

Wozu dient die Konferenz der Kantonsregierungen?

Autor(en): **Freiburghaus, Dieter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **82 (2002)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **05.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-166710>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Dieter Freiburghaus,
geboren 1943 in Laupen
bei Bern. Studien in
Mathematik, Ökonomie
und Politikwissenschaft
in Bern, St. Gallen und
Berlin. Wissenschaftli-
cher Mitarbeiter am
Wissenschaftszentrum
Berlin unter der Leitung
von Fritz W. Scharpf.
Leiter der «Forschungs-
stelle Wissenschaft und
Politik» in Bern. Habili-
tation bei Prof. S. Bor-
ner in Basel. Professor
für Politik- und Verwal-
tungswissenschaft
am Institut de hautes
études en administra-
tion publique in Lau-
sanne. Leiter der «Euro-
paseminare Solothurn»
für die Ausbildung
schweizerischer Beam-
ter in Europaangelegen-
heiten.

WOZU DIENT DIE KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN?

Föderalismus hat Konjunktur, – in der Schweiz, in Europa und anderswo. Bei uns, in der Schweiz, stehen in den letzten Jahren folgende Themen zur Diskussion: Die Position der Kantone in der neuen Bundesverfassung; der Versuch, den Finanzausgleich und die Aufgabenverteilung neu zu regeln; der Anspruch der Kantone, stärker an der Aussenpolitik des Bundes beteiligt zu werden; die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und die Regionenbildung (Espace Mittelland, Zentralschweiz). Ausserdem ist 1993 ein neues föderales Organ geschaffen worden: Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK).

Die Konferenz der Kantonsregierungen hat seit ihrer Gründung eine rege Tätigkeit entfaltet, namentlich ist sie im Zusammenhang mit dem neuen Finanzausgleich und den bilateralen sektoriellen Verträgen mit der EG in Erscheinung getreten. Wir wollen ihre positive Rolle als Koordinationsorgan bei diesen Geschäften nicht in Frage stellen. Wir interessieren uns aber auch dafür, welche Auswirkungen dieses neue Organ längerfristig auf das Institutionengefüge des schweizerischen Bundesstaates haben könnte.

Zur kurzen Geschichte der KdK: Anlässlich der Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ergab sich ein erhöhter Gesprächsbedarf zwischen Bund und Kantonen. Dazu wurde Anfang der Neunzigerjahre ein Organ wiederbelebt, welches aus der Zeit der «Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen» – also aus den Siebziger- und Achtzigerjahren – stammte: Das Kontaktgremium Bund–Kantone. Die Kantonsregierungen gelangten in der Folge aber zur Ansicht, dass sie eines eigenen Organs bedürften, um ihre Anliegen dem Bund gegenüber besser koordinieren und wirksamer vertreten zu können. Zu diesem Zwecke schlossen sie am 8. Oktober 1993 eine Regierungsvereinbarung und gründeten damit die Konferenz der Kantonsregierungen. Der Bundes- und der Ständerat waren etwas erstaunt und ein wenig beunruhigt, doch helvetisch-pragmatisch war man bereit, sich auf die Sache einzulassen. Der Bundesrat betonte allerdings prophylaktisch, er würde sich durch die Stellungnahmen der KdK nicht binden lassen, da

es seine Aufgabe sei, auch die Ansichten von Minderheiten zu berücksichtigen.

Koordinationsorgan oder Parallelstruktur?

Ihrem Statut gemäss will die KdK vor allem in folgenden Bereichen aktiv werden: Bei der Erneuerung und Weiterentwicklung des Föderalismus, der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, der Willensbildung der Kantone im Hinblick auf die Bundespolitik, den Problemen des Vollzugs der Bundesaufgaben sowie der Aussen- und Integrationspolitik. Im Plenum der Konferenz sind die Kantonsregierungen in der Regel mit einem ihrer Mitglieder vertreten, nicht notwendigerweise jedoch mit dem Präsidenten. Am häufigsten sind Finanz- oder Justizdirektoren. Manche Kantone wechseln ihren Vertreter öfter aus, andere legen Wert auf Kontinuität. Wenn 18 Kantone einem Beschluss zustimmen, dann gilt dieser als Stellungnahme der KdK. Es gibt einen leitenden Ausschuss und ein ständiges Sekretariat, welches von der CH-Stiftung in Solothurn betreut wird. Die KdK strebt gegenwärtig an, in Bern ein «Haus der Kantone» einzurichten, das Sekretariat dahin zu verlegen und die Stellungnahmen der verschiedenen Fachdirektorenkonferenzen besser zu koordinieren. Letztere sind darob nicht unbedingt erbaut, denn sie verfügen über «alte Rechte» und eingespielte Kanäle zu den Bundesstellen. Auch von wissenschaftlicher Seite wird gelegentlich skeptisch gefragt, ob denn hier nicht eine tagsatzungsähnliche Parallelstruktur zu den Verfassungsorganen im Entstehen sei.

