherigen, schon bis anhin sehr erfolgreich operierenden Höheren Fachschulen auf Hochschulniveau international positionieren und neben der aufgewerteten Ausbildung zukünftig auch in grösserem Umfang forschen, weiterbilden und Dienstleistungen für die Wirtschaft erbringen. Zu diesem Zweck wurde das neue Bundesgesetz über die Fachhochschulen vom 6.10.1995 geschaffen. Damit wurde die grösste Bildungsreform und -innovation unseres Landes der letzten Dekaden für schweizerische Verhältnisse aussergewöhnlich rasch geplant und umgesetzt.

## **ZÄH UND ZEITRAUBEND: DIE GRÜNDUNGSPHASE DER ZENTRAL-SCHWEIZER FACHHOCHSCHULE**

In der Zentralschweiz wurden diese nationalen Entwicklungen aufmerksam mitverfolgt. Von Anfang an gab es einen regionalen politischen Willen, diese Entwicklung nicht nur nicht zu verpassen, sondern sie als Chance und Verbundaufgabe zu begreifen. Bereits am 21.10.1994 verabschiedete die damalige Innerschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (IEDK) eine wegweisende Absichtserklärung. Die Zentralschweiz weise eine «Identität» auf, «welche historisch, geographisch und mentalitätsmässig jene anderer Bildungsregionen an Geschlossenheit deutlich» übertreffe und ein gemeinsames Vorgehen erfordere. Auch die Innerschweizer Regierungskonferenz (IRK) definierte zeitgleich ihre «Grundsätze der Zusammenarbeit» und legte die Schaffung der Fachhochschule Zentralschweiz als einen Kernbereich fest. Bereits Ende 1996 deponierte die Zentralschweiz beim zuständigen Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement für die erste Etappe ein Gesuch zur Errichtung und Führung der Fachhochschule Zentralschweiz FHZ auf Beginn des Studienjahres 1997/98.

Weiter identifizierte die Absichtserklärung der IEDK die «Frage der Fachhochschule(n) in der Zentralschweiz als eine regionale Herausforderung ersten Ranges». Und sie sollte Recht bekommen! Unter der Federführung des Bildungsdepartements des Kantons Luzern und gesteuert durch die IEDK wurde eine – mehrfach revidierte – Projektorganisation ins Leben gerufen, welche Fragen rund um die Trägerschaft, die Finanzierung, die Organisation und die inhaltliche Weiterentwicklung zuhanden der Kantonsregierungen ausarbeiten sollte – mit der Zielsetzung, ein Zentralschweizer Fachhochschul-Konkordat vorzu-

legen. Schon die operative Einbindung und einsetzende Harmonisierung der ehemals selbstständigen Höheren Fachschulen (Zentralschweizerisches Technikum Luzern ZTL in Trägerschaft der Zentralschweizer Kantone und Abendtechnikum der Innerschweiz ATIS in Trägerschaft der Gesellschaft für Technische Ausbildung GTA, Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschule HWV und Schule für Gestaltung SfGL in Trägerschaft des Kantons Luzern, die tertiären Bildungsinstitutionen im Sozialbereich und im Musikbereich in Trägerschaft von Stiftungen) war eine Herkulesaufgabe. Politische Knackpunkte der besonderen Art waren der finanzielle Verteilschlüssel unter den Kantonen, die Einbindung der bestehenden, privat getragenen Institutionen im Sozial- und Musikbereich in die regionale Finanzierung und Trägerschaft, die Kompetenzen der Kantone bei der Steuerung sowie das Führungs- und Organisationsmodell schlechthin. War schon die Kompromissfindung unter den Bildungsdirektionen alles andere als einfach, schalteten sich zunehmend auch die Finanzdirektorinnen und -direktoren ein und verlangten grundlegende Nachbesserungen. Rund drei Jahre beanspruchte der regionale Verständigungsprozess, phasenweise drohte das Vorhaben zu scheitern, und mehrfach befasste sich auch die Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) mit dem kontroversen Geschäft. Zäh, schwierig und zeitraubend – so wurde der Gesamtprozess von den Beteiligten beschrieben. Behelfsmässig musste im Sommer 1997 eine Verwaltungsvereinbarung unter den Zentralschweizer Regierungen abgeschlossen werden, um den immer dringender werdenden FH-Start in den beiden ersten Bereichen Technik & Architektur sowie Wirtschaft auf den Weg zu bringen. Schlussendlich gelang aber der politisch-regionale Kompromiss: Statt eines privatrechtlichen Trägerschaftsmodells in Form einer Stiftung – was lange im Vordergrund stand – wählten die Zentralschweizer Kantone das Konstrukt eines Konkordats und bildeten damit eine interkantonale öffentlich-rechtliche Körperschaft, welche ein bedarfsgerechtes Fachhochschulangebot in den Bereichen Technik & Architektur, Wirtschaft, Soziale Arbeit, Design & Kunst sowie Musik sicherstellen sollte. Die Kantone bildeten auch die Trägerschaft für den Fachhochschulrat, die Direktion und die interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission GPK bei gleichzeitiger Beibehaltung der bisherigen Teilschul-Trägerschaften (Kanton Luzern, private Stiftungen). Auch auf den Finanzierungsschlüssel für die Restkosten unter den Zentralschweizer Kantonen konnte man sich dank eines Sonderefforts schliesslich einigen. Gestaffelt nahmen nun auch die Fachbereiche Gestaltung und Kunst, Soziale Arbeit sowie Musik ihren Betrieb unter dem neuen FH-Label auf. Mit dem Zentralschweizer Fachhochschul-Konkordat vom 2.7.1999 und dessen Inkrafttreten am 1.1.2001 wurde die Fachhochschule Zentralschweiz (FHZ) als eine der sieben öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen unseres Landes geschaffen. Die Zustimmung in den Parlamenten der Konkordatskantone erfolgte einstimmig bis grossmehrheitlich.

## EINE MODERNE ORGANISATION FÜR DIE GEMEINSAME FACHHOCHSCHULE

Bereits am 2.3.1998 hatte der Bundesrat die Errichtung und Führung der FHZ genehmigt. Dadurch erfuhr die Zentralschweiz im Vergleich zum Status quo ante eine bedeutende bildungs- und regionalpolitische Aufwertung. Das neue Konkordat orientierte sich an den Grundsätzen des New Public Management und sah moderne Instrumente wie die Leistungsfinanzierung mit mehrjähriger Leistungsvereinbarung, mehrjähriges Globalbudget, Qualitätssicherung, Berichtswesen/Controlling und die Einführung der Vollkostenrechnung vor. Inhaltlich schaffte die FHZ die kohärente Integration aller Fachbereiche (Technik & Architektur, Wirtschaft, Soziale Arbeit, Design & Kunst sowie Musik) – dies war auch schweizweit im Vergleich zu den anderen Fachhochschulen unseres Landes zur damaligen Zeit eine beachtenswerte Leistung. Vorausgegangen waren betriebliche Zusammenführungen in die neu aufgestellten Teilschulen der FHZ. Es fanden mehrere Fusionsbewegungen auf verschiedenen Ebenen statt; dies alles gelang ohne grössere organisatorische bzw. kulturelle Verwerfungen bei den beteiligten Institutionen und involvierten Personen. Als oberste vollziehende Konkordatsbehörde amtierte der Konkordatsrat (ein Regierungsratsmitglied pro Konkordatskanton, Präsidium durch den Kanton Luzern), als strategisches Führungsorgan ein neu konstituierter Fachhochschulrat und als operatives Leitungsorgan die FHZ-Direktion. Eine interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission (GPK, zwei Mitglieder pro Konkordatskanton) überprüfte im Rahmen der Oberaufsicht den Vollzug des Konkordats.

## VOM ERSTEN ZUM ZWEITEN FH-KONKORDAT DER ZENTRALSCHWEIZ

Auf der stabilen Basis des FHZ-Konkordats konnte sich die regionale Fachhochschule bestens entwickeln. Die schweizerischen Fachhochschulen erwiesen sich generell als Erfolgsmodell. Auch bei der FHZ setzte ein rapides Wachstum bei den Studierenden ein, ebenfalls erfreulich entwickelten sich die Leistungsbereiche Forschung & Entwicklung, Weiterbildung und Dienstleistungen für Dritte. Einher gingen grössere finanzielle Verpflichtungen der Zentralschweizer Kantone, welche im Konkordatsrat und in den Regierungen immer wieder für Diskussionsstoff sorgten. Insgesamt aber hatte man Freude an der erfolgreichen gemeinsamen Institution. Die FHZ sicherte sich ihren festen Platz unter den sieben öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen, und 2003 erteilte ihr der Bundesrat die unbefristete Genehmigung.



*Bildnachweis: © Die Schweizer Fachhochschulen. Akkreditierung von Fachhochschulen und ihren Studiengängen. Herausgegeben vom Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT, 2009, S. 5 (leicht modifiziert).*

Nach und nach traten aber auch strukturell-organisatorische Schwachstellen zutage. Ein Hauptproblem bestand in der Diversität der Trägerschaften innerhalb des gleichen Konstrukts: So war die FHZ-Direktion ein Organ des Konkordats, drei Teilschulen (Technik & Architektur, Wirtschaft, Design & Kunst) befanden sich in Trägerschaft des Kantons Luzern und zwei (Soziale Arbeit, Musik) in Trägerschaft von privaten Stiftungen. Dies erschwerte die strategische und operative Führung der Gesamtorganisation, ganz abgesehen von der personalrechtlichen Heterogenität und Unklarheiten bei den Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. So gewann bei den zuständigen Gremien die Einsicht Oberhand, dass das erste FHZ-Konkordat revidiert werden sollte. Wie schon zehn Jahre zuvor wurde eine interkantonale Projektorganisation ins Leben gerufen. Dieselben Fragen und Themen wie schon in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre bildeten das *Pièce de résistance*: Finanzen, Steuerung, Trägerschaft und Organisation. Massiv erschwert wurde die Konsensfindung durch das gleichzeitige Auseinanderbrechen der regionalen Trägerschaft für die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz PHZ: Dort fand parallel eine Kantonalisierung der drei Teilschulen in Luzern, Goldau SZ und Zug statt. Zeitweise war deshalb gar die gemeinsame zentralschweizerische Trägerschaft der Fachhochschule in Frage gestellt – insbesondere in einzelnen Kantonsparlamenten wurde die Gretchenfrage nach der Zentralschweizer Solidarität gestellt. Den politisch Verantwortlichen gelang es aber, die angespannte Stimmung zu deeskalieren und ein neues Konkordat abzuschliessen. Die Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung vom 15.9.2011 wurde von allen Zentralschweizer Regierungen und Kantonsparlamenten mit grossen Mehrheiten genehmigt und trat am 1.1.2013 in Kraft. Damit verfügt die

Hochschule Luzern – unter diesem Label tritt die FHZ marketingmässig seit 2007 auf – als öffentlich-rechtliche Anstalt über eine moderne Rechtsgrundlage, effiziente Strukturen und klare Zuständigkeiten auf der normativen, strategischen und operativen Ebene. Insbesondere wurden alle fünf damaligen Teilschulen unter die Trägerschaft des Konkordats gestellt.

## **DIE ZENTRALSCHWEIZER FACHHOCHSCHULE HEUTE: EIN BEDEUTENDER BILDUNGSPOLITISCHER UND VOLKSWIRTSCHAFTLICHER FAKTOR**

Die Hochschule Luzern ist heute eine dynamische, innovative und moderne schweizerische Fachhochschule, die sich im nationalen Wettbewerb behauptet. Sie bietet Bachelor- und Master-Studiengänge an, die sich an den Bedürfnissen von Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft orientieren und die Studierenden auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes vorbereitet. Ambitionierten Berufstätigen bietet sie eine umfangreiche Palette an Weiterbildungen zur Auswahl. Dank ihrer Forschungsarbeit und ihren spezialisierten Dienstleistungen ist die Hochschule Luzern eine wichtige und zuverlässige Innovationspartnerin für Unternehmen, Verbände und Behörden. Durch Kooperationen mit zahlreichen Institutionen aus dem In- und Ausland trägt die Hochschule Luzern dazu bei, die Region zu stärken und noch besser zu vernetzen. Sie ist mit ihren rund 6'000 Studierenden in der Ausbildung, über 4'000 Studierenden in der Weiterbildung und zahlreichen Forschungs- und Innovationsprojekten ein bedeutender volkswirtschaftlicher Faktor und die mit Abstand grösste Bildungsinstitution der Zentralschweiz.

Rund zwanzig Jahre nach ihrer Gründung darf sich die Hochschule Luzern also sehen lassen und ist aus der Region nicht mehr wegzudenken. Möglich wurde dieser Kristallisationspunkt der regionalen Zusammenarbeit durch den politischen Willen der Zentralschweizer Kantone und ihrer Entscheidungsträger. Sie ist heute die bedeutendste regionale Vorzeigeeinrichtung und demonstriert, wozu interkantonale Kooperation – bei allen Differenzen und Schwierigkeiten während der Prozesse – fähig ist. Notwendige Voraussetzung für den Erfolg sind der Glaube an ein gemeinsames Potenzial, ein Mindestmass an regionaler Solidarität, Durchhaltevermögen und nicht zuletzt Leader-Figuren, die auch in kritischen Phasen nicht aufgeben und sich persönlich engagieren. Dass die gemeinsame Fachhochschule in der Zentralschweiz auch dynamische Weiterentwicklungen zulässt, zeigt die neue sechste Abteilung der Hochschule Luzern: das Departement Informatik. Dieses wird mit dem Standort Rotkreuz im Kanton Zug realisiert. So wird der neue Informatik- und Finanz-«Cluster» ab 2019 zu einem weiteren Meilenstein in der Erfolgsgeschichte der Zentralschweizer Fachhochschule.

# POLIZEILICHE ZUSAMMENARBEIT IN DER ZENTRALSCHWEIZ

**RETO HABERMACHER, KOMMANDANT KANTONSPOLIZEI URI  
1994–2016**

Bereits vor etlichen Jahren hat der damalige Schultheiss von Luzern, alt Regierungsrat Ueli Fässler, die Vision eines einzigen Polizeikorps Zentralschweiz gezeichnet. Auch wenn wir 2016 davon noch weit entfernt sind und unsere föderalistischen Strukturen einer derart radikalen Lösung wohl generell entgegenstehen, so haben wir uns doch in den letzten 22 Jahren, die ich als Urner Polizeikommandant mitgestalten durfte, in der polizeilichen Zusammenarbeit stetig weiterentwickelt. Es waren und sind nicht immer die ganz grossen Würfe, die uns gelungen sind, aber mit kleinen, nicht minder wichtigen Schritten nähern wir uns diesem visionären Ziel immer mehr. Alle diese Bemühungen basieren im Grundsatz darauf, dass die Grundversorgung auch weiterhin von jedem Kanton selbst erbracht wird, wogegen das Feld für Zusammenarbeiten in der Spezialversorgung im weitesten Sinne grundsätzlich unbeschränkt zur Disposition steht. Das macht im Lichte der kantonal unterschiedlichen Bedürfnisse an die Grundversorgung durchaus Sinn. In den vergangenen Jahren war auch immer klar, dass Aufgaben, die mit engen Kontakten zur Bevölkerung verbunden sind, eher durch die lokalen Polizeiorganisationen zu erfüllen sind, wogegen andere Geschäftsfelder, wie logistische Unterstützungen oder Hintergrundarbeiten, für die gemeinsame Aufgabenerfüllung besser geeignet sind.

Die ohne Zweifel wichtigste Errungenschaft der letzten Jahrzehnte war die Schaffung des Konkordates über die Grundlagen der Polizei-Zusammenarbeit in der Zentralschweiz (Polizeikonkordat Zentralschweiz) vom 6.11.2009, dem alle Kantone der Zentralschweiz beigetreten sind. Dieses epochale Regelwerk hat die Grundlagen geschaffen, dass wir in der Zentralschweiz mittels einfacher Vereinbarungen weit über die ordentliche Nachbar- und Amtshilfe hinaus in klaren und einfachen Formen zusammenarbeiten können. Das Konkordat ermöglicht die Übertragung von Aufgaben (Leistungskauf) und die Schaffung von interkantonalen Polizeidiensten und regelt alle weiteren Voraussetzungen für eine beinahe unbegrenzte Zusammenarbeit. Dieses Regelwerk ist bisher schweizweit einmalig, und es bildet entsprechend auch Leitfaden für ähnliche derzeit diskutierte Regelungen auf gesamtschweizerischer Ebene (Konkordat oder Verwaltungsvereinbarung als abgeschwächte Form). Das Konkordat lässt es auch zu, dass für einen genau bezeichneten Raum (beispielsweise die ganze Zentralschweiz) und für ein spezielles Ereignis ein gemeinsamer Einsatzleiter bezeichnet wird, der allen Kantonen gegenüber

verantwortlich ist. Auch wenn von dieser Möglichkeit bisher noch kein Gebrauch gemacht werden musste, ist diese Lösung einzigartig in der Schweiz und dokumentiert den fortschrittlichen Geist der Zentralschweizer Kantone.

