

## Strategie der Aussenbeziehungen des Kantons St.Gallen

Bericht der Regierung vom 29. Oktober 2002

### Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	2
1. Ausgangslage .....	5
1.1. Grundlagen auf Bundesebene.....	5
1.1.1. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.....	5
1.1.2. Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes..	6
1.1.3. Aussenpolitischer Bericht 2000 des Schweizerischen Bundesrates .....	6
1.2. Grundlagen auf kantonaler Ebene.....	7
1.2.1. Vorbemerkungen .....	7
1.2.2. Neue Verfassung des Kantons St.Gallen.....	7
2. Mitgliedschaft in Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit: Aktuelle Situation .....	8
2.1. Institutionen der internationalen Zusammenarbeit .....	8
2.1.1. Institutionen der Zusammenarbeit auf europäischer Ebene .....	8
2.1.2. Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit .....	9
2.2. Institutionen der nationalen Zusammenarbeit.....	13
2.2.1. Allgemeines .....	13
2.2.2. Pflege der Kontakte zu den st.gallischen Mitgliedern der Bundesversammlung .....	13
2.2.3. Pflege der Kontakte zur Bundesverwaltung .....	13
2.3. Institutionen der interkantonalen Zusammenarbeit .....	14
2.3.1. Konferenz der Kantonsregierungen .....	14
2.3.2. Fachdirektorenkonferenzen .....	15
2.3.3. Ostschweizer Regierungskonferenz .....	15
2.3.4. Bilaterale Zusammenarbeit.....	16
3. Bisherige Strategie.....	16
4. Künftige Strategie der Aussenbeziehungen.....	17
4.1. Internationale Zusammenarbeit.....	17
4.1.1. Aktive Teilnahme an der europäischen Regionalismuskonferenz .....	17
4.1.2. Aktive Ausgestaltung der Mitgliedschaft in den Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.....	18
4.1.3. Aktive Ausgestaltung der bestehenden Kontakte zu den Regionen Osteuropas ....	19
4.2. Nationale Zusammenarbeit und Interessenvertretung .....	21
4.2.1. Zusammenarbeit der Ostschweizer Kantone .....	21
4.2.2. Weitere Stärkung und Professionalisierung des Lobbyings auf Bundesebene .....	22
4.2.3. Aktive Mitwirkung in der KdK .....	24
4.3. Mitwirkung des Kantonsrates an der Aussenpolitik.....	24
4.4. Personelles und Finanzielles.....	25
5. Schlussfolgerungen.....	25
6. Antrag .....	26
Literaturverzeichnis .....	27

## Zusammenfassung

Die für die Aussenbeziehungen des Kantons St.Gallen relevanten Rechtsgrundlagen des Bundes und des Kantons haben seit dem Jahr 2000 verschiedene Änderungen erfahren. Auf Bundesebene sind die neue Bundesverfassung und das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes massgeblich geworden. Zudem wurde der Aussenpolitische Bericht 2000 des Bundesrates veröffentlicht. Auf kantonaler Ebene tritt am 1. Januar 2003 die neue Kantonsverfassung in Vollzug. Darin wird neu das Prinzip der aktiven grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als besonderes Staatsziel formuliert.

Die erwähnten Änderungen und Präzisierungen der Rechtsgrundlagen auf eidgenössischer und kantonaler Ebene rechtfertigen es, die Strategie der Aussenbeziehungen zu überdenken bzw. überhaupt eine solche Strategie zu definieren. Die Strategie soll die Leitsätze und langfristigen Ziele des Kantons St.Gallen im Bereich der Aussenbeziehungen festlegen sowie den damit betrauten Dienststellen der Staatsverwaltung eine zielgerichtete Aufgabenerfüllung im Bereich der „kleinen“ Aussenpolitik sowie ein Controlling der Leistungen in diesem Bereich ermöglichen.

Im Rahmen dieses Berichts werden in einem ersten Teil die für die Strategie zu berücksichtigenden bundes- und kantonrechtlichen Grundlagen erläutert. Sodann wird ein Überblick über die vielfältige Mitwirkung des Kantons in Gremien der internationalen, nationalen und interkantonalen Zusammenarbeit vermittelt. Die künftige Strategie wird anhand von sechs Leitsätzen skizziert.