Eine bessere und wirksamere Koordination der Kantonsregierungen gegenüber dem Bund erscheint in einem Staat, in welchem die meisten Bundespolitiken von den Gliedstaaten vollzogen werden, durchaus ein legitimes Anliegen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die bisherigen Instrumente – nämlich der Ständerat, die Vernehmlassung der Bundesgesetzgebung und die Fachdirektorenkonferenzen – diese Aufgabe nicht hinreichend erfüllen. Der Ständerat, so wird eingewandt, vertrete, im Gegensatz etwa zum deutschen Bundesrat, nicht die Regierungen der Gliedstaaten. Die Vernehmlassungen der Kantone widersprechen sich gelegentlich und müssten vom Bund nicht berücksichtigt werden. Die Fachdirektorenkonferenzen gäben nur partielle Ressortinteressen und nicht die Gesamtsicht der Regierung wieder. Diese Einwände sind nicht aus der Luft gegriffen, und auch die KdK kann solche Mängel nur teilweise beheben: Auch sie ist nicht repräsentativ für die (kollegialen) Kantonsregierungen, ihre Mehrheitsbeschlüsse binden höchstens sie selbst, und Differenzen zum Ständerat können die Kantone bundespolitisch eher schwächen. Man mag trotzdem der Meinung sein, das neue Organ erfülle eine Funktion, und überdies: «Nützt's nüüt so schadt's nüüt!» Letzteres ist allerdings nicht so sicher, und um dies besser beurteilen zu können, werden im Folgenden einige Aspekte der institutionellen Dynamik von föderalen Staaten unter die Lupe genommen.

Vergleiche mit der Bundesrepublik und den USA

Vertreten die Regierungen der Gliedstaaten die kantonalen Interessen dem Bund gegenüber tatsächlich besser als eigens dafür gewählte Ständeräte? Das kommt darauf an. Zunächst und teilweise gründet diese Ansicht auf einer problematischen Analogie: Auf der internationalen Ebene werden die Staaten tatsächlich meist von ihren Regierungen vertreten. Verhandlungen und Verträge sind die wichtigsten Mittel internationaler Politik. Vertragsverhandlungen müssen von einem entsprechend qualifizierten, legitimierten und aktionsfähigen Organ geführt werden, und dazu kommt wohl nur die Regierung in



Das Bundesrecht wird von den Organen des Bundes gesetzt und es bricht Kantonsrecht.

Frage. Dem Parlament oder dem Volk ist es dann vorbehalten, zum Resultat Ja oder Nein zu sagen. Die Analogie gilt *cum grano salis* innerhalb des Bundesstaates dann, wenn die Kantone unter sich Verträge (Konkordate) aushandeln und abschliessen. Auch diese werden dann von den Parlamenten oder vom Volk genehmigt. Der Vergleich hinkt aber, sobald das Verhältnis Kantone–Bund zur Debatte steht: Hier geht es nicht um gleichberechtigte souveräne Partner, sondern um eine hierarchische Ordnung: Die Kantone sind nur in den Schranken der Bundesverfassung selbstständig, das Bundesrecht wird von den Organen des Bundes gesetzt und es bricht Kantonsrecht. Dass die Praxis der Konkordanz oft auf Aushandlung zurückgreift, ändert an dieser Grundordnung nichts, denn dieses Verhandeln findet immer «im Schatten des Hierarchen» statt, will sagen: Im Zweifelsfall setzt der Bund sein Recht durch Entscheid mit einfachen Mehrheiten in beiden Kammern durch, allerdings unter dem Vorbehalt des Referendums, bei dem, wenn es zustande kommt, über Bundesgesetze letztlich das Volk mehr entscheidet.

