

Der bessere Ständerat? Regierungskonferenzen im Schweizer Föderalismus

Sean Mueller, Johanna Schnabel, Nathalie Behnke
9th February 2018



Im Jahr 1993 gründeten die 26 Schweizer Kantone die [Konferenz der Kantonsregierungen](#) (KdK). Die KdK soll den Einfluss der Kantone auf Bundesentscheide stärken. Daneben konzentrieren sich die Direktorenkonferenzen auf die horizontale Zusammenarbeit in jenen Politikbereichen, für welche die Kantone zuständig sind. Diese Arbeitsteilung bewahrt den dezentralen Charakter der Schweiz und ist international fast einzigartig.

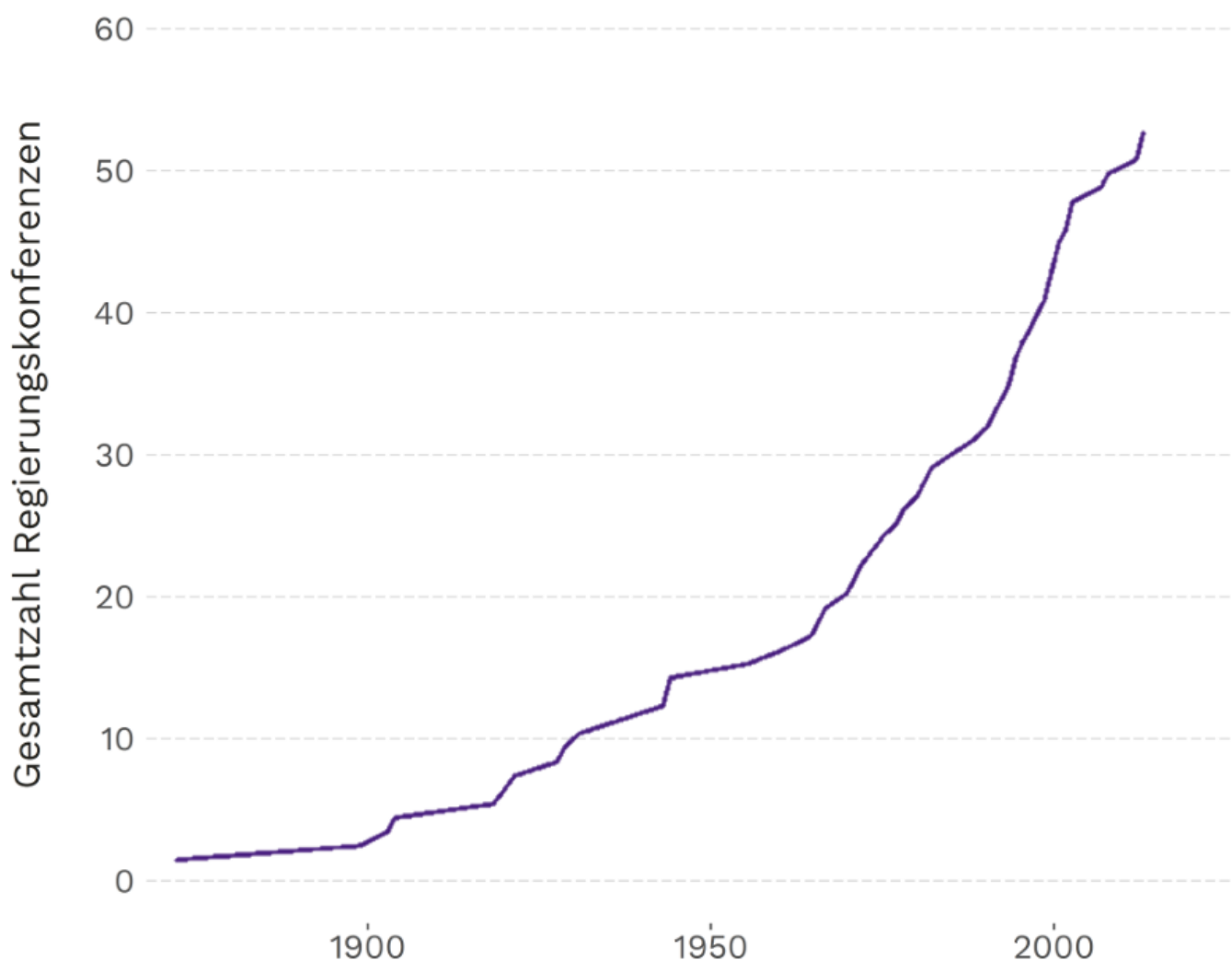
Regierungskonferenzen spielen eine zentrale Rolle für den schweizerischen Föderalismus, gestalten sie doch die Politik des Landes aktiv mit. In jenen Foren schliessen die Kantone Abkommen und tauschen Informationen aus, beispielsweise zur Anerkennung kantonaler Schulabschlüsse oder zu Fragen der Besteuerung und des öffentlichen Nahverkehrs.

