



LUIGI PEDRAZZINI
Dipartimento delle istituzioni

Uneinheitliche Interessenvertretung der Kantone in Bern

Landtagung der PRO RAETIA vom 24./25. September 2005

in Lenzerheide-Varbella

1. Einführung

Die Schweiz der Kantone existiert !

Ja, sie ist sogar in den letzten Jahren immer stärker geworden und hat sich zunehmend mehr Gehör verschafft.

Dank des zielstrebigen und zielführenden Handelns einiger Kantonsregierungen – darunter zweifellos auch der bündnerischen – sowie einiger Regierungsräte – darunter auch die Regierungsratspräsidentin Eveline Widmer-Schlumpf, die zudem die „mächtige“ Finanzdirektorenkonferenz präsidiert – haben die Kantone eine Reihe sensationeller Siege errungen: Ich nenne nur das erfolgreiche Referendum gegen das Finanzpaket. Ein altes Sprichwort lautet: Man muss das Eisen schmieden, solange es heiss ist.

Daher ist es angezeigt, dass man – was Sie heute tun wollen – nicht nur darüber diskutiert, wie die Interessen aller Kantone in Bern vorgebracht werden können, sondern auch darüber, wie die einzelnen regionalen Interessen mehr Raum gewinnen können.

Somit erscheint mir der Titel der heutigen Zusammenkunft äusserst sinnig: „Viva la Grischa non basta più!“ („Es lebe Graubünden“ genügt nicht mehr !).

Als Präsident der KdK, möchte mich in dieser Hinsicht über die möglichen **Formen der Gestaltung von Aussenbeziehungen der Kantone** und die entsprechenden **Vorteile für ihre Interessenwahrung auf Bundesebene** äussern.

Eine abschliessende Lösung, wie der **Kanton Graubünden** *seine* Interessen und Anliegen auf der komplexen politischen Bühne in Bern am besten vertreten kann, ist von meiner Seite grundsätzlich schwierig zu definieren.

In dieser Sache ist in erster Linie die Bündner Regierung befähigt, die für Graubünden richtige Lösung zu finden.

Wie Sie bereits wissen, treten die Kantone als Gesamtheit auf Bundesebene vermehrt selbstbewusster auf, um ihre Interessen und Anliegen Gehör zu verschaffen.

Es ist ihnen in den vergangenen Jahren jedenfalls gelungen, ihre interkantonale Zusammenarbeit in bundespolitischen Angelegenheiten massgeblich zu verbessern und **einheitliche Standpunkte zu den wichtigen Fragen der Bundespolitik** einzunehmen.

Können wir deshalb auch von einer **uneinheitlichen Interessenvertretung der Kantone** in Bern sprechen ?

Ich denke ja.

Dies hat ihre Gründe einerseits in der **institutionellen Ausgestaltung der kantonalen Aussenbeziehungen** und andererseits in den **Besonderheiten jedes Kantons** bzw. der **unterschiedlichen kantonalen Interessen** an sich.

Die Kantone können ihre Interessen grundsätzlich auf **3 Ebenen** wahrnehmen:

1. **Wahrnehmung von** kantonalen Einzelinteressen **im Rahmen von** Direktkontakten zum Bund
2. **Wahrnehmung von** regionalen Interessen **im Rahmen von** regionalen Regierungskonferenzen; **z.B. die Regierungskonferenz der Gebirgskantone, bei der auch der Kanton Graubünden vertreten ist, sowie**
3. **Wahrnehmung von** gesamtschweizerischen bzw. gemeinsamen kantonalen Interessen **im Rahmen der KdK und der Direktorenkonferenzen, hier dann aber möglichst einheitlich**

Ich werde noch im Einzelnen auf diese **3 möglichen Ebenen der kantonalen Interessenwahrung** zurückkommen.

Vorerst möchte ich jedoch als Grundsatz aufzeigen, dass die Schweiz immer noch von unten nach oben getragen wird („**Bottom-Up Prinzip**“) und deshalb - aufgrund des **föderalistischen Gestaltungsprinzips** - auch kantonale Einzelinteressen in unserem Land von besonderer Bedeutung sind.

Die direkte Vertretung dieser Interessen auf Bundesebene ist gerechtfertigt, wenn nicht primär regionale oder gemeinsame bzw. gesamtschweizerische kantonale Interessen im Vordergrund stehen.