Auf der Basis «unseres» Konkordates darf wohl das Projekt zur Schaffung einer gemeinsamen Einsatzleitzentrale für alle Korps der Zentralschweiz (GELZ) als bisher grösster Wurf taxiert werden. Auch wenn dessen mögliche Realisierung noch in weiter Ferne liegt, so vermag es doch exemplarisch aufzuzeigen, dass sich unsere Überlegungen längst nicht bloss auf kleine Würfe beschränken. Dabei darf insbesondere nicht ausser Acht gelassen werden, dass derartig visionäre Ideen ebenso wie der am weitesten reichende Ansatz von alt Regierungsrat Fässler zumindest das Auge und die Bereitschaft dafür schärfen, die für eine umfassende Umsetzung erforderlichen internen Anpassungen Schritt für Schritt vorzunehmen. Denn nur wenn wir uns in den wichtigsten Grundlagen der täglichen Arbeit auf gemeinsame und identische Modelle und Abläufe einigen können, entsteht die Chance, mit vertretbarem und bezahlbarem Aufwand die übergeordneten Ziele erreichen zu können. Insbesondere eine Realisierung der GELZ würde weit mehr Gemeinsamkeiten erfordern als die blosser Einheitlichkeit der technischen Systeme. Die gerade in jüngster Zeit wieder aufgenommenen Diskussionen zu diesem Thema zeigen, dass die Zentralschweizer Kantone gewillt sind, ihre Zusammenarbeit konstant weiterzuentwickeln und dies gerade in ureigensten Zuständigkeitsbereichen wie der Polizei. Dies ist nicht zuletzt deshalb beachtlich, weil die Einsatzleitzentralen oft als das Herz jeder Polizeiorganisation bezeichnet werden und für die Frage der Einsatzführung und der Einsatzdoktrin von ganz entscheidender Bedeutung sind.

Nicht minder bedeutsam war die Schaffung einer gemeinsamen Polizeischule des Nordwestschweizer und Zentralschweizer Konkordates in Hitzkirch LU. Die gemeinsame und identische Ausbildung aller Polizistinnen und Polizisten trägt ihrerseits massgeblich zur vorgenannten Harmonisierung und Vereinheitlichung bei. Sie macht zudem den Polizeiberuf interessanter, weil sie die Durchlässigkeit über die Korpsgrenzen hinaus fördert und es den jungen Mitarbeitenden ermöglicht, schon in der Ausbildung ein gutes Netzwerk aufzubauen. Die Schaffung der gemeinsamen Polizeischule für die Zentralschweiz und die Nordwestschweiz hat mit Sicherheit auch zu vermehrten Korpswechsellern von Mitarbeitenden geführt. Manch einer mag diese Tendenz als negativ bewerten. Sie kann aber auch positiv genutzt werden, bringen doch Mitarbeitende aus anderen Kantonen und Regionen immer wieder neue Aspekte für die wichtige Aufgabenerfüllung nahe an der Bevölkerung mit.

Die schweizweite Einführung des Funksystems Polycom hat gezeigt, dass gemeinsame einheitliche Lösungen möglich sind, auch wenn sie da und dort nicht

dem neuesten Stand der möglichen Entwicklung entsprechen bzw. entsprochen haben. Gerade dieses – letztlich erfolgreiche – Projekt zeigt, dass die Kantone ohne Bundesunterstützung kaum mehr in der Lage sind, wichtige und nötige Veränderungen an die Hand zu nehmen. Es bleibt aber zu wünschen, dass sich dies künftig wieder ändert und es auch ohne entsprechende finanzielle Vorleistung und/oder Unterstützung des Bundes möglich sein wird, solche «grossen Würfe» zu realisieren. Dies im Wissen, dass künftige effizientere und kostengünstigere gemeinsame Lösungen wohl meistens nur mit einer mehr oder weniger grossen finanziellen Vorleistung erreicht werden können. Zum Nulltarif gibt es keinen Fortschritt, und ohne die Bereitschaft, Gewohntes zugunsten einer gemeinsamen Lösung über Bord zu werfen, werden alle Kooperationsprojekte scheitern.

Neben diesen grossen Projekten haben die Zentralschweizer Korps aber auch schon diverse andere Zusammenarbeitsfelder erfolgreich realisiert, oder diese befinden sich im Stadium der Detailplanung. Die Schaffung einer gemeinsamen Uniform für das gesamte Konkordatsgebiet mit zentraler Bewirtschaftung durch ein einziges Korps mag auf den ersten Blick eher marginal wirken, ist es aber vor dem Hintergrund des hohen Identifikationsfaktors der Polizei nicht und sei hier als ein ergänzendes Beispiel aufgeführt. Aber auch Zusammenarbeitsmodelle im Bereiche der Sondereinheiten, der IT-Forensik, des Schwerverkehrsmanagements, der Wasserpolizeien etc. stellen beredte Beispiele dafür dar, dass laufend und kontinuierlich versucht wird, die Zusammenarbeit zu fördern. Die meisten dieser Projekte folgen dem meines Erachtens unserer Mentalität am besten entsprechenden Vorgehen, wonach mit kleinen Schritten zwischen einzelnen Partnern gestartet wird und sich so schliesslich umfassende Gesamtergebnisse realisieren lassen. Dies auch unter dem Gesichtspunkt, dass damit ohne zusätzliche oder mit relativ bescheidenen finanziellen Mitteln vorab geklärt werden kann, ob sich eine gemeinsame Lösung als zweckmässig erweist. Die Zusammenarbeit unter den Wasserpolizeien mag dazu als Beispiel dienen. Über gemeinsame Kontrollen verschiedener Kantone, die formlos umgesetzt werden können, zeigen sich beispielhaft Stärken und Schwächen derartiger Modelle ebenso wie Ansätze für weitergehende künftige Formen.

Als weiteres Beispiel sei die IT-Forensik kurz beleuchtet. Während noch vor wenigen Jahren bei der Aufklärung von Delikten kaum Informatikgeräte zu beachten waren, stossen die Ermittler heute schon bei wenig komplexen Hausdurchsuchungen auf mehrere PCs, zahlreiche Smartphones und weitere Datenträger, die für die Aufklärung von Bedeutung sein können. Kleine und mittlere Korps sind mit dieser Thematik längst weit überfordert. Es fehlen die entsprechenden Fachleute und eine Ausbildung in jedem Korps ist weder zweckmässig noch sinnvoll. Also drängen sich Zusammenarbeitsformen geradezu auf, wenn man diese Aufgaben

nicht für teures Geld auslagern will. Der dazu derzeit in der Zentralschweiz gewählte Weg mit zwei Kompetenzzentren in Zug und Luzern ist ohne Zweifel der richtige Ansatz zur Lösung dieser komplexen und hoch spezialisierten Aufgaben. Vor dem Hintergrund der stetig, um nicht zu sagen exponentiell, wachsenden Bedeutung der IT in unserer Gesellschaft und in der Kriminalitätsbekämpfung dürfte in diesem Bereich viel Potential für intensivere Zusammenarbeiten liegen.

Ich bin deshalb insgesamt überzeugt, dass wir in der Zentralschweiz mit der polizeilichen Zusammenarbeit auf Kurs sind. Die relative Kleinheit unserer kantonalen Einheiten hat uns seit jeher gezwungen, eng miteinander zusammenzuarbeiten. Wir reden trotz teils erheblichen Unterschieden im polizeilichen Anforderungsprofil die gleiche Sprache und verstehen es, lokale Stärken zu pflegen und den Nachbarn zur Verfügung zu stellen. Wir haben gelernt und verstanden, dass beispielsweise die Gebirgskantone eher Bedarf an einer alpinen Einsatzgruppe haben, wogegen Stadtkantone wohl eher Ordnungsdienstkräfte bereitstellen müssen. Diese Erkenntnis, gepaart mit dem gegenseitigen Respekt der Korps kleiner Kantone gegenüber den grösseren und umgekehrt, aber auch der finanzstarken gegenüber den finanzschwachen und umgekehrt, ist wohl einer der wesentlichen Erfolgsfaktoren, weshalb die Zentralschweizer Polizeikorps im Vergleich zu anderen Regionen der Schweiz wesentlich stärker zusammenarbeiten. Diese Verschiedenartigkeit der Bedürfnisse kann und muss im Sinne der Zusammenarbeit auch weiter gefördert werden, so dass sie gewinnbringend gemeinsam von allen Konkordatspartnern genutzt werden kann.

Vielleicht wird dann dereinst die «Vision Fässler» doch noch Realität – mit einem gemeinsamen Polizeikommando auf der Wiege der Eidgenossenschaft – auf dem Rütli.



*Gemeinsame Uniformen der Zentralschweizer Polizeikorps 2012.*

*Bildnachweis: © Kantonspolizei Schwyz*

# ZENTRALSCHWEIZER BVG- UND STIFTUNGSAUFSICHT (ZBSA): EIN PIONIERPROJEKT

**DR. MARKUS LUSTENBERGER, GESCHÄFTSLEITER DER ZBSA**

Als Geschäftsleiter der Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA) freut und ehrt es mich, im Rahmen des 50-Jahr-Jubiläums der Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) einen Beitrag zur «Geschichtsschreibung» der ZRK leisten zu dürfen. Die ZBSA ist bei weitem nicht 50 Jahre alt, durfte aber immerhin vor kurzem ihr 10-jähriges Bestehen feiern.

«Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht – ein Pionierprojekt», so lautet der Titel meines Artikels. Pionier heisst Vorkämpfer respektive Wegbereiter. Wieso im Zusammenhang mit der BVG- und Stiftungsaufsicht ein Weg bereitet werden musste, wie er bereitet wurde, welche Rolle die ZRK dabei spielte und wohin dieser Weg geführt hat, dies möchte ich im folgenden Artikel darstellen.

## **DIE ENTSTEHUNG DER ZBSA: AUSGANGSLAGE UND HANDLUNGSBE- DARF DER ZENTRALSCHWEIZER KANTONE**

Bei der Aufsicht über die 2. Säule waren ab dem Jahre 2000 die qualitativen und die quantitativen Anforderungen an die Aufsichtsbehörden erheblich gestiegen. Die Problemstellungen und die gesetzlichen Regelungen gestalteten sich immer komplexer. Aufgrund der Finanzkrise der Jahre 2000/2001 zeigte sich dies vor allem im Zusammenhang mit der Thematik der Unterdeckung und Sanierung von Pensionskassen, welche von der Aufsicht behandelt werden mussten. Zudem stellten das neue Fusionsgesetz und insbesondere die 1. BVG-Revision, welche in den Jahren 2004–2006 schrittweise in Kraft trat, zusätzlich hohe Anforderungen an die Aufsicht. Nicht nur in der 2. Säule, sondern auch im Zusammenhang mit der Aufsicht über die klassischen (gemeinnützigen) Stiftungen stiegen die Anforderungen an die Aufsichtsbehörden. Einerseits wurden viele neue klassische Stiftungen gegründet, andererseits sind auch diese Einrichtungen immer grösser und komplexer. Zudem stand das revidierte Stiftungsrecht vor der Inkraftsetzung.

Neben den wachsenden Anforderungen an die Aufsichtsbehörden standen auf Bundesebene organisatorische Bestrebungen für eine Optimierung der Aufsicht in der 2. Säule an. Dabei wurden in einer Expertenkommission des eidgenössi-

schen Departements des Innern vor allem zwei Modelle der Aufsicht über die berufliche Vorsorge diskutiert:

Modell 1: Direkte zentrale Aufsicht durch die Bundesverwaltung mit regionalen Agenturen;

Modell 2: Dezentrale Aufsicht auf kantonaler Basis mit Oberaufsicht durch den Bund.

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sprach sich klar und einstimmig für das Modell 2 «Dezentrale Aufsicht auf kantonaler Basis» aus.

Neben der eben skizzierten generellen Ausgangslage im Bereich der Aufsicht stellte sich im Kanton Schwyz konkret die Frage, wie der vor der Pensionierung stehende Leiter der Aufsicht berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kanton Schwyz ersetzt werden soll und kann. Da eine solche Stelle in einem relativ kleinen Kanton nicht einfach zu besetzen ist – gefragt sind juristische und betriebswirtschaftliche Allrounder mit einer Zusatzausbildung und Erfahrungen im Bereich BVG –, regte der Schwyzer Staatsschreiber im Rahmen der Staatsschreiberkonferenz der Zentralschweiz an, man solle prüfen, ob und gegebenenfalls wie im Bereich der BVG- und Stiftungsaufsicht sinnvoll zusammengearbeitet werden könnte. Dieser Ball wurde von der Zentralschweizer Regierungskonferenz aufgenommen, und das gemeinsame Projekt einer Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht kam ins Rollen. Die Zentralschweizer Kantone sahen insbesondere Handlungsbedarf aufgrund der steigenden Anforderungen an die Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen und klassische Stiftungen. Den zweiten Grund für einen dringenden Handlungsbedarf erachteten die Zentralschweizer Regierungen in den erwähnten organisatorischen Bestrebungen des Bundes. Sie waren sich einig, dass man keine Zentralisierung der Aufsicht auf Bundesebene wollte. Sie favorisierten das von der KdK unterstützte Modell 2, das eine regionale Erfüllung der Aufsichtsaufgabe vorsah.

## PLANUNGSPHASE

An ihrer 70. Sitzung im Jahr 2002 beschloss die Zentralschweizer Regierungskonferenz die Ausarbeitung eines Vorprojektes. Es wurde eine Steuerungsgruppe eingesetzt. Diese setzte ihrerseits eine Projektgruppe ein, welche die Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten hatte. Der Projektgruppe gehörten die leitenden Amts- und Dienststelleninhabenden der betreffenden Kantone an. Die ZRK stellte mit ihrem Sekretär Othmar Filliger die Infrastruktur und Leitung der Projektgruppe sicher. Das war aus meiner Sicht eine sehr konkrete, kompetente und nachhaltige Unterstützung des Projektes. Die ZRK wurde so, als auch mit den ausgewogenen Entscheiden der ZRK-Gremien, zur Geburtshelferin der ZBSA.

Die Projektgruppe prüfte bei ihren Vorbereitungen insgesamt neun Varianten. Diese bewegten sich vom Status Quo über eine Aufsichtsbehörde «Urschweiz» bis hin zur Aufsichtsbehörde Innerschweiz ohne Zug und zur Aufsichtsbehörde Zentralschweiz aller sechs Kantone.

Die quantitative Betrachtung, basierend auf den von der Projektgruppe erhobenen Leistungs-, Kosten- und Ertragsgrössen der Zentralschweizer Kantone, zeigte, dass unter Berücksichtigung des optimalen Stellenprofils für alle sechs Zentralschweizer Kantone schliesslich die Variante «Aufsichtsbehörde Zentralschweiz» am besten und kostengünstigsten war. Die Zentralschweizer Regierungen beschlossen sodann im Juni 2003, die Variante «Aufsichtsbehörde Zentralschweiz» weiter zu verfolgen.

## **DIE ZBSA WIRD OPERATIV**

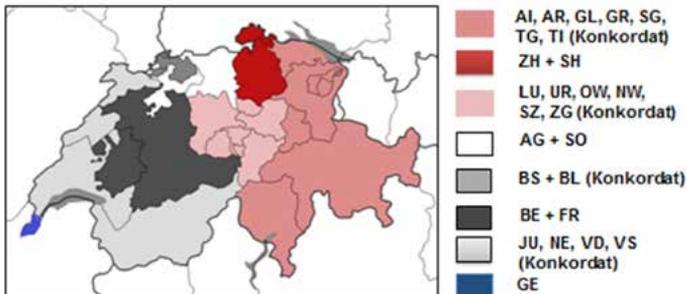
Gestützt auf den erwähnten Entscheid wurde ein Konkordatsvertrag ausgearbeitet. In diesem Vertrag wurden die wesentlichen Aspekte geregelt (Zweck der ZBSA, Rechtsform, Leistungen und Standards, Führung, Organisation der ZBSA, Standort, Personelles und Finanzielles, inkl. Voranschlag für das erste Betriebsjahr). Dieser Konkordatsentwurf wurde bei den Zentralschweizer Regierungen und beim Bund in die Vernehmlassung gegeben und fand breite Zustimmung. Auch die Kantonsparlamente der sechs Konkordatskantone haben in der Folge im Herbst 2005 diesen Konkordatsvertrag grossmehrheitlich genehmigt, so dass die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht per 1.1.2006 ihre Arbeit aufnehmen konnte.

Zum ersten Präsidenten des Konkordatsrates der ZBSA wurde Paul Niederberger, Regierungsrat des Kantons Nidwalden, gewählt. Dem Konkordatsrat gehörten im Weiteren Regierungsrätin und Vizepräsidentin Yvonne Schärli-Gerig, Luzern, Regierungsrätin Heidi Z'graggen, Uri, Regierungsrat Niklaus Bleiker, Obwalden, Regierungsrätin Brigitte Profos, Zug, sowie Staatsschreiber Peter Gander, Schwyz, an. Zum ersten Geschäftsleiter wählte der Konkordatsrat den Schreibenden.