Erst diese Zusammenarbeit ermöglicht es der Bevölkerung, gleichzeitig in Solothurn zu wohnen, in Zürich zu arbeiten, in Basel ins Theater zu gehen und die Kinder an die Universität Genf zu schicken. Das zurzeit wohl

prominenteste Beispiel interkantonaler Zusammenarbeit ist das HarmoS-Konkordat, doch auch im Strafvollzug, bei der Betreuung von Spitälern und vielen weiteren Bereichen, arbeiten die Kantone eng zusammen.

Die KdK im Gefüge der schweizerischen Konferenzen

In der Schweiz hat diese Zusammenarbeit eine lange Tradition (siehe Grafik 1). Schon 1897 wurde die [Schweizerische Konferenz der Erziehungsdirektoren](#) (EDK) gegründet; 1904 schlossen sich die Vorsteher der kantonalen Finanzdepartemente zur [Finanzdirektorenkonferenz](#) (FDK) zusammen.^[1] Die Gründung der KdK 1993 ist insofern speziell, als dass damit erstmals ein nationales Forum der *Regierungen* und nicht bloss einzelner Direktoren (also Regierungsräte) eingerichtet wurde.



Grafik 1: Überblick über Gründung und Gesamtzahl schweizerischer Regierungskonferenzen, Quelle: eigene Daten

Im Rahmen der eingangs erwähnten Arbeitsteilung^[2] konzentriert sich die KdK darauf, die Interessen der Kantone auf Bundesebene zu vertreten, nachdem sich die Kantone auf eine gemeinsame Position geeinigt haben (Art. 1.2 [Vereinbarung über die KdK vom 8. Oktober 1993](#)). Über die KdK wenden sich die Kantone gemeinsam an den Bund, wenn dort Geschäfte auf der Tagesordnung sind, die beide Ebenen betreffen, politikfeldübergreifend und häufig politisch

aufgeladen sind. Hierzu gehören beispielsweise die [Bilateralen Abkommen mit der Europäischen Union](#) oder das [Raumkonzept Schweiz](#).

Indem sie mit einer Stimme sprechen, gelingt es den Kantonen, durch Stellungnahmen, Briefe an den Bund, die Teilnahme an Vernehmlassungen oder die gemeinsame Entsendung von Vertretern in Arbeitsgruppen, Bundesentscheide in ihrem Sinne zu beeinflussen und aktiv mitzugestalten. Die Rolle der KdK als Interessensvertretung der Kantone auf Bundesebene ergibt sich auch aus der Zusammensetzung der KdK, die grundsätzlich alle Regierungsmitglieder umfasst. Somit ermöglicht die KdK den Kantonen jene «vertikale» Mitsprache, die im [Ständerat](#) durch Volkswahl und Parteipolitik abhandengekommen ist.

Ein Beispiel für die Arbeit der KdK ist der nationale Finanzausgleich. Das politikfeldübergreifende^[3] Geschäft, welches per [Bundesgesetz](#) geregelt wird, wollen die Kantone in ihrem Sinne beeinflussen. In der jüngsten Evaluierung und Verlängerung des Finanzausgleichs (2014–16) entsandte die KdK daher die kantonalen Vertreter in die Evaluierungsgruppe und veröffentlichte eine Stellungnahme zu Händen von National- und Ständerat. Eine zentrale Rolle spielte die KdK auch als Vermittlerin zwischen den beiden Räten, indem sie einen von 19 Kantonen getragenen Kompromissvorschlag zur Kürzung der Ausgleichzahlungen – nämlich um die Hälfte der vom Bund vorgeschlagenen 330 Millionen Franken – einbrachte. Über die KdK hatten die Kantone dadurch wesentlichen Anteil an der Kompromissfindung im Bundesparlament. Da sich im Finanzausgleich Geber- und Nehmerkantone gegenüberstehen, musste die KdK zunächst die kantonalen Positionen konsolidieren, bevor sie die Interessen der Kantone auf Bundesebene vertreten konnte.

Direktorenkonferenzen wie die EDK oder FDK dienen hingegen der Zusammenarbeit der Kantone in Politikbereichen, für welche diese alleine oder hauptsächlich zuständig sind. Diese «horizontale» Koordination ist wesentlich technischer und politikfeldspezifischer. Sie ermöglicht nicht nur den Erfahrungs- und Informationsaustausch, sondern verfolgt das Ziel effizienteren Regierens durch gemeinsame Projekte und die Angleichung von Abläufen.