2. Uneinheitliche Interessenvertretung der Kantone auf Bundesebene

A. Direkte kantonale Interessenvertretung

Im Sinne dieses **föderalistischen Gestaltungsprinzips** ist es deshalb gerechtfertigt, dass die einzelnen Kantone ihre **Interessen und Bedürfnisse** gemäss ihrer **kantonalen Autonomie** auch **direkt auf Bundesebene** oder bei **anderen Kantonen** und **Ländern** vertreten können.

Welche Struktur geeignet ist, diese **Interessen zu bündeln** und mittels entsprechender **Lobbymassnahmen** effizient auf Bundesebene zu **kommunizieren**, muss Sache der Bündner selber sein.

Dazu brauchen sie nicht die Ratschläge eines Tessiners.

Ob hier ein **kantonaler Interessenvertreter** bzw. ein **Lobbyist mit einem Büro in Bern** oder eine **departementale Aussenstelle**, wie dies z.B. beim Kanton Waadt vorgesehen ist, sinnvoll ist, überlasse ich ihrer Beurteilung.

Die verschiedenen kantonalen Departemente können grundsätzlich auch die Kompetenz haben, je in ihrem Fach- und Zuständigkeitsbereich kantonale Interessen gegenüber aussen wahrzunehmen und zu vertreten.

Wichtig scheint mir jedoch zu sein, dass die kantonale Stelle, welche für Aussenbeziehungen als zuständig bezeichnet wurde, über das notwendige **Beziehungsnetz** und die entsprechenden **Kommunikationskanäle** verfügt, um spezifische kantonale Interessen relativ rasch, sicher und „unbürokratisch“ an den richtigen Mann oder Frau bzw. Parlamentarier in Bundesbern zu „bringen“.

B. Regionale Interessenvertretung

Es gibt nun politische Geschäfte, die von den Kantonen nicht allein gelöst werden können, die aber trotzdem nicht von gesamtschweizerischer Bedeutung sind.

Ich spreche hier somit von **regionalen Problemen**, bei denen auch nicht nur einzelne kantonale Interessen im Vordergrund stehen.

Bei den **Bergkantonen** können sich z.B. spezifische Bedürfnisse ergeben, die alle Bergkantone betreffen können und um deren Vertretung auf Bundesebene auch alle Bergkantone interessiert sein müssen.

Ich denke hier z.B. an die Subventionierung von ländlichen Randregionen/Berggebieten, die Erhaltung von Streubausiedlungen, die Wiederaufforstung bestimmter Berggebiete, die Wasserwirtschaft im Rahmen von Stauseen und Stromerzeugnissen, aber auch die Problematik rund um die NEAT etc..

Die hier relevanten Interessen der Bergkantone sollten meines Erachtens auf regionaler Ebene koordiniert und gebündelt werden.

Nur so können diese Interessen auch wirksam auf Bundesebene vertreten werden.

Deshalb sind insbesondere die **regionalen Regierungskonferenzen** von grosser Bedeutung, welche kantonale Regierungsvertreter/-innen eines bestimmten Gebietes in der Schweiz vereinigen. **In diesen Konferenzen werden regional bedeutende Geschäfte behandelt. Sie vertreten auch die Anliegen bzw. die Interessen ihrer Regionen gegenüber anderen Kantonen, einer anderen Region oder dem Bund.**

Es ist zudem möglich, dass sich die Konferenzen an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und in den europäischen Regionen beteiligen.

Wie die Erfahrung zeigt, sind die regionalen Regierungskonferenzen auch in der Lage, auf sehr wirksame Art und Weise regionale Anliegen gegenüber dem Bund zu vertreten.

Die Ostschweizer Regierungskonferenz hat es zum Beispiel im Zusammenspiel mit dem Tessin geschafft, mit optimalen Lobbymassnahmen auf Bundesebene den **Sitz des Bundesverwaltungsgerichts nach St. Gallen** zu holen.

Dies nachdem praktisch bereits Freiburg als Standort des Bundesverwaltungsgerichts feststand.

3. Einheitliche/Gesamtschweizerische kantonale Interessenvertretung auf Bundesebene

A. Konferenz der Kantonsregierungen/Direktorenkonferenzen

Es liegt nun auf der Hand, dass bei bestimmten bundespolitischen Geschäften die Konstellation dafür spricht, dass die Kantone nicht einzeln und auch nicht nur regional auftreten können, um die kantonalen Interessen auf bestmögliche Art und Weise auf Bundesebene zur Geltung zu bringen.