Rückblickend kann man feststellen, dass die Initiierung, Planung und Errichtung der ZBSA insgesamt etwa vier Jahre gedauert hat. Dies ist für ein interkantoniales Projekt eine «sportliche» Leistung und nicht zuletzt auf die optimalen Rahmenbedingungen zurückzuführen, welche die ZRK geboten hat. Die ZBSA war die erste regionalisierte BVG- und Stiftungsaufsicht in Form einer unabhängigen öffentlich-rechtlichen Anstalt auf Konkordatsbasis. Damit war per 1.1.2006 das Pionierprojekt für die künftige Organisation der BVG- und Stiftungsaufsicht in der Schweiz geboren.

## AUSWIRKUNGEN DER GRÜNDUNG DER ZENTRALSCHWEIZER BVG- UND STIFTUNGSAUFSICHT

Die Gründung der ZBSA per 1.1.2006 hatte in der Folge höchst erfreuliche Auswirkungen. So haben sich, nach dem Vorbild der ZBSA, die Ostschweizer Kantone (AI, AR, GL, GR, SG, TG) per 1.1.2008 ebenfalls zu einer regionalen BVG- und Stiftungsaufsicht auf Konkordatsbasis zusammengeschlossen. Zudem hat der Bundesrat im Jahre 2007 den Eidgenössischen Räten die Botschaft zur sogenannten «Strukturreform in der beruflichen Vorsorge» unterbreitet. Darin nimmt der Bundesrat bezüglich Aufsichtsorganisation ausdrücklich Bezug auf die ZBSA. Der Bundesrat schlug in seiner Botschaft vor, dass alle Kantone unabhängige öffentlich-rechtliche Anstalten nach dem Vorbild der ZBSA bilden sollen und sich, wo nötig, zu Konkordaten zusammenschliessen sollen. In den Eidgenössischen Räten fand der Vorschlag des Bundesrates eine klare Mehrheit. Mit dem Inkrafttreten der Strukturreform per 1.1.2012 wurde dies schliesslich durch die Kantone umgesetzt. Die BVG-Aufsichtslandschaft in der Schweiz wurde demzufolge, ausgehend vom Pilotprojekt der ZBSA, neu organisiert und zeigte per 1.1.2012 schliesslich folgendes Bild:



*Die Aufsichtsbehörden per 1.1.2012, unabhängige öffentlich-rechtliche Anstalten.*

*Bildnachweis: © Geschäftsbericht 2014 der ZBSA*

Ich müsste lügen, wenn ich sagen würde, wir von der ZBSA seien nicht ein wenig stolz auf die positiven Auswirkungen und Folgen, welche die Gründung der ZBSA auf die schweizerische BVG-Aufsichtslandschaft hatte.

## DIE ZBSA HEUTE: FACTS AND FIGURES

Die ZBSA besteht aus einem Konkordatsrat mit sechs Regierungsrätinnen und Regierungsräten. Die Geschäftsstelle wird von Fachpersonen im Bereich Sozialversicherung, Recht, Wirtschaftsprüfung und Betriebsökonomie geführt.

## KONKORDATSRAT

Regierungsrätin	Manuela Weichelt-Picard	ZG	Präsidentin
Regierungsrat	Paul Winiker	LU	Vizepräsident
Regierungsrätin	Heidi Z'graggen	UR	
Regierungsrat	Niklaus Bleiker	OW	
Regierungsrat	Othmar Filliger	NW	
Regierungsrat	André Rüegesegger	SZ	

## GESCHÄFTSSTELLE

### **Geschäftsleiter:**

Dr. iur. Markus Lustenberger, Rechtsanwalt

### **Administration:**

Romy Arnet

Nadja Künzler, Sozialversicherungsfachfrau FA

### **Bereich Recht:**

lic. iur. Hans Ettlin, Rechtsanwalt

lic. iur. Marie-Theres Knüsel Kronenberg, Rechtsanwältin

Petra Meier Marbacher, MLaw Rechtsanwältin

Katrin Wigger, MLaw Rechtsanwältin

### **Bereich Revision:**

Hansueli Halter, CFA, dipl. Wirtschaftsprüfer

André Iten, Verwaltungsfachmann für Personalvorsorge mit eidg. Fachausweis

Walter Nietlisbach, dipl. Betriebsökonom FH

## LEISTUNGSauftrag ist folgender

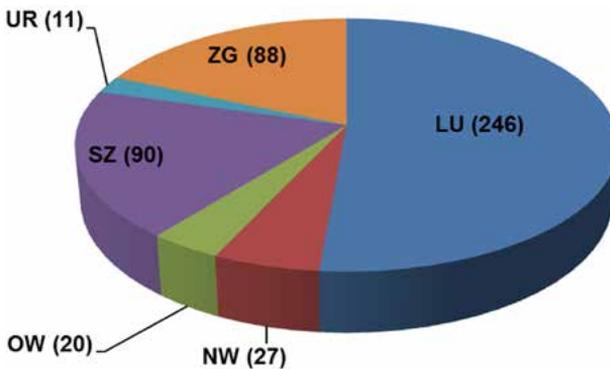
- überprüft in Aufgabenteilung mit den Revisionsstellen die Geschäftsführung und Vermögensanlage der Vorsorgeeinrichtungen und Stiftungen
- verfügt Massnahmen zur Behebung von Mängeln
- prüft die Reglemente der Vorsorgeeinrichtungen und Stiftungen
- prüft Neugründungen
- ist Beschwerdeinstanz
- führt ein öffentliches Verzeichnis über die beaufsichtigten BVG-Einrichtungen
- finanziert Oberaufsicht (Oberaufsichtsabgabe)
- entscheidet über Urkundenänderungen, Fusionen und Liquidationen
- ist Änderungsbehörde bei gemeinnützigen Stiftungen, die der Aufsicht der Gemeinden unterstehen (Art. 85 ff. ZGB)
- erbringt Dienstleistungen: Seminare für Stiftungsräte, Rechtsauskünfte, Stiftungsverzeichnisse, Information und Beratung, Vernehmlassungen etc.
- arbeitet mit kantonalen und eidgenössischen Behörden und Kommissionen zusammen

## KENNZAHLEN

	Gemeinnützige Stiftungen	Einrichtungen BVG / 2. Säule	Total
Anzahl	378	482	860
Bilanzsumme	ca. Fr. 5 Mia.	ca. Fr. 59 Mia.	ca. Fr. 64 Mia.
Besonderes	Für 350 gemeinnützige Stiftungen unter Gemeindeaufsicht ist die ZBSA Änderungs- behörde nach ZGB		

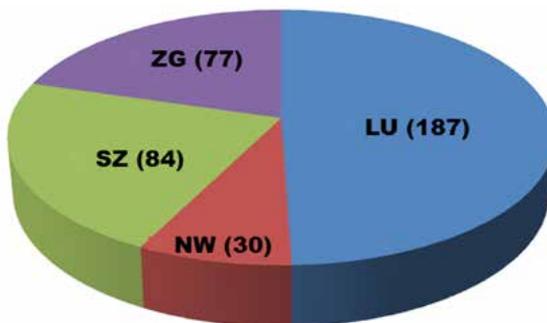
## EINRICHTUNGEN PRO KANTON

### Vorsorgeeinrichtungen



Bildnachweis: © Geschäftsbericht 2014 der ZBSA, S. 10

### Gemeinnützige Stiftungen



Bildnachweis: © Geschäftsbericht 2014 der ZBSA, S. 14

## FAZIT UND AUSBLICK

Mit der ZBSA ist aufgrund der Zusammenarbeit der Zentralschweizer Kantone ein Kompetenzzentrum BVG und Stiftungen entstanden. Synergien wurden genutzt und Mittel für die Aufsicht effizient eingesetzt. Mit der ZBSA konnte das Know-how der BVG-Aufsicht im Wirtschaftsraum Zentralschweiz behalten werden. Die ZBSA hat die notwendige Nähe zu ihren vielen «Kunden» (Vorsorgeeinrichtungen, Versicherte, Revisionsstellen, Arbeitgeberfirmen, kantonale Steuerverwaltungen, Handelsregisterämter, Notariatswesen, Kantonsparlamente etc.) und kann ihre Kenntnisse des Wirtschaftsraumes für die Aufsicht nutzen. Die «Wege» für ihre Kundinnen und Kunden sind kurz und die Abläufe einfach. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass die ZBSA verschiedentlich Mandate an die Wirtschaft vergeben kann und auch Seminare für Verantwortliche von Vorsorgeeinrichtungen und Stiftungen sowie für Revisionsstellen durchführt. Nicht zuletzt ist festzustellen, dass mit der Gründung der ZBSA zehn attraktive Arbeitsplätze für Juristinnen und Wirtschaftsprüfer in der Zentralschweiz geschaffen respektive behalten werden konnten. All dies wirkt sich positiv auf die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Zentralschweiz aus und ist meines Erachtens nicht zu unterschätzen.

Aufgrund des zehnjährigen Bestehens der ZBSA kann ich an dieser Stelle auch festhalten, dass sich die Organisation, wie sie im Konkordatsvertrag vorgesehen ist, sehr bewährt hat. Dies gilt insbesondere für die Regelung der Kosten- und Leistungsrechnung, der Rechnungslegung und der Finanzierung der Aufsicht, mit welcher zehn Jahre konstante Finanzen und gleichbleibende Gebührentarife erreicht werden konnten. Positiv hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang auch die schlanke Organisation der Geschäftsstelle und deren Unabhängigkeit. Die Geschäftsstelle unterliegt bei der Ausübung ihrer operativen Aufgaben gemäss Konkordat keinem Weisungsrecht des Konkordatsrates. Sie ist somit unabhängig. Es gab denn auch in den vergangenen zehn Jahren bezüglich Unabhängigkeit nie irgendwelche Probleme. Zu all den erwähnten positiven Aspekten ist Sorge zu tragen. Dies ist umso wichtiger mit Blick auf die folgende Entwicklung: Auf Bundesebene wurde per 1.1.2012 eine neue Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) errichtet. Diese neu geschaffene Kommission führt u.a. die Oberaufsicht über die kantonalen BVG-Aufsichtsbehörden. Sie hat insbesondere eine einheitliche materielle Aufsichtstätigkeit der Aufsichtsbehörden sicherzustellen und kann zu diesem Zweck Weisungen erlassen. Die OAK BV beschäftigt sich jedoch zunehmend mit Themen, welche die bewährte kantonale Organisation, die kantonale Finanzierung der BVG-Aufsicht, aber auch die durch die Kantone geregelte Rechnungslegung betreffen und die alleine in die Organisations- und Vollzugshoheit der Kantone fallen. So will sie insbesondere erreichen, dass aus angeblichen «Governance»-Gründen keine amtierenden

Regierungsräte den Konkordatsräten der Aufsichtsanstalten angehören dürfen. Entsprechende Vorbereitungen für eine diesbezügliche Ergänzung des BVG wurden bereits eingeleitet. Auch plant die OAK BV Vorschriften zum bestehenden internen Kontrollsystem (IKS) und zur Rechnungslegung der Aufsichtsanstalten zu erlassen. All diese Aktivitäten der OAK BV greifen in die Organisations- und Vollzugshoheit der Kantone ein und müssen aus meiner Sicht sehr kritisch verfolgt und gegebenenfalls bekämpft werden, damit die ZBSA nicht durch unnötige Vorschriften und Kosten belastet wird und ihre bewährte Organisation weiterführen kann.

Abschliessend danke ich der ZRK für ihre langjährige Unterstützung und wünsche ihren Organen weiterhin viel Erfolg bei der Zusammenarbeit zur Förderung der Standortvorteile der Zentralschweiz und zur Stärkung des Einflusses der Zentralschweiz gegenüber dem Bund. Mögen weitere gemeinsame Vorhaben, wie die ZBSA eines darstellt, dazu beitragen, dass wichtige Aufgaben in der Zentralschweiz gemeinsam besser gelöst werden können.



# **LEBENSRAUM ZENTRALSCHWEIZ**



# WIR RÜCKEN IMMER NÄHER ZUEINANDER

**MARKUS ZÜST, URNER REGIERUNGSRAT 2004–2016**

Stau auf den Strassen, Dichtestress in den Zügen und Engpässe im täglichen Arbeitsverkehr – wer im vergangenen Jahr die Schlagzeilen zum Thema Verkehr gelesen hat, erhält den Eindruck, dass die Mobilität in der Schweiz mehr denn je eine Grossbaustelle ist. Ist unsere Infrastruktur tatsächlich ein veraltetes Flickwerk, welches mit der Wirtschafts- und Siedlungsentwicklung nicht mithält? Nein. Diese Wahrnehmung ist falsch. Eine Begründung in fünf Thesen.

## **THESE 1: DIE NEAT NÜTZT DER STRASSE**

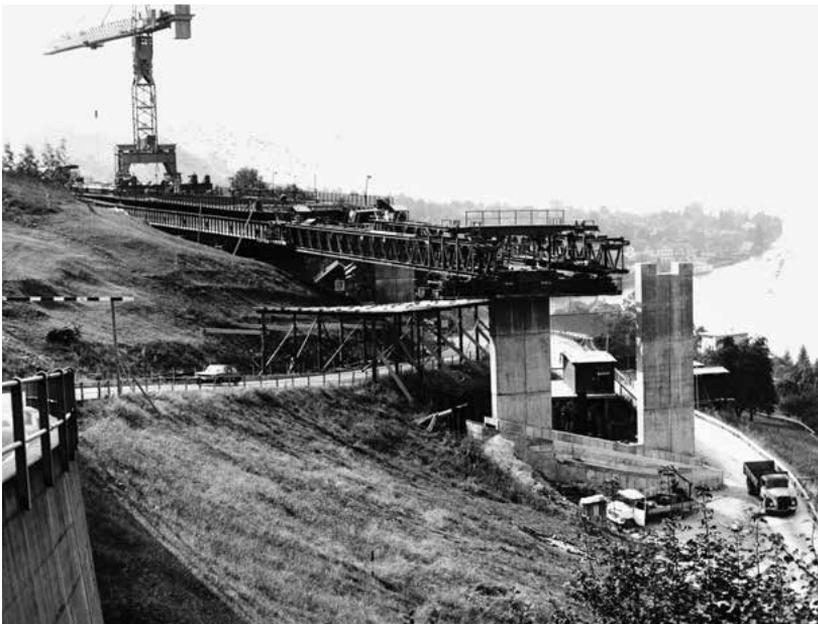
2016 glänzt die Schweiz mit einem Weltrekord: Sie eröffnet den Gotthard-Basistunnel, den längsten Tunnel der Welt, und läutet im Bahnverkehr ein neues Zeitalter ein. Mit dem Bau der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) entsteht eine schnelle und leistungsfähige Bahnverbindung. Die neue Bahnverbindung führt mit minimen Steigungen und weiten Kurven durch die Alpen. Der höchste Punkt liegt auf nur 550 Metern über Meer, der Höhe der Stadt Bern – die Alpen als topografisches Hindernis existieren für die Zugreisenden nicht mehr. Norden und Süden rücken näher zusammen. Die Fahrt auf der neuen Hochgeschwindigkeitsstrecke zwischen Zürich und Mailand wird nach der Eröffnung des Ceneri-Basistunnels nur gerade noch 2 Stunden und 40 Minuten dauern. Die Zentralschweiz ist mit dem Bahnhof Arth-Goldau SZ und dem ausgebauten Kantonsbahnhof Altdorf UR bestens angebunden. Nur zählt bei der NEAT nicht bloss die Fahrzeit von Touristinnen und Touristen, die in den Süden reisen. Viel zentraler ist die Möglichkeit, welche die Verlagerung der Güter von der Strasse auf die Schiene bringt. Dies ist für unser Land und die Zentralschweiz von immenser Bedeutung. Mit dem Bau der neuen Gotthardbahn verwirklicht die Schweiz eines der grössten Umweltschutzprojekte Europas. Verlieren wir die Bestimmung der NEAT nicht aus den Augen!

## **THESE 2: NOCH NIE WAREN WIR SO GUT ERSCHLOSSEN**

Auch wenn täglich Pendelnde im Zug stehen müssen oder der Verkehr sich um die Ballungszentren staut: Die Erschliessung – insbesondere der Zentralschweiz – ist besser denn je. Wir rücken immer näher zusammen. Als Paradebeispiel dient hier

der Kanton Uri. Unser kleiner, aber schöner Bergkanton wird oft als sehr abgelegen wahrgenommen. «Ihr dahinten...» hörte ich oft von Kolleginnen und Freunden aus dem Mittelland oder den Grossräumen Zürich und Bern. Unser verhältnismässig kleiner Kanton mit 35'000 Einwohnerinnen und Einwohnern hat dank der hervorragenden Verkehrsverbindungen sehr gute Standortbedingungen.