Im Bildungsbereich beispielsweise befasste sich die EDK mit der Umsetzung des verfassungsrechtlichen Auftrags zur Harmonisierung der obligatorischen Schulbildung, um die Mobilität der Bevölkerung zu erleichtern und die Qualität des schweizerischen Schulwesens zu erhalten und zu verbessern. In einem mehrjährigen Kraftakt erarbeiteten die EDK-Mitglieder die [Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule](#) (HarmoS-Konkordat).

Gleichzeitig dient die horizontale Zusammenarbeit auch dazu, gegenüber dem Bund zu zeigen, dass die Kantone „ohne ihn können“ und sein Eingreifen weder erwünscht noch notwendig ist. Folglich dienen die Direktorenkonferenzen unter anderem der Wahrung der kantonalen Autonomie. So erarbeitete die EDK das HarmoS-Konkordat auch mit dem Ziel, durch eine erfolgreiche Zusammenarbeit Bundeseingriffe im Bildungsbereich zu vermeiden. Und als der Bund – vertreten durch Bundesrat Alain Berset – drohte, im Namen der nationalen Einheit in der Sprachenfrage einzugreifen, wehrten sich die Kantone über die EDK vehement – und bisher erfolgreich – gegen einen solchen Eingriff.

In seltenen Fällen nehmen auch die Direktorenkonferenzen direkt Einfluss auf Bundesprozesse, wie beispielsweise die EDK während der Reform der Bildungsverfassung (2006) – allerdings ebenfalls mit dem Ziel, die kantonale Autonomie zu schützen. So konnte die EDK erwirken, dass die Verfassungsänderung dem Bund keine weitreichenden Kompetenzen im Bildungsbereich, sondern lediglich ein subsidiäres Interventionsrecht übertrug.

Regierungskonferenzen in anderen Ländern

Regierungskonferenzen wie die KdK, FDK oder EDK sind nur bedingt eine schweizerische Besonderheit. Wie in diesem [Sonderband](#) dargelegt, spielen Regierungskonferenzen auch in anderen Bundesstaaten eine zentrale Rolle – wengleich in unterschiedlicher Art und Weise.

In Deutschland zum Beispiel verfügen die 16 Bundesländer dank der zweiten Parlamentskammer ([Bundesrat](#)) über ein institutionalisiertes Forum, in dem sie direkt und verbindlich Einfluss auf die Bundespolitik nehmen können. Deswegen spielen Einflussnahme und Autonomiewahrung in den sogenannten Ministerkonferenzen eine geringere Rolle. Ähnlich wie die schweizerischen Direktorenkonferenzen sind diese dafür an einer optimalen Koordination im jeweiligen Politikfeld orientiert.

In [Australien](#), [Kanada](#) und Spanien sind die Regierungskonferenzen weniger Instrumente der horizontalen Selbstorganisation der Gliedstaaten, als vielmehr Instrumente der Zentralregierung, die den ständigen Vorsitz innehat und somit die Agenda in einem top-down Prozess bestimmt. Während die schweizerischen Regierungskonferenzen also die Dezentralisierung stärken, dienen jene eher der *Zentralisierung*.

Auch die US-amerikanischen Regierungskonferenzen bieten keinen effektiven Schutz gegen Zentralisierung, weil parteipolitische Konflikte – insbesondere bei aufgeladenen Gesetzen wie beispielsweise dem *Affordable Care Act* (Obamacare) – verhindern, dass die *states* mit einer Stimme sprechen und erfolgreich Einfluss auf die Bundesregierung nehmen.

Im Vergleich zu den genannten Beispielen zeigt sich, dass die historisch gewachsenen Regierungskonferenzen in der Schweiz sehr erfolgreich die Autonomie der Kantone gegenüber Zentralisierungsversuchen durch den Bund absichern. Darüber hinaus tragen sie zu einer effektiven Harmonisierung des Verwaltungsvollzugs bei. Sie können daher für andere Länder, die noch auf der Suche nach geeigneten Institutionen sind, durchaus als *Best Practice*-Beispiele dienen.

[1] Wengleich im Namen nicht widergespiegelt, gehören hierzu selbstverständlich auch die jeweiligen Direktorinnen.

[2] Siehe auch Rahmenordnung über die [Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen vom 28. September 2012](#), in der diese Arbeitsteilung teilweise angedeutet wird.

[3] Der Finanzausgleich betrifft Politikbereiche wie Wirtschaft, Immigration und Landwirtschaft, die eine Rolle für die Berechnung der Transferzahlungen herangezogen werden.

Bibliographie:

- Behnke, Nathalie/Mueller, Sean (2017): The purpose of intergovernmental councils: A framework for analysis and comparison, in: Regional & Federal Studies 27(5), S. 507-527.
- Schnabel, Johanna/Mueller, Sean (2017): Vertical influence or horizontal coordination? The purpose of intergovernmental councils in Switzerland, in: Regional & Federal Studies 27(5), S. 549-572.

Bild: [Wikimedia Commons](#).