Es ist hier eine **gesamtschweizerische Koordination** angezeigt. In dieser Hinsicht bietet die **Konferenz der Kantonsregierungen** seit 1993 eine geeignete Plattform, um den Einbezug der Kantone bei der politischen Willensbildung im Bund optimal und effizient sicherzustellen.

Am 8. Oktober 1993 wurde diese Konferenz mittels einer Verwaltungsvereinbarung gegründet.

Gemäss dieser Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen soll die KdK „die Zusammenarbeit unter den Kantonen in ihren Zuständigkeitsbereichen fördern und in kantonsrelevanten Angelegenheiten des Bundes die erforderliche Koordination und Information der Kantone sicherstellen, insbesondere in Fragen der Erneuerung und Weiterentwicklung des Föderalismus, der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, der Willensbildung und Entscheidvorbereitung im Bund, des Vollzugs von Bundesaufgaben durch die Kantone sowie der Aussen- und Integrationspolitik.

Die Beschlüsse der KdK werden durch das politische Hauptorgan, die Plenarversammlung gefasst.

Jeder Kanton hat Anspruch auf einen Sitz und eine Stimme in diesem Gremium.

Die Geschäfte der Plenarversammlung werden im Leitenden Ausschuss vorbereitet, dessen Mitglieder aufgrund eines regional- und sprachpolitischen Schlüssels nominiert werden.

Der Leitende Ausschuss ist gewissermassen das Führungs- bzw. Exekutivorgan.

Der Kanton Graubünden hat aufgrund seiner sprachlichen Sonderstellung hier einen permanenten Sitz.

Ausserdem werden für die Behandlung bedeutungsvoller Geschäfte Arbeitsgruppen eingesetzt, in die Mitglieder kantonaler Regierungen und Verwaltungen Einsitz nehmen (gegen 200 Personen im Milizsystem aus zahlreichen Kantonen).

Besonders hervorzuheben sind hier die Begleitorganisationen der KdK zu den bilateralen Verhandlungen mit der EU: Unter anderem wurden dort Arbeitsgruppen im Bereich Personenfreizügigkeit, Soziale Sicherheit, Diplomanerkennung, Landverkehr und Luftverkehr gebildet.

Die KdK hat nun sehr rasch **die Schlüsselposition für die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung beim Bund** eingenommen.

Sie hat sich seit ihrer Gründung schon verschiedentlich als leistungsfähiges Koordinations- und Konsolidierungsorgan von Stellungnahmen der Kantonsregierungen, insbesondere in aussenpolitischen Fragen, erwiesen.

Es ist ihr bis anhin gelungen, die Beteiligung der Kantone an der Willensbildung im Bund auch bei schwierigen politischen Fragestellungen und bei äusserst kurzen Fristen sach- und zeitgerecht sicherzustellen.

Währenddem die **KdK** somit auf den **konsolidierten Gesamtwillen aller Kantonsregierungen** ausgerichtet ist, sind die Direktorenkonferenzen als **politische Fachgremien für abgrenzbare Ressortbereiche** tätig und vereinigen die Vorsteher eines bestimmten Regierungsdepartements in einem Kanton, zum Beispiel die kantonalen Baudirektoren in der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektorenkonferenz oder die kantonalen Finanzdirektoren in der Finanzdirektorenkonferenz.

In vielen wichtigen Geschäften arbeitet die KdK eng mit den Direktorenkonferenzen zusammen.

Neben aussenpolitischen, staatspolitischen und finanzpolitischen Geschäften stehen dabei innenpolitische Dossiers mit bereichsübergreifendem Sachinhalt im Vordergrund: z.B. die Verwendung des überschüssigen Nationalbankgoldes, das bekanntlich erfolgreich zugunsten der Kantone abgeschlossen werden konnte.

Die KdK hat dieses Dossier in enger Zusammenarbeit mit der Finanzdirektorenkonferenz (FDK), die von Ihrer Präsidentin geführt wird, betreut. Weitere Beispiele sind das Stabilisierungsprogramm 1998, die Entlastungsprogramme 2003 und 2004 des Bundes oder die Agglomerationspolitik.