Ob per Bahn, Schnellbus oder Auto: Dank unserer zentralen Lage sind wir in 25 Minuten in Luzern, in 30 Minuten in Zug und in einer knappen Stunde in Zürich. Sichergestellt wurde diese gute Erschliessung dank Investitionen in die Bahn- und Strasseninfrastruktur. Es besteht ein Halbstundentakt per Bahn in die Zentren Luzern und Zürich, und nach Inbetriebnahme des Kantonsbahnhofs Altdorf ist der Kanton Tessin nur noch einen Katzensprung entfernt. Die neue Autobahn A4 im Knouner Amt war für Uri und die Zentralschweiz ein Quantensprung. Der damalige Verkehrsminister Moritz Leuenberger sprach nicht umsonst von «der nachhaltigsten Autobahn aller Zeiten». Nicht nur in der Zentralschweiz rücken die Kantone enger zusammen, sie rücken auch näher zu den grössten Wirtschaftsräumen des Landes. Ein Glücksfall!



*Bau des Lehnenviadukts in Beckenried NW 1978.*

*Bildnachweis: © Staatsarchiv Nidwalden (StA NW OD 103/34)*

### **THESE 3: MOBILITÄT HÄLT SICH NICHT AN KANTONSGRENZEN**

Sicher ist, dass die Bevölkerung der Zentralschweiz weiter zunehmen wird. Damit wachsen auch die Mobilitätsbedürfnisse. Ein Ausbau des öffentlichen Verkehrs ist der Schlüssel, um dieses Wachstum geschickt zu lenken. Die Potenziale und Ausbaumöglichkeiten sind bei Bahn und Bus vorhanden.

Der Kanton Uri hat seine Lage in den vergangenen Jahren gezielt verbessert, dies insbesondere deshalb, weil Neuerungen im öV über die Kantons Grenzen hinaus gedacht und umgesetzt wurden. «Die da hinten...» haben sich sehr innovativ gezeigt. Die S2 zwischen Zug und Erstfeld UR ist bestens etabliert. Dabei war es wichtig, dass das Zentrum Zug die Verbindung in die Peripherie weiterzieht. Die Finanzierung wird so breit abgestützt, zusätzliche Passagiere werden generiert, und drei Kantone (Zug, Schwyz und Uri) profitieren gleichermaßen.

Uri hat sich aber nicht nur als Trittbrettfahrer hervorgetan, sondern auch eigene Innovationen gewagt. Seit der Einführung des Tell-Busses – einer Schnellverbindung zwischen Altdorf UR und Luzern – muss das Angebot von Jahr zu Jahr wegen steigender Nachfrage ausgebaut werden. Heute schon pendelt der Schnellbus mehrmals am Morgen und Abend und neu auch am Mittag. Erfreulich ist, dass auch Arbeitstätige aus dem Raum Luzern schneller nach Uri pendeln können. So wird unser Kanton für qualifizierte Arbeitskräfte attraktiv. Verbunden mit unserem hohen Lebensstandard und den Möglichkeiten, die Firmen im kleinen Kanton Uri haben, bringt der Schnellbus nicht nur Pendler aus Uri hinaus, sondern auch immer mehr zu uns hinein. Zusätzlich wurde nun auf den Fahrplan 2016 eine neue Bus-Schnellverbindung ins Leben gerufen. Der Winkelried-Bus schafft eine ähnlich attraktive Verbindung zwischen Uri und Nidwalden.

Neue Verkehrsangebote generieren sich nicht von alleine. Es braucht Mut von der Politik, solche Projekte voranzutreiben. Es braucht weiter eine starke Öffentlichkeitsarbeit, damit die zusätzlichen Produkte schnell bekannt werden. Und nicht zuletzt braucht es eine starke Partnerschaft zwischen den Behörden und Verkehrsbetrieben der jeweiligen Kantone. Diese breite Abstützung ist es schliesslich, welche die Projekte zum Laufen bringen.

### **THESE 4: EWIG LOCKT DER NORDEN**

Ein Seitenhieb zum Thema Gotthard sei erlaubt: Politisch und medial wirft in der Verkehrsdebatte nichts so hohe Wellen wie der Gotthard-Strassentunnel. Nur gerade 17'000 Fahrzeuge im Jahresdurchschnitt fahren pro Tag durch den Tunnel.

Das ist etwa so viel Verkehr, wie ihn eine gut befahrene Kantonshauptstrasse irgendwo in der Schweiz täglich bewältigt. Unsere wahren Probleme liegen anderswo. Nämlich im Norden. Wirtschaftlich ist für die Zentralschweiz die Verbindung in den Norden um ein Vielfaches wichtiger als Richtung Süden. Güter, Pendlerströme, Ausbildungsplätze – mit Ausnahme des Tourismus – ziehen uns Richtung Norden.

Die Sogwirkung der Metropole Zürich hat auch negative Folgen. Punktuell vermag die Infrastruktur im Grossraum Stadt Zürich/Flughafen Kloten die Ansprüche an die Mobilität nicht mehr zu decken. Im Hinblick auf die beschränkten Finanzen ist es zentral, dass die neuralgischen Punkte baldmöglichst verbessert werden. Denn wenn der Verkehr im Grossraum Zürich stockt, steht der Wirtschaftsmotor der Zentralschweiz mittelfristig auch still.

## **THESE 5: DIE LÖSUNG LIEGT NICHT ALLEINE IN DER INFRASTRUKTUR**

Die Gesellschaft entwickelt sich rasant. Umwälzungen im «Lifestyle» finden schneller statt, als dass Infrastruktur gebaut werden kann. Zum Beispiel die Arbeitswelt: Home-Office, total flexible Arbeitszeiten, virtuelle Büros etc. werden uns in den nächsten Jahren noch weit stärker prägen. Was macht da Sinn? Der Ausbau der Strassen oder der Ausbau der WLAN-Netze? Ist es zeitgemäss, wenn die Mobilität den Menschen von A nach B bewegt, oder sollen wir uns nicht verstärkt auf den Transfer von Information konzentrieren. Längst ist es heute nicht mehr nötig, dass Fachpersonen 100% der Arbeitszeit in einem fest zugeordneten Büro sitzen. Wie unlängst belegt wurde, zahlt sich der virtuelle Weg auch aus. Würde es gelingen, durch moderne Kommunikationstechnologien Arbeitszeiten ernsthaft zu flexibilisieren, liessen sich im öffentlichen Verkehr pro Jahr 140 Millionen Franken einsparen.<sup>25</sup> Finden wir bald einen goldenen Mittelweg zwischen stationärer und mobiler Arbeitskultur, lohnt sich das langfristig. Denn: Ein kostentreibender Faktor im Verkehr ist die Ausrichtung der Kapazitäten auf die wenigen Spitzenzeiten des Pendlerverkehrs. Etwas Utopie sei erlaubt: Würde jeder nur schon einen Tag Home-Office machen, würde dies den Pendlerverkehr um 20% senken.

Die zunehmende Mobilität verlangt aber auch ein Umdenken in der Verkehrspolitik. Wir müssen gescheite Lösungen für eine Lenkung des Verkehrs suchen, so dass die Strassen – kaum gebaut – nicht schon verstopft sind. Seit Jahren

<sup>25</sup> Schneeberger Paul. Moderne Kommunikationstechnologie – Wie Home-Office den Verkehr entlasten könnte. In: NZZ vom 24.9.2015.

wird in der Schweiz über «Road Pricing» diskutiert; grössere Städte in Europa machen positive Erfahrungen mit der Kostenpflicht für bestimmte Strassen. Die Kapazitäten bestimmter Strassen reichen auch in der Schweiz nicht mehr aus. Gerade für KMUs ist es wichtig, dass sie ihre Waren effizient zustellen können; die Strassen müssen vor allem jenen zur Verfügung gestellt werden, die beruflich darauf angewiesen sind. Eine ernsthafte Diskussion über «Road Pricing» ist daher zu forcieren; so bestünde eine Möglichkeit, auf stark befahrenen Abschnitten lenkend auf den Verkehr einzuwirken.

# 200 JAHRE TOURISMUS IN DER ZENTRALSCHWEIZ

**CHARLES CHRISTEN, EHEMALIGER DIREKTOR VON ENGELBERG-TITLIS TOURISMUS AG, UND CORINNE TROXLER, STELLVERTRETENDE KONFERENZSEKRETÄRIN DER ZRK**

Seit rund 200 Jahren steht der Raum des Vierwaldstättersees im Zeichen des internationalen Tourismus. Wesentlich dazu beigetragen hat die Einführung der Dampfschiffahrt, die auch den Beginn des modernen Fremdenverkehrs in der Zentralschweiz markiert.<sup>26</sup> Der Vierwaldstättersee verbindet fünf der sechs Zentralschweizer Kantone sehr eng, ohne den Kanton Zug auszuschliessen. Dieser hat keinen direkten Seeanstoss, gehört aber aufgrund seiner Lage auch zur Region Vierwaldstättersee. Entscheidend für den Aufschwung des Fremdenverkehrs war die Möglichkeit, einigermaßen komfortabel reisen zu können. Den Ausbau der dafür nötigen Verkehrsinfrastruktur verdankt die Innerschweiz grösstenteils innovativen und unternehmerisch denkenden Privatpersonen. Bahnen, Strassen und Dampfschiffe dienten aber nicht nur dem bequemeren Transport, sondern waren selbst Attraktionen. Es waren jedoch nicht nur die atemberaubenden Landschaften des Vierwaldstättersees und der Berge, die Dampfschiffe und (Berg-) Bahnen, die zahlreiche Gäste aus dem In- und Ausland anzogen, sondern auch die Bedeutung der Waldstätte und der aus ihr hervorgebrachten Geschichtsidyllen. Die Innerschweiz wusste um die Ausstrahlungskraft verkörperter Freiheitslegenden und Gründungsgeschichten und verstand es, romantische und mystische Geschichtsbilder touristisch wirksam zu inszenieren sowie zu vermarkten.

## 700-JAHR-FEIER DER EIDGENOSSENSCHAFT UND LANDESAUSSTELLUNG 1991

Die Urschweiz als Wiege der Eidgenossenschaft schien auch prädestiniert für die 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft. Bereits an der vierten Koordinationskonferenz der Innerschweizer Kantonsregierungen vom 28.11.1969 wurde zudem die Idee, die für 1991 geplante Landesausstellung allenfalls in der Zentralschweiz durchzuführen, ein erstes Mal thematisiert. In einem Schreiben von Hermann Schreiber, Thurgau, vom 5.5.1969 an den Präsidenten der Koordinationskonferenz der Innerschweizer Kantonsregierungen hob jener die Vorzüge der Tourismus-

<sup>26</sup> Das im Jahr 1815 entstandene Seehotel Goldener Adler in Küsnacht SZ sowie das Berggasthaus Rigi-Kulm SZ gelten als die ersten Bauten des modernen Tourismus in der Zentralschweiz.

region Zentralschweiz gleich mehrfach hervor und regte die Konferenz an, als Durchführungsort für die nächste Landesausstellung die Region des Vierwaldstättersees ins Auge zu fassen: «Wo könnte die oben skizzierte Problemstellung verwirklicht werden? Ein Blick auf die Karte überzeugt, dass für eine solche Landesschau das Gebiet des Vierwaldstättersees als ideal geeignet erscheint. Es ist landschaftlich von weltweit nicht übertroffener Schönheit und was besonders erfreulich ist, ein grosszügiger Ausbau der Verkehrswege ist bereits eingeleitet. Die zentrale Lage in bezug auf die internationalen Verkehrsverbindungen prädestiniert die Innerschweiz für einen Anlass, der sich auf Besucher und Gäste aus aller Welt vorbereitet.» Oder etwa: «Die vorgeschlagene Struktur der Landesschau dürfte gut zur bisherigen Konzeption des Tourismus in der Zentralschweiz passen, die nicht den billigen Massenbetrieb sucht, sondern eher Interesse am anspruchsvollen, gut situierten Gast hat.» Die Regierungsräte der Zentralschweizer Kantone standen den beiden Projekten jedoch von Anfang an skeptisch gegenüber. Dennoch entschieden sie an der Konferenz vom 11.11.1976, die Durchführung der Landesschau zu prüfen. Bei beiden Projekten waren alle sechs Zentralschweizer Kantone beteiligt, auch wenn sich die Standortfrage – und damit gleichzeitig die Hauptstreitpunkte – hauptsächlich um Luzern und Schwyz drehte. Es fiel den Zentralschweizer Regierungen äusserst schwer, zu einem Konsens zu finden, doch an der Konferenz vom 10.12.1980 standen schliesslich zwei Konzepte zur Diskussion: das Konzept Luzern (Schweiz 1991 für die Landesausstellung) und das Konzept Schwyz (CH 700 für die 700-Jahr-Feier). Am Schluss waren es jedoch die Stimmberechtigten, die das Vorhaben an der Urne zum Scheitern brachten: Die Luzerner Bevölkerung sagte als erste Nein zur Landesausstellung. Ihr folgten im 26. April 1987 die negativ verlaufenen Volksabstimmungen der Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug. Der Urner Regierungsrat Hans Danioth hielt an der 41. Plenarkonferenz der ZRK vom 19.11.1987 fest: «Die Innerschweiz hat eine historische Chance verpasst.» Immerhin blieb die 700-Jahr-Feier im Kanton Schwyz und damit in der Zentralschweiz. Auch ein weiteres Projekt aus diesem Vorhaben sollte in der Zentralschweiz bleiben: «Der Weg der Schweiz».

## **DER WEG DER SCHWEIZ – WALDSTÄTTERWEG**

Der «Weg der Schweiz» lehnte sich an den «Höhenweg» der Landesausstellung 1939 in Zürich bzw. an den «Weg der Schweiz» der EXPO 1964 in Lausanne an. Anders als jene sollte der neue «Weg der Schweiz» nicht nur für die Landesausstellung 1991 geschaffen werden sondern auch für die Zukunft erhalten und nutzbar bleiben. Auf dem rund 35 km Kilometer langen Weg rund um den Urnersee wurde jedem Kanton der Schweiz ein Abschnitt zugeteilt, wobei sich die Länge des Abschnittes aus der Bevölkerungszahl des Kantons berechnete: Jeder

Einwohnerin und jedem Einwohner der Schweiz wurden symbolisch fünf Millimeter des Weges zugeteilt. Die Reihenfolge folgte der historischen Reihenfolge des Eintritts in den Bund. Daher beginnt der Weg der Schweiz auf dem Rütli UR mit den drei Urkantonen und endet bei Brunnen SZ mit dem Kanton Jura. Der Weg legt sich wie ein laufend fortgeschriebenes Band um den See und erzählt dabei die Geschichte der Anfänge sowie die Entwicklung der Eidgenossenschaft. Er lässt Besuchende die Magie einer Gegend spüren, in der die Ursprünge der Schweiz verborgen liegen, und fasziniert mit seiner atemberaubenden Landschaft zwischen See und Bergen.

An den «Weg der Schweiz» lehnt sich der von den fünf am Vierwaldstättersee liegenden Kantonen ebenfalls für 1991 geschaffene «Waldstätterweg» an. Er führt von Brunnen über Vitznau LU, Küsnacht SZ, Luzern, Alpnachstad OW, Bürgenstock NW und Beckenried NW wieder zurück aufs Rütli und macht rund drei Viertel des gesamten Weges um den See aus. Damit wurde der Vierwaldstättersee rundum begehbar. «Die Route folgt als Leitlinie dem See und führt über Uferwege, Bergwanderwege und städtische Promenaden und bezieht auch historische Wege wie den Felsenweg am Bürgenstock mit ein.» Damit wurde Geschichte in der Zentralschweiz auch erlebbar.

## ZENTRALSCHWEIZER ZUSAMMENARBEIT IM BEREICH TOURISMUS

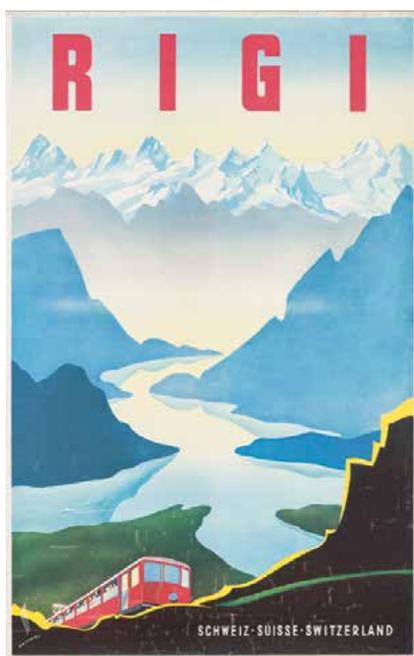
Obwohl der Kanton Zug aufgrund seiner geographischen Lage keinen direkten Anstoss an den Vierwaldstättersee hat, wurden im Bereich Fremdenverkehr immer wieder Anstrengungen unternommen, Zug in Tourismusprojekte einzubeziehen, insbesondere dort, wo Synergien genutzt werden konnten. So gründeten etwa alle sechs Zentralschweizer Kantone bereits 1881 den «Verein zur Förderung des Fremdenverkehrs am Vierwaldstättersee und Umgebung» (seit 1945 «Verkehrsverband Zentralschweiz»).