### **Leitsatz 1:**

*Föderalismus und Regionalismus gehen uns alle etwas an. Der Kanton St.Gallen leistet einen aktiven Beitrag zur Weiterentwicklung des europäischen Regionalismus.*

Der Kanton St.Gallen hat über seine Mitgliedschaft in verschiedenen Gremien der europäischen regionalen Zusammenarbeit die Möglichkeit, wenigstens indirekt auf die Entwicklung des europäischen Regionalismus Einfluss zu nehmen und damit einen aktiven Beitrag zu dessen Förderung zu leisten. Weiter gewährleistet eine solche aktive Mitwirkung die Sicherung von Knowhow über den Ablauf europäischer Entscheidungsprozesse, was das Verständnis für politische Problemstellungen in den Nachbarregionen fördert und im Hinblick auf die Sicherstellung der eigenen Europakompatibilität durchaus ein Eigeninteresse beinhaltet.

### **Leitsatz 2:**

*Der Kanton St.Gallen ist ein geschätzter Partner in IBK und Arge Alp. Er bringt aktiv seine Erfahrung und sein Fachwissen zur Lösung gemeinsamer Problemstellungen in der Bodenseeregion und im Alpenraum ein.*

Die Mitgliedschaft und insbesondere die Vorsitzperioden in IBK und Arge Alp sind für den Kanton St.Gallen als Gliedstaat eines Nichtmitglieds der EU eine seltene Gelegenheit, die künftige Stellung der Regionen und der geografischen Räume, denen er angehört, auf europäischer Ebene in leitender Funktion mitzugestalten sowie die Entscheidungsmechanismen auf europäischer Ebene unmittelbar kennenzulernen. Darüber hinaus können bei dieser Gelegenheit die spezifischen Erfahrungen als Gebietskörperschaft eines föderal strukturierten Bundesstaates in die Führungsaufgabe miteingebracht werden. Die in der Vergangenheit positiven Erfahrungen rechtfertigen es, auch inskünftig aktiv die Möglichkeiten zur Übernahme von Vorsitzperioden in den erwähnten Gremien zu nutzen und diese – unter Zuverfügungstellung der entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen – auch in inhaltlicher Hinsicht zu prägen.

### **Leitsatz 3:**

*Der Kanton St.Gallen leistet einen aktiven Beitrag zum Aufbau stabiler Politik- und Verwaltungsstrukturen in den Staaten des ehemaligen Ostblocks. Dies trägt zur Sicherheit und Stabilität Europas bei. Bei Aufbau und Pflege solcher Partnerschaften steht Qualität vor Quantität.*

*Die bereits bestehenden institutionalisierten Kooperationen mit Liberec (Tschechien), Hajdú-Bihar (Ungarn) und Bielsko-Biala bzw. Schlesien (Polen) sollen auf Regierungsstufe angehoben und damit auf eine politische Grundlage gestellt werden. Auf eine Ausdehnung der Zusammenarbeit auf andere Regionen in mittel- und osteuropäischen Staaten ist im Sinn einer Konzentration der vorhandenen Kräfte und Mittel jedoch zu verzichten. Ziel der Zusammenarbeit ist es, diesen Regionen beim Aufbau demokratischer und föderaler Strukturen zu helfen und die dadurch bedingte Reorganisation der Verwaltung zu unterstützen. Aus st.gallischer Sicht zu begrüßen sind zudem die vielseitigen Kontakte mit Regionen in Staaten, die wahrscheinlich in absehbarer Zeit Mitglieder der EU sein werden. Gute Beziehungen zu Regionen, die längerfristig an den Entscheidungsprozessen in der EU teilhaben werden, können für den Kanton St.Gallen künftig von Vorteil sein.*

*Weitere Partnerschaften zu anderen Regionen insbesondere auch auf anderen Kontinenten (z.B. japanische Präfektur Gifu) sind demgegenüber nur sehr zurückhaltend zu verfolgen. Absolut unterschiedliche Mentalitäten sowie völlig andere Verwaltungsstrukturen würden es in solchen Fällen schwierig machen, einen Nutzen aus einer solchen Zusammenarbeit zu ziehen. Sie könnten nur dann gerechtfertigt sein, wenn ein konkreter Nutzen namentlich auch für die st.gallische Wirtschaft oder für staatliche Einrichtungen zu erzielen wäre.*

**Leitsatz 4:**

*Gemeinsam mit unseren Nachbarn sind wir stark. Die gemeinsame Aufgabenerfüllung schafft Synergien und gewährleistet einen effizienten Ressourceneinsatz.*

*Die heutigen Vollzugsaufgaben, die durch die Bundesgesetzgebung den Kantonen und durch diese wiederum den Gemeinden übertragen sind, überfordern vielfach die finanziellen und personellen Ressourcen vorab kleiner Gemeinwesen. Das Augenmerk muss deshalb darauf gerichtet sein, vorhandene Zusammenarbeitsmöglichkeiten untereinander besser auszuschöpfen. Die Komplexität der heutigen Lebensverhältnisse legt es nahe, Staatsaufgaben wenn immer möglich arbeitsteilig und damit effizienter zu erfüllen. Der Kanton St.Gallen ist aufgerufen, jene Aufgaben, die er zusammen mit Partnern zielgerichteter und professioneller erfüllen kann, konsequent im Verbund mit diesen wahrzunehmen. Als natürliche Partner bieten sich hierzu insbesondere die Ostschweizer Kantone als unmittelbare Nachbarn an. Die ORK kann dabei als Basis für die Zusammenarbeit in wechselnder Zusammensetzung dienen.*