Den Kantonsregierungen ist es in den vergangenen Jahren gelungen, ihre interkantonale Zusammenarbeit in bundespolitischen Angelegenheiten ganz massgeblich zu verbessern.

Die Kantone sind jedenfalls in der partnerschaftlichen Zusammenarbeit untereinander zur Einsicht gelangt, dass sie nur wahrgenommen werden, wenn sie möglichst **einheitliche Standpunkte zu den wichtigen Fragen der Bundespolitik** einnehmen.

Die konsolidierte Position von mehreren Kantonen hat sicher mehr Gewicht als „nur“ die Position eines einzelnen Kantons. Die Interessen der Kantone können so optimal auf Bundesebene vertreten werden.

In diesem Sinne ist auch das **Selbstbewusstsein der Kantone** gewachsen, was sich insbesondere in der erfolgreichen Lancierung des Kantonsreferendums gegen das Steuerpaket gezeigt hat.

Die Kantone haben damit gezeigt und bewiesen, dass sie **referendumsfähig** sind sowie in der Bundespolitik auch bei Volksabstimmungen ernst zu nehmen sind.

Es kann somit ohne weiteres festgestellt werden, dass sich die Wahrnehmung gegenüber den Kantonen in ihrer Gesamtheit nachhaltig verändert hat. Die Kantone werden zukünftig als **gewichtige und institutionelle Partner des Bundes** akzeptiert.

Die Kantone sind mithin am stärksten, wenn sie als eine Allianz, konsolidiert auftreten.

B. Haus der Kantone

Die zunehmende Internationalisierung der Politik und die Auflösung der Grenzen zwischen Innen- und Aussenpolitik stellen jedoch immer **höhere Anforderungen an die Vertretung der kantonalen Interessen auf bundespolitischer Ebene.**

Auch die **Abgrenzung zwischen sektoriellen Zuständigkeiten** wird immer schwieriger, weil die gegenseitigen Abhängigkeiten und Berührungspunkte zunehmen.

Wesentliche Zielsetzung muss hier deshalb sein, die **Koordination der Zusammenarbeit zwischen den Direktorenkonferenzen und der KdK auf politischer Ebene zu institutionalisieren.**

In diesem Sinne soll zukünftig in Bern ein **politisches „Haus der Kantone“** errichtet werden, das zu einer Art Netzwerk wächst, wo die Zusammenarbeit zwischen Direktorenkonferenzen und Eidgenössischen Departementen erhalten bleibt und gleichzeitig eine stärkere Vernetzung der Direktorenkonferenzen mit den Gremien der KdK und damit im Dialog mit Bundesrat und Ständerat angestrebt wird.

Den Organen von KdK und Direktorenkonferenzen sowie deren Sekretariatsdiensten soll ein „Haus der Kantone“ als Basis für das Zusammenwirken mit den Bundesbehörden dienen.

4. L'esperienza del Ticino

Anche in Ticino ci siamo accorti da tempo che il boccalino e le zoccolette non bastavano più per giustificare l'attenzione dei Confederati, per rappresentare adeguatamente gli interessi cantonali a Berna.

La comunicazione diretta, la ricerca del contatto giusto con il livello federale (amministrazione o potere politico) si costruisce attraverso la presenza e l'attenzione costante. Per questo motivo, il Cantone Ticino ha creato qualche anno fa la figura del Delegato ai rapporti con la Confederazione e i Cantoni, con l'obiettivo generale di intensificare l'attenzione cantonale su quanto avviene a livello federale e quindi la possibilità per il Ticino di intervenire in modo efficace nella difesa delle proprie prerogative.

Più dettagliatamente, il Delegato ha poi il compito di tenere i contatti con la Delegazione ticinese alle Camere federali e fungere per loro da punto di riferimento nei contatti con il Governo e l'amministrazione cantonale. In quest'ottica assumono grande importanza i regolari incontri che il Consiglio di Stato ticinese ha con la Deputazione alle Camere, quale momento privilegiato di contatto, nel quale affrontare temi riguardanti specificatamente gli interessi cantonali.

Un'altra strada che abbiamo percorso sistematicamente in questi ultimi anni come Governo cantonale è quella della presenza nelle Conferenze dei Cantoni e in

particolare nei comitati di queste conferenze: è un impegno notevole perché presuppone, come per i grigionesi, lunghi e faticosi spostamenti. La presenza diretta dei Consiglieri di Stato nelle conferenze nazionali è però sicuramente importante per meglio rappresentare gli interessi del Cantone. Mi risulta del resto che anche i vostri consiglieri di Stato sono molto attivi a questo livello.