Ein Blick in den ersten Jahresbericht zeigt, dass die Organe des 1945 gegründeten Verkehrsverbands Zentralschweiz fast zur Hälfte aus Politikern bestanden: Ständeräte, Nationalräte, Nationalratspräsidenten, Landammänner und Landestathalter wirkten im Interesse des Zentralschweizer Tourismus im Verband mit. Die politischen Mandatsträger wurden später durch die Volkswirtschaftsdirektoren der sechs Innerschweizer Kantone ersetzt. Die Zentralschweizer Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (ZVDK) ist denn auch heute noch diejenige Konferenz in der Zentralschweiz, die sich mit dem Bereich Tourismus auseinandersetzt. Bis zur Auflösung des Verbandes im Jahre 2003 lag das Präsidium des Verbandes immer in den Händen eines Volkswirtschaftsdirektors. Nach der Auflösung der Zentral-

schweizer Tourismusorganisation wurden die Kernaufgaben des Verbandes in die Aktivitäten der Luzern Tourismus AG integriert. Luzern Tourismus AG erfüllte für die sechs Zentralschweizer Kantone einen Service-Public-Auftrag, der die vier Bereiche Gästeinformation, Koordination mit überregionalen Stellen, Medien- und Reiseveranstalter-Koordination sowie Brancheninformation umfasste.

11. Juni bis 14. August  
Doppelausstellung

**Kunsthaus Zug**



**Martin Peikert – Die Tourismusplakate**

Grand Tour durch die Alpen

**Agnieszka Kozłowska**

Carved by Light

*Tourismusplakat, Ausstellung im Kunsthaus Zug 2016.*

*Bildnachweis: Martin Peikert, Rigi, 1940*

*Foto: Museum für Gestaltung Zürich, Plakatsammlung*

*© ZHdK / 2016, ProLitteris, Zürich*

Als die Verträge der sechs Zentralschweizer Kantone mit Luzern Tourismus AG Ende 2006 ausliefen, nahm die Zuger Regierung dies, sowie das am 1.1.2004 im Kanton Zug in Kraft getretene neue Tourismusgesetz, zum Anlass, die Ausrichtung im Bereich Tourismus generell zu überprüfen. An der ZVDK-Sitzung vom 19.9.2005 informierte der Zuger Regierungsrat Walter Suter, dass «die Absicht der Zuger Regierung (in Übereinstimmung mit Tourismus Zug)» dahin gehe, «künftig eng mit Zürich zusammen zu arbeiten – bisher gab es diesbezüglich bloss einen Assoziationsvertrag; dieser soll nun enger gefasst werden. Eine ähnliche Art von Tourismus (primär Geschäftstourismus), ähnliche Zielgruppen und Adressaten, gleiche Ansprechpartner und die Übereinstimmung der länderspezifischen Ausrichtung sind dafür die Hauptgründe.» Ab 2007 war der Kanton Zug daher bei der Luzern Tourismus AG kein Leistungspartner mehr. Die anderen Zentralschweizer Kantone Luzern, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Uri befürworteten dagegen an der ZVDK-Sitzung vom 21.8.2006 im Grundsatz die Weiterführung der Zusammenarbeit mit Luzern Tourismus AG.

## **ZENTRALSCHWEIZER TOURISMUSTAG**

Ein weiteres Projekt im Bereich Tourismus, welches von allen sechs Zentralschweizer Kantonen getragen wird, wurde 1999 auf Initiative des damaligen Direktors von Zentralschweiz Tourismus AG, Rolf-Peter Pfaff, ins Leben gerufen: der Zentralschweizer Tourismustag. Der jährlich stattfindende Anlass ist als «Weiterbildungs- und Networking-Plattform für touristische Leistungsträger und Politiker aus der Zentralschweiz» gedacht und widmet sich jeweils einem besonderen Thema. Organisiert wird der Anlass vom Institut für Tourismuswirtschaft ITW in Zusammenarbeit mit der Luzern Tourismus AG. Das Institut für Tourismuswirtschaft ITW wurde 1993 an der Hochschule Luzern (Wirtschaft) geschaffen. Am ITW wird zu den Themenbereichen Destinationsmanagement, Sport und Events, Tourismus und nachhaltige Entwicklung, Gesundheitstourismus, Sporttourismus sowie E-Tourismus/Online Marketing geforscht, gelehrt und beraten.

## **STÄRKUNG DER GASTFREUNDSCHAFT IN DER ZENTRALSCHWEIZ**

2015 feierte die Zentralschweiz ihr 200-jähriges Tourismusjubiläum. Nachdem die «Gastfreundschaft in der Zentralschweiz» bereits an verschiedenen Zentralschweizer Tourismustagen thematisiert worden war (etwa 2013 in Stans NW oder 2014 in Engelberg OW), stand die Stärkung der Gastfreundschaft in der Zentralschweiz im Zentrum der Veranstaltungsreihe «Gästival – 200 Jahre Gastfreundschaft in der Zentralschweiz». Eine schwimmende Seerose bildete das Herzstück

der Anlässe und ermöglichte als Plattform mit wechselnden Standorten die Begegnung von Bevölkerung, Gastgebern und Gästen und machte «die Vielseitigkeit der Zentralschweiz in ihrer ganzen Farbigkeit und ihrem ganzen Reichtum» erlebbar. An den Standorten Luzern, Stansstad NW, Brunnen SZ, Alpnachstad OW, Flüelen UR und Vitznau LU fanden auf der Seerose abwechslungsreiche kantonale und regionale Anlässe statt. Da die Seerose ans Wasser gebunden war, konzentrierten sich die Jubiläumsfeierlichkeiten auf den Vierwaldstättersee und damit auf die fünf an den See anstossenden Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden. Parallel zu den Feierlichkeiten erarbeitete das Institut für Tourismuswirtschaft der Hochschule Luzern ITW ein Forschungsprojekt zum Thema Gastfreundschaft. Eines der bereits greifbaren Produkte ist etwa die «Charta der Gastfreundschaft», ein Leitfaden zur Stärkung der Gastfreundschaft in der Zentralschweiz. Für die Zusammenarbeit der Zentralschweiz von grosser Bedeutung ist die Tatsache, dass sich für das Projekt «Gästival» die fünf beteiligten Kantone erstmals in einem gemeinsamen Tourismusprojekt zusammengeschlossen haben. Es bleibt zu hoffen, dass die Erfahrungen zu einer noch engeren und intensiveren Zusammenarbeit in der Zentralschweiz führen werden.

Auch der «Weg der Schweiz» sowie der «Waldstätterweg» haben ein Jubiläum zu begehen: Sie feiern 2016 ihr 25-jähriges Bestehen. Bereits im Rahmen des «Gästival» hat der «Waldstätterweg» eine Reaktivierung erfahren. Der Weg wurde neu signalisiert und mit der Nummer 98 zu einem offiziellen Schweizer Wanderweg. Josef Dittli, Präsident der Stiftung «Weg der Schweiz», alt Regierungsrat des Kantons Uri und Urner Ständerat, erklärt: «Die meisten Wandergäste stammen aus der Schweiz, wobei sehr viele Westschweizer den Weg bewandern. Etwa ein Fünftel reist aus dem angrenzenden Ausland an, vor allem aus Süddeutschland.» Es wird davon ausgegangen, dass in den vergangenen 25 Jahren rund fünf Millionen Personen den Weg bewandert und der Region einen volkswirtschaftlichen Umsatz von über 200 Millionen Franken gebracht haben. Die Neulancierung des Weges dürfte wiederum zahlreiche Gäste in die Zentralschweiz locken.

## **AUSBLICK UND FAZIT**

Genau so wie der Kurtourismus in der Zentralschweiz angefangen hat – mondän und exklusiv –, wird er nun in Andermatt UR und auf dem Bürgenstock NW wieder aufleben.

Samih Sawiris' Luxus-Hotelresort in Andermatt öffnete seine Türen am 20.12.2013 mit dem 5-Sterne-Hotel The Chedi. 2015 fand bereits der Spatenstich für das fünfte dazugehörige Apartmenthaus statt. Der Luxus-Ferienkomplex soll schliesslich

insgesamt sechs Hotels – alle im 4- und 5-Sterne-Bereich – sowie zahlreiche Apartments, Residenz-Gebäude, Kongresseinrichtungen, aber auch Restaurants, einen Golfplatz und ein Schwimmbad umfassen.

2017 wird das Bürgenstock-Resort wiedereröffnet. Das erste Hotel auf dem Bürgenstock, das Hotel Kurhaus, war 1873 erstellt worden, gefolgt 1904 vom Hotel Palace. Rund 500 Millionen Franken werden in den 60 Hektaren umfassenden Tourismuskomplex auf dem Bürgenstock investiert. Neben zwei Luxushotels und einem riesigen Spa bietet die Anlage auch ein Medical-Wellness-Hotel sowie viele weitere Einrichtungen. Damit knüpfen die Investoren an einen Trend an, der bereits im 19. Jahrhundert zahlreiche Gäste aus dem In- und Ausland in die Zentralschweiz gelockt hat: den Kur- bzw. Gesundheitstourismus.

Und «last but not least» verspricht die für 2021 in der Zentralschweiz geplante Durchführung der Winteruniversiade zahlreiche, hauptsächlich junge Gäste aus dem Ausland anzuziehen. Etwa 2'500 Sportlerinnen und Sportler von über 540 Hochschulen aus 50 verschiedenen Ländern werden erwartet. Auch hier knüpft die Zentralschweiz an eine Tradition an: Pionierhaft im Wintersport waren die Rigi, wo bereits 1906 ein erstes Skirennen stattfand, sowie Andermatt und Engelberg.

Der kurze Einblick zeigt die Bedeutung des Tourismus für die Zentralschweizer Kantone und deren Zusammenhalt, sowohl in wirtschaftlicher als auch in gesellschaftlicher Hinsicht. Die Betreuung der Gäste ist eine der gemeinsamen Kernkompetenzen der Zentralschweizerinnen und Zentralschweizer. Der Blick auf den Tourismus zeigt auch, dass die Zentralschweiz ein homogener Raum ist, zu dem auch Zug gehört, obwohl dieser Kanton auf Grund seiner geographischen Lage viele Berührungspunkte mit dem Kanton Zürich hat. Gerade deshalb kann Zug die Brücke von der Zentralschweiz zu Zürich schlagen, was beispielsweise mit dem Zuger Vertreter in der Metropolitankonferenz Zürich manifest wird.

# VOM TRITTBRETTFAHRER ZUM PASSAGIER, DER BEZAHLT

**DR. FRANZ MARTY, SCHWYZER REGIERUNGSRAT 1984–2002**

Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich – geht es nicht einfacher? Doch. Im November 1999 lieferte die Neue Luzerner Zeitung dafür das Rezept. Sie stellte die Vision zur Diskussion, einen Kanton Zentralschweiz zu bilden. Statt mühsam sechs Kantone um einen Tisch zu versammeln, Verträge auszuhandeln und die Kosten aufzuteilen, wären alle Probleme auf einen Streich gelöst. Ein einziger Kanton als Resultat einer mutigen Fusion hätte alles vereinfacht und die interkantonale Zusammenarbeit überflüssig gemacht. Um die Chancen einer solchen Fusion zu testen, fand in Luzern eine Podiumsdiskussion statt. Alex Bruckert, Direktor der Zentralschweizer Handelskammer, versprach sich vom Zusammenschluss der Kantone einen kräftigen Schub für die Wirtschaft. Thomas Held, der das KKL realisieren half, setzte ein grosses Fragezeichen hinter die interkantonale Zusammenarbeit. Er gab zu bedenken, einen Konsens unter mehreren Kantonen zu finden, sei jedes Mal schwierig und zeitraubend. Da blieb die Rolle des Spielverderbers in dieser Diskussionsrunde bei mir als Finanzdirektor hängen. Weil Steuerkraft und Steuerbelastung unter den sechs Kantonen der Zentralschweiz weit auseinanderliegen, rechnete ich vor, dass die Bevölkerungen der Kantone Zug, Schwyz und Nidwalden in einem fusionierten Kanton Zentralschweiz rund 25% höhere Steuerrechnungen zu bezahlen hätten. Dagegen wären die Bevölkerungen der Kantone Luzern, Obwalden und Uri natürlich die fiskalischen Fusionsgewinner. Nach dieser Veranstaltung berichteten die Zeitungen von «gedämpftem Optimismus» und kommentierten, der Kanton Zentralschweiz sei eine Fata Morgana. Dabei hatte die Zeit an der Podiumsdiskussion nicht einmal ausgereicht, um weitere Aspekte einer Fusion anzusprechen: etwa den Verlust der kantonalen Eigenständigkeit, den Wegfall der dezentralen Verwaltungen oder die Dominanz des Kantons Luzern als grösster Fusionspartner.

## **ANFÄNGE DER ZUSAMMENARBEIT**

Am Genfersee und in Basel hat es Versuche gegeben, Fusionen vorzubereiten und Grosskantone zu bilden. Das Volk hat sie abgelehnt und vorzeitig beendet. Solange die Schweiz 26 Kantone zählt – kleine, mittlere und grosse –, wird die realistische Alternative bleiben, miteinander zusammenzuarbeiten. Das Bedürfnis dafür ist jedenfalls in den letzten fünfzig Jahren stark gewachsen. Früher wohnten und arbeiteten die meisten Leute innerhalb der engen Kantons Grenzen. Die auf-

kommende Mobilität der Bevölkerung hat die Kantonsgrenzen gesprengt. Heute pendeln täglich Tausende von Erwerbstätigen und von Studierenden zwischen verschiedenen Kantonen hin und her. In den letzten Jahrzehnten ist das öffentliche Leistungsangebot ständig ausgebaut und verbessert worden. Kleine und mittlere Kantone sind aber kaum in der Lage, die ganze Palette von Ausbildungen, Spitzenmedizin oder Kultur autonom anzubieten und selbst zu betreiben. Dafür wären die Kosten zu hoch, oder die Qualität der Leistungsangebote könnte nicht wirklich überzeugen. Aus diesen Gründen haben sich die Kantone Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden schon 1958 in einem Staatsvertrag darauf verständigt, ein gemeinsames Lehrerseminar in Rickenbach SZ zu führen. 1909 hatten die gleichen Partner das Laboratorium der Urkantone in Brunnen SZ gegründet, um ihre Aufgaben im Bereich der Lebensmittelsicherheit zu erfüllen. Die ersten interkantonalen Einrichtungen sind also in der Zentralschweiz von Kantonen mit beschränkten Einwohnerzahlen aufgebaut worden, um eine minimale Auslastung sicherzustellen und um Skalenvorteile zu nutzen. Diese Absichten, der Bevölkerung bedürfnisgerechte und wirtschaftlich tragbare Einrichtungen und Leistungen zur Verfügung zu stellen, standen 1966 denn auch an der Wiege der Zentralschweizer Regierungskonferenz. Der Schwyzer Staatsschreiber Karl Amgwerd fasste im Gründungsprotokoll zusammen: «Im Bestreben, die stets wachsenden Aufgaben gemeinsam zu lösen, welche die Kräfte eines einzelnen Kantons übersteigen oder nicht zweckmässig von einem Kanton allein bewältigt werden können, soll in Zukunft die Koordination auf allen Sachgebieten verstärkt werden.»

## REGELN DER ZUSAMMENARBEIT

Ahnten die Gründer schon, welche Dynamik bevorstand? In immer grösseren und schnelleren Schritten wurden die Bildung, die soziale Wohlfahrt, das Gesundheitswesen und der Verkehr ausgebaut. Die Kantone mussten wiederholt ihre Kompetenz behaupten und verbessern, um neue Aufgaben und Lasten zu stemmen. Zu diesem Zweck arbeiteten die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher der Zentralschweizer Regierungen enger zusammen. Sie trafen sich regelmässig im Rahmen von Fachdirektorenkonferenzen, um ihre Vorhaben zu koordinieren. Zwischen den Fachdirektorenkonferenzen und der Zentralschweizer Regierungskonferenz kam es zu Kompetenzkonflikten. Um hier Ordnung zu schaffen, einigten sich die sechs Kantonsregierungen 1994 erstmals auf geschriebene Regeln der Zusammenarbeit. Darin wurde geklärt, welche Projekte auf die Ebene der Regierungskonferenz gehören und wie der Prozess der Meinungsbildung künftig gestaltet werden sollte. In diesen Regeln waren auch erste Ansätze zur Abgeltung von Leistungen in interkantonalen Einrichtungen enthalten. Bisher war von Fall zu Fall situativ entschieden worden.