Quasi als Ersatz für ihren Souveränitätsverzicht beteiligen sich in fast allen föderalen Staaten die Glieder in der einen oder andern Form an der Gesetzgebung des Bundes. Doch diese Beteiligung nimmt verschiedene Formen an. In Deutschland

ist aus alter, fürstenstaatlicher Tradition die kleine Kammer aus Mitgliedern der Länderregierungen zusammengesetzt, und, wie nicht anders zu erwarten, ist hier Politik weitgehend das Resultat von Verhandlungen zwischen den Regierungen beider Ebenen. Unterschiedlich zusammengesetzte parteipolitische Mehrheiten in beiden Kammern führen dann aber zu Blockierungen, die, wenn überhaupt (Reformstau!), nur durch problematische Paketlösungen überwunden werden können. Eine weitere Folge ist, dass sich Bundes- und Länderpolitiken bis zur Ununterscheidbarkeit durchdringen und den Ländern kaum noch Spielräume für eine eigenständige Politik bleibt. Auf diese Weise ist Deutschland zum *«verkappten Einheitsstaat»* geworden (*Heidrun Abromeit*). Die Länderregierungen verlieren dabei nur wenig, denn sie gewinnen ja Einfluss auf die obere Ebene und sie werden unabhängiger von den Interessengruppen *«zu Hause»* (Vorteile des *two-level game*). Grosse Verlierer sind dagegen die Volksvertretungen auf Bundes- und Länderebene. Vergleichbare Mechanismen führen in der Europäischen Union, wo die Politik im Wesentlichen ebenfalls von einem Regierungskartell (Ministerrat und Europäischer Rat) gemacht wird, zu Phänomenen wie Überverflechtung und Gleichmacherei und zu einer Verwischung von Verantwortlichkeiten.

Anders dagegen in Bundesstaaten, welche, wie die USA und die Schweiz, die kleine Kammer mit gewählten Senatoren beschicken. Weil hier keine Pakete zwischen Bundes- und Gliedstaatsregierungen geschnürt werden können, bleiben die beiden Politikspähren stärker getrennt, und damit können sich die Politiken der Gliedstaaten variantenreicher entwickeln. Zwar hat die Modernisierung auch in diesen Staaten zu Zentralisierung und Aufgabenverflechtung geführt, aber verglichen mit Deutschland haben die schweizerischen Kantone und die amerikanischen Bundesstaaten noch eine sehr hohe Eigenständigkeit. Nun, jeder soll nach seiner *Façon* selig werden, und wenn man die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zum Ziel

Der Bundes- und der Ständerat waren etwas erstaunt und ein wenig beunruhigt, doch helvetisch-pragmatisch war man bereit, sich auf die Sache einzulassen.

Weil in der Schweiz und in den USA keine Pakete zwischen Bundes- und Gliedstaatsregierungen geschnürt werden können, bleiben die beiden Politikspähren stärker getrennt.

hat, mag das deutsche Modell angemessen sein. Geht es aber um Selbstständigkeit und Verschiedenartigkeit, um Bürgernähe und Bürgereinfluss sowie um Effizienz durch Konkurrenz und Kontrolle der Macht durch ihre Aufteilung, dann ist die schweizerische oder die amerikanische Variante zweifellos vorzuziehen.

Eine Trennung von Bundes- und Kantonalpolitik ist sinnvoll

Die Konferenz der Kantonsregierungen wird den Ständerat weder heute noch morgen ablösen, aber sie möchte doch ganz gerne teilweise die Funktionen des deutschen Bundesrates wahrnehmen. Und es könnte durchaus sein, dass auch der Bundesrat und seine Verwaltung mit der Zeit Vorteile darin sehen, mit den Kantonsregierungen und -verwaltungen Vorlagen auszuhandeln und Pakete zu schnüren, noch bevor sie ins eidgenössische Parlament kommen, denn Regierungen und Verwaltungen haben oft ähnliche Vorstellungen davon, was für die Bürger gut ist. Wie heute bei internationalen Verträgen, sähe sich dann das Parlament noch stärker als bisher dem Druck ausgesetzt, das sorgfältig geschnürte Paket nicht wieder aufzuknöpfen. In dem Masse, wie die KdK so an Einfluss gewänne, entstünde auch ein Druck auf die Kantone, ihre Differenzen zu überwinden. Sie sollen aber ihre Differenzen gerade nicht überwinden, denn diese sind nach unserer Lesart die *raison d'être* des Bundesstaates. Und sind in bestimmten Fragen Einheitlichkeit und übereinstimmende Meinungen erwünscht, dann ist der Bund und nicht ein Regierungskartell dazu da, sie zu schaffen. Es ist also durchaus sinnvoll, die Gestaltung der Bundespolitik und der Kantonspolitiken Institutionen zu überantworten, die weitgehend getrennt arbeiten. Die kantonalen Verfassungsgeber wussten wohl, was sie taten, als sie im Laufe der Zeit alle die Volkswahl der Ständeräte und in wachsender Zahl die Unvereinbarkeit zwischen den Mandaten des Ständerats und des Regierungsrats einführten! ♦