Ein dritter Weg, auf dem wir in diesen Jahren vorangeschritten sind, obwohl er mit Schwierigkeiten und Widersprüchen gepflastert war, bestand darin, im Tessin gute Initiativen von grosser Tragweite zu unterstützen.

Wir haben versucht, das Tessin zu einem Bezugspunkt zu machen und unsere regionale Bedeutung als Brücke zwischen den Gebieten nördlich und südlich der Alpen geltend zu machen.

Wir wollten wegkommen vom Bild des Jammerkantons, der als Sonderfall angesehen werden möchte, und uns als Region präsentieren, die Leistungen, Dienstleistungen und kulturelle Ereignisse von nationaler und internationaler Bedeutung zu bieten hat.

Denn es stimmt zwar, dass die Globalisierung Nachteile mit sich bringt, doch sind Chur, Lugano, das Engadin und das Locarnese im globalen Dorf nicht schlechter gestellt als Bern und Zürich, sofern sie ihre Trümpfe auszuspielen vermögen.

Bei einigen dieser Projekte und Themen könnte es zwischen Ihrer und meiner Regierung einige interessante Berührungspunkte geben.

Ich denke da zum Beispiel an die Universität der italienischen Schweiz, die künftige Entwicklung des biomedizinischen Instituts in Bellinzona und die Verteidigung der Interessen der RTSI.

In einigen Punkten ist es uns, trotz unserer Anstrengungen, noch nicht gelungen, einer besorgniserregenden Tendenz entgegenzuwirken.

Zunächst ist die Bundesverwaltung zu nennen, welche die regionale Vielfalt unseres Landes immer weniger widerspiegelt – nicht nur in sprachlicher Hinsicht.

Der zweite Punkt betrifft die Orientierung der Regionalpolitik im Rahmen der Reorganisation der Bundesverwaltung und der ehemaligen Regiebetriebe des Bundes: Hier beobachten wir eine stetige Tendenz, die Randregionen zu bestrafen, und ihnen die Fähigkeit abzuspochen, Dienste von nationaler Bedeutung einzurichten.

Ich finde, dass eine eingehende Erörterung dieses Problems notwendig ist und vielleicht auch eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Randkantonen, damit der Bund dazu gebracht werden kann, entschlossener in zwei Richtungen vorzustossen: Einerseits geht es um die Dezentralisierung der Verwaltungsstrukturen, andererseits darum, bei der Auswahl der Bundesangestellten, vor allem für leitende Funktionen, vermehrt die Randregionen zu berücksichtigen.

Hierfür braucht es allenfalls Massnahmen, welche bei den Tessinern, Bündnern oder Wallisern das Interesse an Bundesstellen zu wecken vermögen.

Angesichts der Wichtigkeit dieser Themen frage ich mich, ob es nicht angebracht wäre, die betroffenen Regierungen zu einer Konferenz zusammenzurufen, in der sie eine gemeinsame Strategie entwickeln.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Ich bin am Schluss meiner Ausführungen angelangt.

Mir ist bewusst, dass diese teilweise etwas theoretisch sind.

Doch fühle ich mich auch nicht berufen, meinen Bündner Freunden aufzuzeigen, wie sie in Bern die Interessen ihres Kantons vertreten sollen. – Wir haben allerdings den Eindruck, dass sie dies vortrefflich tun.

Eines möchte ich noch betonen.

Es ist richtig und liegt in der Natur unseres föderalistischen Systems, dass jede Region, jeder Kanton sich bewegt, um seine ureigenen Interessen in Bern zu vertreten. In dieser heiklen Phase unserer Geschichte ist es jedoch wichtig, dass die Kantone sich auch gemeinsam bewegen und die Instrumente ihrer Zusammenarbeit stärken – ich denke da insbesondere an die KdK und das künftige Haus der Kantone in Bern.

Indem sie je nach ihren regionalen Interessen unterschiedliche oder gar entgegengesetzte Strategien verfolgen, müssen sie dafür sorgen, dass sie den Respekt, den sie sich in diesen letzten Jahren verschafft haben, wahren können.

Luigi Pedrazzini