Kurze Zeit später – zwischen 1996 und 1998 – stand das bisher gewichtigste Projekt zur Diskussion: die Fachhochschule der Zentralschweiz (FHZ) (vgl. Beitrag Hodel). Alle Kantone waren sich einig, die Teilschulen für Technik und Architektur, Wirtschaft, soziale Arbeit, Gestaltung und Kunst sowie Musik rechtlich unter einem Dach zu vereinigen und den Betrieb gemeinsam zu finanzieren. Aber zwischen den Erziehungsdirektoren und den Finanzdirektoren bestanden erhebliche Differenzen darüber, wie die Trägerschaft auszugestalten sei. Ich erinnere mich gut an die November-Sitzung 1996 der Zentralschweizer Regierungskonferenz in Sarnen OW, an der die Kontroverse zwischen Erziehungs- und Finanzdirektoren offen ausgetragen wurde. Die Erziehungsdirektoren wollten die Trägerschaft einer Stiftung übergeben und die bisherigen privaten Träger von Teilschulen gleichberechtigt wie die Kantone in den Stiftungsrat einziehen lassen. Die Finanzdirektoren plädierten dagegen für eine öffentlich-rechtliche Körperschaft und einen Konkordatsrat als oberstes Organ. Das Plenum der Regierungskonferenz verdonnerte die Streithähne dazu, einen gemeinsamen Ausschuss zu bilden und eine einvernehmliche Lösung zu erzielen. Bis es 1998 soweit war, brauchte es einige harte Verhandlungsrunden. 1999 konnte ein umfassendes FHZ-Konkordat abgeschlossen werden als Grundlage für die bisher grösste gemeinsame Einrichtung der Zentralschweizer Kantone. Rückblickend betrachtet hatte die Kontroverse ihr Gutes: Die Regierungskonferenz musste es aushalten, mit unterschiedlichen Interessen umzugehen und Kompromisse auszuhandeln.

In den 1994 erlassenen Regeln der Zusammenarbeit war ein weiterer Aspekt interessant. Es wurde ausdrücklich festgehalten, dass die Zusammenarbeit in «variabler Geometrie» erfolgen könne. Im Klartext bedeutet dieser Passus, dass in einem Projekt nicht zwingend alle Zentralschweizer Kantone mitmachen müssen, ja dass auch mit Kantonen aus anderen Regionen eine Zusammenarbeit vereinbart werden kann. Diese Öffnung brachte zum Ausdruck, dass die Zentralschweiz nicht als homogener Raum zu verstehen ist. Namentlich die Kantone Zug und Schwyz sind durch die Entwicklung in die Agglomeration Zürich einbezogen worden und pflegen zu diesem Wirtschaftsraum enge Beziehungen. Aber auch der Kanton Luzern teilt mit dem Kanton Aargau über die gemeinsame Grenze hinweg besondere Interessen. Der «variablen Geometrie» entsprechen auch das Laboratorium der Urkantone, die Psychiatrische Klinik Zugersee und die Datenschutz-Aufsicht, an denen jeweils nur einzelne, aber nicht alle Zentralschweizer Kantone beteiligt sind.

## ZUSAMMENARBEIT AUF DEM PRÜFSTAND

Der Leistungsstaat, der laufend weiter ausgebaut wurde, war nicht gratis zu haben. Die steigenden Kosten lasteten schwer auf den Schultern der Kantone. Um die Reformen und deren Vollzug zu erleichtern, versprach der Bund millionenschwere Subventionen. Beispielsweise an die Krankenkassenprämien und an die Ergänzungsleistungen für Betagte und Behinderte, um zwei markante Ausgabenposten zu nennen. Damit wurden zwischen Bund und Kantonen die Aufgaben immer enger verflochten, verbunden mit einer deutlichen Tendenz zur Zentralisierung. Die Bereitschaft der Kantone, ihre Aufgaben eigenständig und wirtschaftlich zu erfüllen, wurde eher geschwächt als gestärkt. Auch der Anreiz, mit Nachbarkantonen zu kooperieren und zentralörtliche Einrichtungen gemeinsam zu nutzen und deren Kosten zu teilen, wurde verringert. Zwischen 1990 und 2000 spitzte sich die Krise des Föderalismus zu, und das Verhältnis der Kantone untereinander und zum Bund wurde auf den Prüfstand gestellt. Nicht zufällig wurde in diesem Umfeld 1993 die Konferenz der Kantonsregierungen mit dem Ziel gegründet, die Stellung der Kantone im Bundesstaat aufzuwerten.

Zwischen den Kantonen kam es vermehrt zu Spannungen, weil der Steuerwettbewerb angeheizt und kritisiert wurde. In den Kantonen Zug, Schwyz und Nidwalden herrschte ein mildes Steuerklima. In den nationalen Medien wurde ihnen vorgeworfen, sie seien rücksichtslos und lockten vermögende Steuerpflichtige an. Im Verhältnis zu städtischen Zentren mit einer ausgebauten Infrastruktur verhielten sich die Tiefsteuerkantone wie Trittbrettfahrer: Die zentralörtlichen Einrichtungen würden in Anspruch genommen, ohne dafür zu bezahlen. Nach einer weiteren Steuersenkung im Kanton Schwyz musste ich im Dezember 1997 in der Diskussionssendung «Arena» des Schweizer Fernsehens antreten und mit dem Zürcher Stadtpräsidenten Josef Estermann die Klinge kreuzen. Er beklagte sich, Zürich verliere die besten Steuerzahler. Schwyz und Zug seien die Profiteure. Es brauche eine Steuerharmonisierung, um diesem Treiben Einhalt zu gebieten. Ausserdem müssten die Zentralschweizer Kantone dazu gebracht werden, ihre in Zürich abgeholten Leistungen zu bezahlen. Ich entgegnete, wir bezahlten ja schon die Rechnung für jeden Patienten im Stadtspital und für alle Studierenden aus der Zentralschweiz an der Universität. Aber das Manko blieb hängen, die reichen Zentralschweizerinnen und -schweizer besuchten das Opernhaus, ohne sich an den millionenschweren Subventionen zu beteiligen. Die Ökonomen hieben in die gleiche Kerbe: Leistungen in anderen Kantonen zu beanspruchen, ohne dafür voll zu bezahlen, führe zu sogenannten Spillover-Effekten. Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz werde verletzt. Es sei höchste Zeit, zwischen den Kantonen einem horizontalen Lastenausgleich zum Durchbruch zu verhelfen.

## ZUSAMMENARBEIT WIRD PFLICHT

1993 nahmen Bund und Kantone ein gemeinsames Projekt in Angriff, um die Krise des Föderalismus zu überwinden. Gleichzeitig wurden vier Baustellen eröffnet. Erstens eine Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, zweitens effiziente Formen der Zusammenarbeit zwischen beiden staatlichen Ebenen, drittens ein horizontaler Lastenausgleich zwischen den Kantonen und viertens ein wirksamer und steuerbarer Finanzausgleich. Das anspruchsvolle Reformprogramm wurde unter den Titel «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)» gestellt. Kernanliegen aller Änderungen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe war es, den Bund und die Kantone in ihren je eigenen Rollen zu stärken, die Lasten sachgerecht zu verteilen sowie die finanziellen Disparitäten zwischen den Kantonen mit unterschiedlicher Leistungsfähigkeit abzubauen. Das Projekt hatte gegen eine Reihe von Widerständen zu kämpfen, die in zwei Vernehmlassungen 1996 und 1999 artikuliert wurden. Den einen passte es nicht, dass eine weitere Zentralisierung von Aufgaben, Kantonsfusionen und eine Steuerharmonisierung aus Abschied und Traktanden fielen. Andere meldeten ihre Zweifel an der Fähigkeit der Kantone an, besser zusammenzuarbeiten. Und Dritte warnten vor den Folgen eines verstärkten Finanzausgleichs, darunter auch finanzstarke Kantone aus der Zentralschweiz. Doch der Luzerner Bundesrat Kaspar Villiger lotste den Reformtanker zwischen allen parlamentarischen Klippen hindurch, und das Schweizer Volk stimmte der Vorlage 2004 mit klarer Mehrheit zu.

Jetzt wurde für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ein neues Kapitel aufgeschlagen – sie wurde zur Pflicht. Als Felder der obligatorischen Zusammenarbeit gelten seit 2008: Straf- und Massnahmenvollzug, Schulwesen, kantonale Universitäten, Fachhochschulen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, Abfallentsorgung, Abwasserreinigung, öffentlicher Agglomerationsverkehr, Spitzenmedizin und Spezialkliniken sowie Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden (Art. 48 der Bundesverfassung). Wer in diesen Bereichen von anderen Kantonen Leistungen in Anspruch nimmt, muss dafür bezahlen. Damit Abgeltungszahlungen fliessen, müssen drei Gegenleistungen erbracht werden: Kostentransparenz, gleiche Rechte und Pflichten sowie Mitsprache- und Mitwirkungsrechte, falls gemeinsame Trägerschaften vereinbart werden. Um zu verhindern, dass einzelne Kantone weiterhin den Trittbrettfahrer spielen, kann der Bund auf Antrag von interessierten Kantonen sogar einen Vertrags- oder Beitrittszwang ausüben. Die Kantone haben 2005 als Vertragsgrundlage für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen, die auch regelt, wie ein Streit beigelegt werden kann. Alle Kantone sind als Partner beigetreten.



58. Innerschweizer Regierungskonferenz vom 24. April 1996 in Sachseln OW.  
Bildnachweis: © FOTOHAUS Jos. Reinhard, 6072 Sachseln

## PRAXIS DER ZUSAMMENARBEIT

Die Zentralschweizer Kantone haben über die letzten Jahrzehnte hinweg eine zunehmende Bereitschaft gezeigt, eng miteinander zusammenzuarbeiten und für anspruchsvolle Leistungsangebote auch gemeinsame Einrichtungen zu schaffen. Je weniger Einwohnerinnen und Einwohner ein Kanton zählt, desto mehr ist er daran interessiert, von den Grössenvorteilen zu profitieren, die mit interkantonalen Einrichtungen verbunden sind. In dieser Lage befinden sich die Kantone Uri, Obwalden und Nidwalden, etwas weniger die Kantone Zug und Schwyz. Dagegen ist der Kanton Luzern, der die Hälfte der Zentralschweizer Bevölkerung stellt, eher stark genug, Aufgaben im Alleingang zu lösen. Wenn die Interessen nicht deckungsgleich sind, können auch unterschiedliche Präferenzen gewählt werden oder sogar Konflikte entstehen. So musste in der Praxis hin und wieder über Standortvorteile, die Ausgestaltung von Mitwirkungsrechten oder die Abgeltung gerungen werden, bis eine Einigung zustande kam. Das Konkordat über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ), abgeschlossen 2003, wurde zehn Jahre später wieder aufgelöst. Die Kantone Luzern, Zug und Schwyz, die je eigene Teilschulen führen, hatten unterschiedliche Vorstellungen darüber, ob und wieviel in dieser Trägerschaft zentral oder dezentral geleitet und gesteuert werden sollte.

Diesem Ausnahmefall zum Trotz steht die Zentralschweiz erfolgreich da. Für die Universitäten, die Eingliederung und Betreuung von Behinderten, den Straf- und Massnahmenvollzug sowie die Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung sind Vereinbarungen samt Abgeltung in Kraft, die noch weitere Kantone ausserhalb der Zentralschweiz einschliessen. Im Schulwesen und für die Fachhochschule Zentralschweiz gelten regionale Abkommen. Gemessen am Pflichtprogramm für den interkantonalen Lastenausgleich, das durch Bundesrecht verlangt wird, haben die Zentralschweizer Kantone ihre Hausaufgaben gemacht. Unterhalb der Schwelle dieser obligatorischen Zusammenarbeit gibt es kleinere Projekte, und es werden auch Verwaltungsaufgaben gemeinsam bestritten, beispielsweise im Rahmen des Konkordates über die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht seit 2004 (vgl. Beitrag Lustenberger). In den letzten fünfzig Jahren ist die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich Schritt für Schritt ausgebaut worden, Rückschläge mit inbegriffen. Es ist nie überstürzt zu einem Vertragsabschluss gekommen. Denn jedes Mal müssen die beteiligten Kantone bereit sein, auf ein Stück Eigenständigkeit zu verzichten.

**DIE ZENTRALSCHWEIZER  
REGIERUNGSKONFERENZ  
AUS SICHT DER ÜBRIGEN  
SCHWEIZ**



# KONFERENZ DER KANTONS- REGIERUNGEN

**DR. SANDRA MAISSEN, GENERALSEKRETÄRIN KONFERENZ  
DER KANTONSREGIERUNGEN SEIT 2009**

Die Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) nimmt in mehrerer Hinsicht eine Sonderstellung unter den regionalen Regierungskonferenzen der Schweiz ein. Sie ist die einzige Regierungskonferenz, der nur Binnenkantone angehören. Bevölkerungsmässig ist sie die kleinste der vier regionalen Regierungskonferenzen. Bezüglich Pro-Kopf-Einkommen belegt die ZRK aber den ersten Rang,<sup>27</sup> was vor allem auf die Stärke der Kantone Schwyz, Zug und Nidwalden zurückzuführen ist. Vielleicht ist das ein Grund für den starken Zusammenhalt der Region. Wie dem auch sei, auf jeden Fall ist die ZRK diejenige Regierungskonferenz, welche die interkantonale Zusammenarbeit am systematischsten fördert. In der Zentralschweiz sind Vernetzung und Partnerschaften von grosser Bedeutung. Seit der Gründung der ZRK und bereits zuvor wurden und werden in dieser Region Synergien in allen möglichen Bereichen gesucht und Kooperationen erfolgreich vorwärts getrieben. Davon zeugen die zahlreichen Konkordate und interkantonalen Verträge in den unterschiedlichsten Bereichen wie Verkehr, Bildung, Polizei, Finanzen, Kultur oder Gesundheit.

Mit Gründungsdatum 1966 ist die ZRK die zweitälteste regionale Regierungskonferenz und ganze 27 Jahre älter als die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Abgesehen vom Altersunterschied gibt es viele Gemeinsamkeiten zwischen diesen beiden Konferenzen. Beide sind Regierungskonferenzen und vertreten eine gouvernementale Sicht. Im Vordergrund steht eine (konsolidierte) Haltung der Gesamtregierungen und nicht die Sicht eines Departementes oder Sachbereichs. Dies im Unterschied zu den Fachdirektorenkonferenzen, die sich aus den Vorstehenden der einzelnen Departemente bilden und zur Koordination ihrer jeweiligen Aufgabenbereiche dienen. Eine weitere Gemeinsamkeit der ZRK und der KdK liegt in der Förderung des Föderalismus als einem der Grundprinzipien unseres Bundesstaates. Die KdK setzt sich seit ihrer Gründung 1993 für die Erneuerung und Weiterentwicklung des Föderalismus ein. Seit 2005 publiziert sie unter anderem ein jährliches Föderalismusmonitoring, um aufzuzeigen, in welche Richtung sich der Föderalismus entwickelt und wie er gestärkt werden kann. Die ZRK beteiligt sich seit Beginn an diesem Monitoring und beschreibt jeweils die relevanten interkantonalen Projekte. Das

---

<sup>27</sup> Vgl. *regiosuisse-Monitoring* 2013.

klare Bekenntnis der ZRK zum Föderalismus ist natürlich älter: So lässt sich im Protokoll der 68. Zentralschweizer Regierungskonferenz vom 10.5.2001 unter dem Beschluss einer gemeinsamen Resolution zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) folgende Aussage nachlesen: «obwohl sich die Regierungskonferenz aus wirtschaftlich völlig unterschiedlichen Kantonen zusammensetzt, herrscht Einigkeit über die enorme Bedeutung des Föderalismus für unser Land. Um diesem Föderalismus ein nachhaltiges Fundament zu verschaffen, gilt es, den NFA möglichst bald zu einem guten Ende zu führen, bevor neue Zerreißproben auf die Schweiz zukommen.» Die NFA war und ist eine der wichtigsten Reformen im Bundesstaat und ein Schlüsselprojekt für die Erneuerung des Föderalismus. Auch der Finanzausgleich im engeren Sinne geht weit über Finanzpolitik hinaus. Gerade die jüngsten Auseinandersetzungen haben gezeigt, dass der Finanzausgleich jederzeit eine umfassende gouvernementale Betrachtung erfordert. Letztlich stehen Solidarität und Zusammenhalt im Bundesstaat auf dem Spiel, also Aspekte von eminent staatspolitischer Bedeutung. Die KdK hat seit 1997 die Federführung bei Projekten, die den Finanzausgleich und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen berühren. Mit den Differenzen und Spannungen zwischen den Kantonen, die sich bei diesen Themen fast unausweichlich ergeben, müssen sowohl die ZRK als auch die KdK umgehen.

Die ZRK ist in vielerlei Hinsicht eine wichtige Partnerin für die KdK. Das Engagement der ZRK in der gut 20-jährigen Geschichte der KdK ist erheblich und substantiell. Nicht nur hat die ZRK in der Person von alt Regierungsrat Lorenz Bösch, Schwyz, während vier Jahren (2006–2009) den Präsidenten der KdK gestellt, viele weitere Mitglieder der ZRK waren und sind sowohl im Leitenden Ausschuss der KdK als auch in diversen Arbeitsgruppen und Kommissionen der KdK sehr engagiert: Regierungsrat Matthias Michel, Zug, war Präsident der Europakommission der KdK und Mitglied des Leitenden Ausschusses, Regierungsrat Peter Hegglin, Zug, war Präsident der Arbeitsgruppe Finanz- und Fiskalfragen und Mitglied der politischen Arbeitsgruppe zum Finanzausgleich; Regierungsrätin Heidi Z'graggen, Uri, engagiert sich in der kantonalen Delegation des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE) und in der Begleitorganisation Schengen/Dublin und ist seit gut acht Jahren Mitglied des Leitenden Ausschusses der «ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit», die für das Föderalismusmonitoring verantwortlich zeichnet, und neu auch Vertreterin der Zentralschweiz im Leitenden Ausschuss der KdK – dies um nur einige Persönlichkeiten zu nennen.

Trotz ihres stattlichen Alters ist die ZRK keineswegs stehengeblieben. Punkto Öffentlichkeit und Transparenz ist sie zum heutigen Zeitpunkt die fortschrittlichste

Regierungskonferenz. Alle Grundsatzpapiere, Beschlussprotokolle, Projekte und Zuständigkeiten sind auf der Website veröffentlicht.

Angesichts der vielen Herausforderungen für den Föderalismus und der zunehmenden Internationalisierung der Politik ist eine starke Stimme der Kantone heute wichtiger denn je. Grössere und kleinere Kantone ergänzen sich und profitieren von den Kooperationen und können gemeinsam bessere Resultate erzielen. In diesem Sinne wünsche ich der ZRK für die nächsten fünfzig Jahre genauso viel Erfolg, Stärke, Innovationswille und Engagement wie bis anhin.

# DIE ZENTRALSCHWEIZ: LEGENDÄR, AUTHENTISCH, PRAGMATISCH

**DR. BEAT VONLANTHEN, FREIBÜRGER STÄNDERAT UND STAATSRAT,  
ALT PRÄSIDENT DER WESTSCHWEIZER REGIERUNGSKONFERENZ**

Die Zentralschweiz weckt in uns starke Assoziationen, welche die meisten von uns in die Kindheit zurückversetzen. Sie ist die Heimat der ersten Eidgenossen, der Gründer der Schweiz. Es sind die Urkantone, die sich als erste zusammenschlossen, um sich gemeinsam gegen den ausländischen Eindringling zu erheben. Der Kanton Schwyz, dessen Wappen ein kleines weisses Kreuz auf rotem Grund ziert, hat zudem unserem Land nicht nur den Namen, sondern gleich noch die Fahne gegeben.

Die Zentralschweiz, das ist auch die Rütliwiese: Wer hat sie nicht auf einer Schulreise mindestens einmal in seinem Leben betreten? Sie ist auch die Schweiz der legendären und historischen Ikonen. Von Wilhelm Tell, dem Nationalhelden, bis zu Niklaus von Flüe, dem weitsichtigen Einsiedler, der mit gutem Rat die Eidgenossenschaft zum Erlblühen brachte und der insbesondere zugunsten des Kantons Freiburg vermittelte, damit dieser in den Bund der Eidgenossen aufgenommen werde.

Die Zentralschweiz, das ist auch eine Alpenregion von umwerfender Schönheit mit ihren schneeglitzernden Bergen, grünen Matten, rauschenden Bergbächen und tiefgründigen Seen. Aber auch das Werk genialer Baumeister von imposanten Klöstern aus alten Zeiten, und die Stadt Luzern, eine architektonische Perle am Ufer des Vierwaldstättersees, lässt unsere Herzen höher schlagen.

Aus der fernen Westschweiz wirkt diese Region im Herzen unseres Landes allzu oft verschlafen und zurückgezogen – versunken in ihre reiche Vergangenheit, verzückt vom Anmut ihrer Landschaft, ihrer Bedeutung als Wiege der Schweiz gewiss. Dem ist aber nicht so, trotz der Klischees, die hartnäckig an ihr haften. Seit dem Bau der ersten Brücke über die Schöllenen Schlucht, einem Werk, das lange als unmöglich galt, sodass der Bau der Sage nach dem Teufel zugeschrieben wurde, ist der Gotthardpass zur wichtigsten Verbindungsrouten Europas geworden. Die Eröffnung dieses Wegs hat die Zentralschweiz unvermittelt ins Zentrum Europas versetzt. Die Gotthardachse verbindet nicht nur die Deutschschweiz mit dem Tessin, sondern vor allem auch den Norden mit dem Süden Europas. Die Zentralschweiz ist somit seit jeher ein Ort, der Menschen von nah und fern vorbeiziehen sieht und ihnen Rast gewährt und der schon immer offen war für den Austausch von Ideen und Produkten.

Die Zentralschweiz zeichnet sich also seit langem durch ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit aus. Sie weiss, wenn es gilt, interne Rivalitäten beiseitezulegen und geschlossen aufzutreten, um voranzukommen. Allein schon der Name des Vierwaldstättersees ist bezeichnend. Er trägt nicht den Namen eines der Kantone, die an seinen Ufern liegen, sondern verdeutlicht die Interessensgemeinschaft, die es zu verteidigen gilt. Während die Zusammenarbeit in dieser Region schon immer für selbstverständlich gehalten wurde, zeigte die Westschweiz viel mehr Mühe, ihre Rivalitäten abzulegen und sich zu koordinieren. Schliesslich war sie aufgrund der Grösse ihrer Kantone nicht in gleichem Masse gezwungen, mit ihren Nachbarn gemeinsame Lösungen zu finden. Deshalb ist es auch kein Zufall, dass die Zentralschweiz die zweite Region war, die sich zu einer Regierungskonferenz zusammenschloss, und zwar nur zwei Jahre nach der Ostschweiz. Denn wenn es gilt, mit einer Stimme zu sprechen, um gehört zu werden, dann hebt sich die Zentralschweiz von allen anderen Regionen ab. Sie weiss es, die Autonomie ihrer Mitgliedkantone zu wahren und gleichzeitig ihre gemeinsamen Interessen zu vertreten.

Hinter den Klischees tritt also eine moderne Region hervor, in der viele Grossunternehmen ihren Sitz haben. Die Stadt Luzern, das pulsierende Herz der Region, hat in wenigen Jahrzehnten ihr höheres Bildungsangebot ausgebaut und sich einen Platz in der Hochschullandschaft erarbeitet, die man bereits gesättigt glaubte. Sie hat auch den Mut zu architektonischen Highlights wie etwa dem KKL von Jean Nouvel gehabt, ohne jedoch die Schönheit ihrer Altstadt einem oberflächlichen Wunsch nach Moderne zu opfern. Kein Wunder, zieht die Stadt Jahr für Jahr Gäste aus aller Welt an! Zug hat sich einen Namen als Drehscheibe für den globalen Rohstoffhandel gemacht. Die Klöster von Engelberg OW und Einsiedeln SZ bereiten in ihren Stiftsschulen die Jugend aus aller Welt auf ein Studium an den besten Universitäten vor. Der Gotthard hat nach dem Autobahntunnel den längsten Eisenbahntunnel der Welt erhalten, ein technisches Meisterwerk!

So sehe ich die Zentralschweiz von Freiburg aus: Eine selbstsichere Region mit starken Traditionen, die ihren Mitgliedern die Freiheit lässt, ihren eigenen Weg zu gehen, die aber ihre gemeinsamen Interessen zu verteidigen weiss. Der Zentralschweiz ist es gelungen, ihre Seele zu wahren, ihren Charakter zu behalten und authentisch zu bleiben, ohne sich auf den Lorbeeren ihrer ruhmreichen Geschichte auszuruhen. Neue Herausforderungen warten auf die Region – insbesondere was den Verkehr betrifft. Die Nord-Süd-Achse hat die Region zum Erblühen gebracht, von ihr hängt auch die Zukunft unseres Landes, wenn nicht gar des europäischen Kontinents, ab. Der Blick in die Vergangenheit stimmt mich aber zuversichtlich, dass auch diese Herausforderung gemeistert wird. Schliesslich hat die Zentralschweiz, eine Region, um die kein Weg führt und die keinen treffenderen Namen tragen könnte, bewiesen, wozu sie fähig ist!

# SUISSE CENTRALE: MYTHIQUE, AUTHENTIQUE ET PRAGMATIQUE

**DR. BEAT VONLANTHEN, CONSEILLER AUX ETATS, CONSEILLER  
D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG ET ANCIEN PRÉSIDENT  
DE LA CONFÉRENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX DE SUISSE  
OCCIDENTALE**

La simple évocation de la Suisse centrale nous renvoie des images fortes et anciennes, qui nous ramènent souvent à notre enfance. C'est la patrie des fondateurs de la Suisse, les cantons primitifs, qui unirent d'abord à trois leurs destinées pour contrer l'envahisseur étranger. La petite croix blanche sur fond rouge de la bannière schwyzoise ne finira-t-elle pas par donner son identité à notre pays, tant pour son nom que son drapeau?

C'est aussi la prairie du Grütli, que tout écolier suisse se devait de fouler au moins une fois en course d'école et que tous les Suisses ont fait leur, au point que les Romands rajoutèrent un «g» au début de son nom, sans doute pour pouvoir plus aisément le prononcer, gênés par l'âpreté du dialecte. C'est aussi la Suisse des figures majeures, mythiques ou historiques. D'un Guillaume Tell qui refuse le joug du bailli et est prêt à sacrifier son fils au nom de la liberté, véritable icône nationale, à Saint Nicolas de Flüe, l'ermite éclairé et pacificateur, qui permit à la Confédération de se développer et se renforcer, intercédant notamment en faveur de mon canton d'origine, Fribourg, afin qu'il puisse rejoindre les cantons déjà alliés.

La Suisse centrale, c'est aussi des paysages d'un romantisme alpin exacerbé, des sommets fameux où brûlent des feux, des rivières qui ont la fougue et la pureté des montagnes. Mais c'est aussi le génie des constructeurs, des couvents imposants et ancestraux, et une ville, Lucerne, perle architecturale au bord du lac des Quatre-Cantons.

Vue de Romandie, on pourrait voir à tort cette région du cœur de notre pays comme assoupiée et recroquevillée, déjà si riche de son histoire et repue de ses beautés naturelles, véritable capital ancestral. Mais il n'en est rien, malgré le cliché par trop folklorique et traditionnaliste qu'il plairait parfois de s'en faire à d'autres parties de la Suisse.

Ouvrage défiant les éléments, la route du Gothard d'abord va la placer au centre de l'Europe. La prouesse est telle que l'on attribuera la construction de l'un de ses ponts les plus vertigineux au Diable lui-même, la légende ayant survécu jusqu'à

nos jours. Cette réalisation est caractéristique du tempérament montagnard de ses habitants, qui ne reculent pas devant les difficultés. Cette route se déploie comme un véritable trait d'union entre les mondes germaniques et latins, qu'ils soient Confédérés ou qu'il s'agisse des prospères Etats du Nord et du Sud de l'Europe. C'est un lieu de passage et donc d'ouverture, sur lequel on se presse et s'arrête, qui ouvre tant aux idées qu'aux produits.

La Suisse centrale semble avoir le don de la coopération, sachant très bien lorsqu'il est nécessaire d'oublier ses rivalités internes et d'avancer en rangs serrés pour progresser. Rien que l'appellation de Lac des Quatre-Cantons est évocatrice. Pas de rivalité entre cantons riverains, qui lutteraient pour lui donner leurs noms, mais une communauté d'intérêts à défendre. Si cela peut sembler naturel dans cette région, cet état d'esprit a longtemps eu de quoi étonner en Suisse occidentale, qui a mis bien plus longtemps à se coordonner sur une base stabilisée, la taille de la plupart de ses cantons n'imposant pas de trouver des solutions coopératives.

Ce n'est par conséquent pas un hasard si elle fut la seconde région du pays à se regrouper au sein d'une conférence régionale, deux ans après la Suisse orientale. Car lorsqu'il s'agit de parler d'une même voix ou de palier la petite taille de certains de ses cantons, c'est bien une région qui émerge et se détache. La Suisse centrale sait trouver les moyens de préserver l'autonomie de ses cantons membres tout en défendant des intérêts communs.

Passé le vernis de la «suissitude» et du folklore, c'est une région résolument moderne qui apparaît, où de nombreuses grandes entreprises ont leur siège. Lucerne, véritable pôle régional, a su en quelques décennies développer admirablement son offre de formation supérieure, devenir universitaire dans un paysage des hautes écoles que l'on croyait pourtant saturé et figé. Elle n'a pas craint les réalisations architecturales d'envergure internationale, à l'instar du fameux KKL de Jean Nouvel, sans pour autant sacrifier la beauté de sa vieille ville à un quelconque besoin superficiel de modernité. Elle continue d'attirer inlassablement des visiteurs du monde entier. Zoug se positionne comme un des centres mondiaux du commerce des matières premières, pétrole et minerais en tête. Les couvents d'Engelberg OW et d'Einsiedeln SZ ont ouvert leurs bancs à des jeunes du monde entier, qui viennent s'y former pour intégrer les meilleures universités. Le Gothard, après le percement du tunnel autoroutier, s'est doté du plus long tunnel ferroviaire du monde, prouesse technique unanimement admirée!

De Fribourg, c'est ainsi que je vois la Suisse centrale: une région affirmée, aux traditions marquées, qui cependant laisse ses membres trouver individuellement leur voie et prospérer, tout en s'alliant lorsque cela est nécessaire. La Suisse cen-

trale a su conserver son âme, sa nature et son authenticité, sans pour autant s'endormir sur les pages d'histoire nationale et le modèle politique du fédéralisme qu'elle a inspirés. De nouveaux défis attendent cette région, notamment et à nouveau en matière de transports. Si son rôle de trait d'union a contribué à sa prospérité, c'est aussi une partie du pays et du continent européen qui en dépendent. Il y a fort à parier que l'on saura trouver la solution la plus adaptée aux défis qui attendent la Suisse centrale, incontournable et si bien nommée!

# 50 JAHRE ZRK – AUS DER SICHT ZÜRICHS

**DR. MARKUS NOTTER, ZÜRCHER REGIERUNGSRAT 1996–2011**

Der Kanton Zürich hat sich lange Zeit den regionalen Regierungskonferenzen verschlossen. Das hatte seine guten Gründe. Wohin sollte sich der grosse Kanton auch wenden? Gehört er zur Ostschweiz? In einem gewissen Sinne sicher schon, ja. Ein wichtiger Faktor gemeinsamer Erfahrungen und Netzwerke war bis zum Ende des Kalten Krieges die Armee. Da gehörte der Kanton Zürich zum Feldarmee Korps 4, also zur Ostschweiz. Regierungsräte aus den Ostschweizer Kantonen und Zürich trafen sich in militärischen Ausbildungs- und Wiederholungskursen immer wieder, haben irgendwo im Prättigau oder Rheintal nebeneinander geschnarcht und um militärische Führungsfunktionen gewetteifert. Den Aargauern oder Luzernern ist man nie so nahe gekommen. Natürlich gab es auch andere Zusammenarbeiten, etwa im Bereich der Elektrizität innerhalb der Nordostschweizerischen Kraftwerke (NOK), wo auch der Aargau dazugehörte. Aber auch die Beziehungen zu den Kantonen Zug oder Schwyz veränderten sich im Laufe der Agglomerationsentwicklung. Es entstanden neue funktionale Räume, die nach neuen Zusammenarbeitsformen riefen. Die etwas selbstgenügsame Zürcher Haltung «selber gross» kam zunehmend ins Wanken. Ende der 1990er Jahre diskutierte die Zürcher Regierung ihre diesbezügliche Strategie neu und nahm eine Anfrage aus der Ostschweiz zum Anlass, Kontakt mit allen umliegenden Regierungskonferenzen aufzunehmen. Ergebnis war 2001 eine sogenannte Assoziierung – vorerst probenhalber –, inzwischen aber, wenn ich es richtig sehe, als Definitivum. Soweit heutzutage überhaupt etwas definitiv ist.

Seither nimmt jeweils eine Delegation der Zürcher Regierung ohne Stimmrecht an den Beratungen der Zentralschweizer, aber auch der Ostschweizer und der Nordwestschweizer Regierungskonferenz teil. Es waren für mich interessante Erfahrungen. Die Kulturen sind sehr unterschiedlich. Von der «geopolitischen» Zusammensetzung ist die Zentralschweizer mit der Ostschweizer Konferenz vergleichbar. Beide haben einen «grossen Kanton», dem in einem gewissen Sinn die Rolle eines Vororts zukommt. Als Zürcher war es tröstlich zu erkennen, dass diese Rolle in den Regionen mit ähnlichen Schwierigkeiten verbunden ist, die der Kanton Zürich innerhalb der Schweiz hat. Beanspruchte nämlich der Kanton Luzern aufgrund seiner Grösse, der vorhandenen Infrastruktur oder Verwaltungskapazitäten eine Führungsrolle, wurde sie ihm nicht selten streitig gemacht. Für einmal galten nicht die Zürcher als arrogant. Gaben sich die Luzerner eher bescheiden

und zurückhaltend – auch das konnte einmal vorkommen –, wurde flugs die Führungsrolle vermisst und mehr Engagement für die gemeinsame Problemlösung eingefordert. Wir sind meist gern in die Zentralschweiz gefahren. Der Anti-Zürich-Reflex relativierte sich hier stark, und man konnte schön erkennen, wie das Sein das Bewusstsein bestimmt.

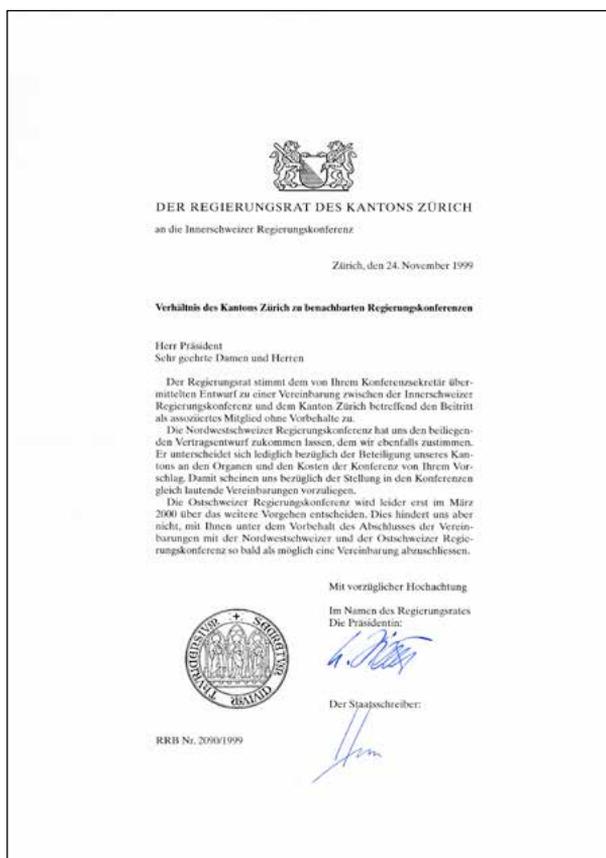
Die Zentralschweiz ist von sehr traditionsbewussten Kantonen geprägt. Im Gegensatz zur Ostschweiz, wo neben St. Gallen auch der Thurgau und Graubünden erst mit der Mediationsakte von 1803 zu selbständigen Einheiten wurden. Vielleicht täusche ich mich. Ich hatte aber immer den Eindruck, dass man das im Selbstverständnis, aber auch in der Politik und Verwaltungspraxis spüren könne. Luzern atmet immer noch etwas vom Geist der barocken Stadtrepublik; auch ein Quäntchen übergreifende katholische Reichsidee schimmert durch. Und die ehemaligen Landsgemeindekantone scheinen noch um die ambivalente Kraft von Volksansammlungen zu wissen, die sowohl Quelle stabilisierender Machtlegitimation als auch aufrührerischer Rebellion sein können. Vorsicht im Umgang mit dem Volk gehört da zur Regierungstugend. Nicht reizen und im Zweifel in Ruhe lassen.

Diese quasi archäologischen Schichten der Staatswerdung sind natürlich längst überdeckt von modernen Entfaltungen. Die wirtschaftliche Entwicklung etwa hin zu Dienstleistung und Firmensitzstandort oder die bereits erwähnte Agglomerationsbildung haben das Bild völlig verändert und weisen über die bestehenden Kantongrenzen hinaus. Die neuen Formen der Zusammenarbeit innerhalb von Regierungskonferenzen haben in dieser Entwicklung ihren Grund.

Ein ganz konkretes Vorzeigeprojekt der interkantonalen Zusammenarbeit, an dem auch Zürich beteiligt ist, hat seinen Anfang in der ZRK genommen. Die Diskussionen um einen Kulturlastenausgleich (vgl. Beitrag Filliger) innerhalb der ZRK waren schon fortgeschritten, als Zürich mit dem Status eines assoziierten Mitglieds dazusties. Die Interessenlage war relativ einfach und klar. Luzern als «kulturproduzierender» Kanton wollte von den «kulturkonsumierenden» Kantonen der ZRK eine angemessene finanzielle Beteiligung. Im Detail ist das natürlich schwierig, weil (fast) alle Kantone auch eigene kulturelle Aktivitäten pflegen und die überregionalen Aktivitäten des «grossen Kantons» nicht förmlich bestellt haben. Man könnte meinen, dass da ein weiterer «grosser Kanton» die Situation noch verkompliziert. Das Gegenteil war aber der Fall. Die Tatsache, dass es nun zwei «Anbieterkantone» gab, hat eher objektiviert. Es waren nicht mehr alle gegen einen und es galt auch, Interessengegensätze der beiden Grossen auszugleichen. Wir hatten es mit einer komplexen Situation zu tun, die durch einen zusätzlichen Faktor eine andere Dynamik und damit auch bessere Chancen für

eine Lösung erhielt. Die Verhandlungen waren gleichwohl langwierig und diffizil. Aber am Schluss hatten wir eine Lösung, die auch noch um den Kanton Aargau erweiterungsfähig war.

Die Mitarbeit in der Zentralschweizer Regierungskonferenz hat mein Verständnis von der vielschichtigen Schweiz stark vertieft. In solchen Strukturen muss man Lösungen verhandeln, auf die unterschiedlichen Kulturen der Mitgliedskantone Rücksicht nehmen und auch Abstriche bei der Einheitlichkeit von Regelungen machen. Wer das mit wachem Blick erlebt hat, kann sich gut vorstellen, wie das im EU-Europa funktioniert, nämlich genau so. Regieren in vielschichtigem Terrain ist eine besondere schweizerische Fertigkeit. Erstaunlich nur, dass wir das im Verhältnis zu Europa nicht wirklich wahrzunehmen scheinen.



*Brief des Kantons Zürich vom 24. November 1999 betreffend den Beitritt als assoziiertes Mitglied zur Innerschweizer Regierungskonferenz.*

*Bildnachweis: © ZRK*

# DIE KANTONE UND DIE GETEILTE MACHT IM STAAT

**DR. ANNEMARIE HUBER-HOTZ, BUNDESKANZLERIN 2000–2007**

*«Freiheit ist politische Macht, geteilt in kleine Stücke.» Thomas Hobbes*

Das Schweizervolk und die Kantone bilden die Schweizerische Eidgenossenschaft, dies bestimmt der erste Artikel der Bundesverfassung (BV). Die Kantone sind souverän und üben alle Rechte aus, die in einer Verfassungsabstimmung nicht dem Bund übertragen wurden (Art. 3 BV). Und sie bestimmen selbst, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen (Art. 43 BV). Auch wenn in der fast 170-jährigen Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vor allem in den letzten 50 Jahren, zahlreiche Aufgaben an den Bund gingen oder als gemeinsame Aufgaben von Bund und Kantonen festgelegt wurden, kommt den Kantonen nach wie vor eine bedeutende Stellung und politische Macht zu. Und das ist gut so!

Allerdings dürfen wir die Augen nicht davor verschliessen, dass auch die Schweiz vor der Tendenz, immer mehr Aufgaben zu zentralisieren, nicht gefeit ist. Die internationale Verflechtung von Wirtschaft und Gesellschaft, die Internationalisierung der Politik, die Vereinheitlichung und Verrechtlichung von immer mehr gesellschaftlichen Bereichen schreiten voran. Die Frage stellt sich, ob sich die Gesetzgeber noch von den in Artikel 43a BV festgelegten Grundsätzen für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben leiten lassen, wonach der Bund nur Aufgaben übernehmen soll, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bedarf meines Erachtens einer periodischen Überprüfung. Nicht alle Aufgaben, die einmal einer zentralen Regelung zugeführt wurden, brauchen heute noch vom Bund wahrgenommen zu werden. Einiges könnte an die unteren Ebenen des Staates oder gar an zivilgesellschaftliche Organisationen delegiert werden. Auch die Deregulierung in gewissen Bereichen sollte nicht nur gefordert und geprüft, sondern auch umgesetzt werden.

Der Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip gehören zu den Grundpfeilern unseres politischen Systems. Sie haben wesentlich zu Frieden und Wohlstand in der Schweiz beigetragen. Ich denke, dass nicht nur die Kantone, sondern auch der Bund ein Interesse daran haben müssen, diese Prinzipien hochzuhalten. Wie

das Zusammenwirken von Bund und Kantonen ausgestaltet und gelebt wird, ist deshalb von grosser Bedeutung. Es geht um eine ausgewogene Verteilung der politischen Macht auf die verschiedenen Ebenen des Staates – und auf den einzelnen staatlichen Ebenen zwischen Parlament und Regierung.

Dass es bei heiklen und bedeutungsvollen Fragen zu Machtkämpfen kommt, gehört zum politischen Alltag. Solche Auseinandersetzungen tragen zu guten und nachhaltigen Lösungen bei, wenn sie fair, transparent und in gegenseitigem Respekt ausgetragen werden. Das setzt voraus, dass sich die Beteiligten auf Augenhöhe begegnen. Das gilt vor allem für das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen. Der Bund muss ein Interesse an starken Kantonen haben und daran, mit starken kantonalen Partnern zusammenarbeiten, um die Herausforderungen in den verschiedenen Politikbereichen im Interesse des Landes meistern zu können. Das mag schnelle Lösungen behindern, trägt aber zur Nachhaltigkeit und zur Stabilität in der Politik bei. Um ein aktuelles Beispiel zu nennen: Ich finde es richtig, dass der Bundesrat im anspruchsvollen Migration- und Asylbereich eng mit den Kantonen zusammenarbeitet und sich beide, Bundesrat und Kantone, nicht von medialer und parteipolitischer Seite unter Druck setzen lassen.

Die Bildung von regionalen Regierungskonferenzen hat zur Stärkung der Kantone beigetragen. Die Ostschweizer und zwei Jahre später die Zentralschweizer Kantone haben in der kantonsübergreifenden Kooperation Pionierarbeit geleistet. Das Bekenntnis, gemeinsam Lösungen zu finden für Aufgaben, welche die Kräfte eines einzelnen Kantons übersteigen und zusammen zweckmässiger gelöst werden können, hat zu einigen wichtigen Trägerschaften und zu einer Vielzahl von Projekten geführt, auch in der Zentralschweiz.

Ich denke an die Hochschule Luzern, zu deren Entwicklung ich während fünf Jahren, von 2008–2013, beitragen durfte. Die Zentralschweiz kann stolz sein auf ihre kleine, aber hoch qualifizierte Fachhochschule, die aus dem wirtschaftlichen und kulturellen Leben des Konferenzgebietes der ZRK nicht mehr wegzudenken ist. Während der Mitgliedschaft im Fachhochschulrat hatte ich die Gelegenheit, Einblick in die ZRK zu erhalten, vor allem in die Bildungsdirektorenkonferenz. Eindrücklich war das Ringen um die neue Fachhochschul-Vereinbarung vom 15.9.2011. Unterschiedliche Voraussetzungen und Interessen konnten schliesslich in gut schweizerischer Manier unter einen Hut gebracht werden.

Es freut mich, dass die ZRK die Besucher ihrer Website mit dem Satz willkommen heisst: «Die Zentralschweizer Kantone sind historisch, geografisch wirtschaftlich, kulturell und gesellschaftlich echte Nachbarn.» Ich gratuliere ihnen dazu, dass

sie ihre engen Bande vor 50 Jahren mit der Bildung der Zentralschweizer Regierungskonferenz weiter gestärkt haben, und wünsche ihnen weiterhin viel Erfolg bei ihrer interkantonalen Zusammenarbeit und der Zusammenarbeit mit dem Bund.



98. Plenarversammlung der Zentralschweizer Regierungskonferenz vom 10. Juni 2016 in Altdorf UR. Bildnachweis: © ZRK



# ANHANG



# DIE PRÄSIDENTINNEN UND PRÄSIDENTEN DER ZENTRALSCHWEIZER REGIERUNGSKONFERENZ, ZRK



Regierungsrat  
Josef Ulrich, SZ  
1966-1969



Regierungsrat  
Dr. Hans Rogger, LU  
1969



Regierungsrat  
Hermann Sigrist, UR  
1970/71



Regierungsrat  
Dr. Ignaz Britschgi, OW  
1972/73



Regierungsrat  
Adolf von Matt, NW  
1973/74



Regierungsrat  
Norbert Zumbühl, NW  
1974



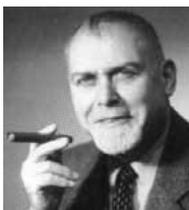
Regierungsrat  
Dr. Karl Kennel, LU  
1975



Regierungsrat  
Carl Staub, ZG  
1976/77



Regierungsrat  
Dr. Walter Gut, LU  
1978/79



Regierungsrat  
Hermann Sigrist, UR  
1980/81



Regierungsrat  
Xaver Reichmuth, SZ  
1982/83



Regierungsrat  
Anton Wolfsberg, OW  
1984/85



Regierungsrat  
Remigi Blättler, NW  
1986/87



Regierungsrat  
Dr. Anton Scherer, ZG  
1988/89



Regierungsrat  
Dr. Josef Egli, LU  
1990/91



Regierungsrat  
Ambros Gisler, UR  
1992/93



Regierungsrat  
Dr. Franz Marty, SZ  
1994/95



Regierungsrat  
Anton Röthlin, OW  
1996/97



Regierungsrat  
Werner Keller, NW  
1998/99



Regierungsrat  
Walter Suter, ZG  
2000/2001



Regierungsrat  
Dr. Paul Huber, LU  
2002/2003



Regierungsrätin  
Dr. Gabi Huber, UR  
2003



Regierungsrat  
Josef Arnold, UR  
2004/05



Regierungsrat  
Lorenz Bösch, ZG  
2006/07



Regierungsrat  
Niklaus Bleiker, OW  
2008/09



Regierungsrat  
Hugo Kayser, NW  
2010/11



Regierungsrat  
Beat Villiger, ZG  
2012/13



Regierungsrätin  
Yvonne Schärli-Gerig, LU  
2014/15



Regierungsrat  
Beat Arnold, UR  
2015



Regierungsrätin  
Dr. Heidi Z'graggen, UR  
2016 bis heute

# DIE KONFERENZSEKRETÄRE DER ZENTRALSCHWEIZER REGIERUNGS- KONFERENZ, ZRK

Von 1966 bis 1971 wurde das Sekretariat jeweils vom Staatsschreiber bzw. Land-  
schreiber des Vorortkantons geführt.

Karl Amgwerd, SZ 1966/67	Dr. Konrad Krieger, LU 1968/69	Dr. Hans Muheim, UR 1970/71
-----------------------------	-----------------------------------	--------------------------------

1972 wurde mit Franz Schwegler erstmals ein Sekretär auf unbestimmte Zeit  
eingesetzt. In der Zeit zwischen dem Rücktritt von Franz Schwegler und dem  
Amtsantritt von Dr. Hans Muheim führte der Kanton Uri interimistisch das Se-  
kretariat mit Dr. Franz Steinegger und dem nachmaligen Konferenzsekretär Dr.  
Hans Muheim.

Franz Schwegler 1972–31.12.1979	Dr. Hans Muheim 10.5.1981–31.12.1989	Urs Wallimann 25.4.1990–31.12.1997
------------------------------------	---	---------------------------------------

Josef Baumgartner  
1.1.1998–31.5.2001

2001 wurde mit Dr. Vital Zehnder erstmals ein vollamtlicher Konferenzsekretär  
gewählt. Von 2002–2007 wurde das Sekretariat von Konferenzsekretär Dr. Vital  
Zehnder und seinem Stellvertreter Dr. Othmar Filliger, je im Hauptamt, geführt.  
Von 2007–2014 war mit Dr. Othmar Filliger ein vollamtlicher Sekretär mit einem  
administrativen Sekretariat im Amt. Seit Herbst 2014 wird das Sekretariat wieder  
mit dem bereits in den Jahren 2002–2007 bewährten Modell mit Beat Hensler  
als Konferenzsekretär und seiner Stellvertreterin, Corinne Troxler, geführt, beide  
im Hauptamt und ohne administratives Sekretariat.

Dr. Vital Zehnder 1.6.2001–31.2.2007	Dr. Othmar Filliger 25.5.2007–30.6.2014	Beat Hensler 1.9.2014 bis heute
---	--	------------------------------------