**Leitsatz 5:**

*Überzeugung schafft Erfolg. Zusammen mit den anderen Ostschweizer Kantonen treten wir für eine ihrer Bedeutung entsprechende Berücksichtigung ostschweizerischer Interessen auf Bundesebene ein.*

*Das Beispiel der Vergabe des Bundesverwaltungsgerichts nach St.Gallen durch die Eidgenössischen Räte hat gezeigt, dass die Ostschweizer Kantone auf der Bundesebene Mehrheiten finden können, wenn sie in wichtigen Fragen geeint auftreten. Zur kontinuierlichen Interessenvertretung der Ostschweiz auf nationaler Ebene sollen die guten Kontakte zu den ostschweizerischen Mitgliedern der Bundesversammlung mit Blick auf die parlamentarischen Entscheidungsfindungen weiter gepflegt werden. Auch die bereits eingeführten jährlichen Kontakte mit den Angehörigen des Kaderns der Bundesverwaltung st.gallischer bzw. ostschweizerischer Herkunft sind im Sinn einer tragfähigen Netzwerkbildung innerhalb der Bundesverwaltung konsequent weiterzuverfolgen. Die Regierung sieht vor, inskünftig aktiv an den regelmässigen Zusammenkünften der ORK mit den ostschweizerischen Mitgliedern der Bundesversammlung während den Sessionen der Eidgenössischen Räte teilzunehmen. Für die Ostschweizer Kantone stellt sich zudem die Frage, ob sie – allenfalls angegliedert an das „Haus der Kantone“, das die KdK*

verwirklicht – längerfristig ein ergänzendes „Haus der Ostschweiz“ in der Bundeshauptstadt einrichten wollen. Ein solche Institution wäre eine geeignete Massnahme, spezifisch ostschweizerische Interessen in Ergänzung zu den Lobbying-Anstrengungen der KdK wirksam zu machen. Eher im Bereich der weichen Faktoren würde darüber hinaus die Durchführung eines jährlich stattfindenden ostschweizerischen Kulturevents in der Bundeshauptstadt liegen. Dieser wäre geeignet, dazu beizutragen, dass die Ostschweiz von den Entscheidungsträgern auf Bundesebene vermehrt als eigenständiger Landesteil mit spezifischen kulturellen Ausprägungen wahrgenommen würde. Die Regierung sieht vor, sich im Rahmen der ORK politisch für eine Umsetzung dieser skizzierten Vorhaben, die zu einer besseren Wahrnehmung der Ostschweiz und damit auch des Kantons St.Gallen bei den Entscheidungsträgern auf Bundesebene beitragen, einzusetzen.

**Leitsatz 6:**

*Einigkeit schafft Vertrauen. Gemeinsam mit den anderen Kantonen treten wir für eine gleichberechtigte Partnerschaft von Bund und Kantonen ein.*

*Das Engagement zu Gunsten der KdK als effektiver Interessenvertretung der Kantone soll auch weiterhin integraler Bestandteil der Aussenpolitik des Kantons St.Gallen sein. Die Regierung sieht vor, dieses Engagement uneingeschränkt fortzusetzen. Hierzu gehört insbesondere auch die bereitwillige Übernahme von Mandaten der KdK, sofern diese Mitgliedern der Regierung – bzw. auf der untergeordneten fachlichen Ebene Exponenten der Staatsverwaltung – angetragen werden.*

*Auch wenn der Regierung aufgrund der erwähnten neuen Verfassungsbestimmungen im Bereich der Aussenbeziehungen zweifelsohne eine Führungsrolle zukommt, ist ihr bewusst, dass die zielgerichtete und wirkungsvolle Pflege der Aussenbeziehungen der innenpolitischen Abstützung bedarf. Dies ist nur gewährleistet, wenn auch der Kantonsrat die grundsätzliche Stossrichtung dieser Aussenbeziehungen mitträgt. Die Regierung hat schon bisher das Parlament im Rahmen des Amtsberichts jährlich über die aktuellen Entwicklungen im Bereich der Aussenbeziehungen informiert. Diese Praxis wird konsequent weitergeführt. Ergänzend dazu wird sie den Kantonsrat mit ergänzenden Berichterstattungen informieren, wenn Modifikationen der im Rahmen dieses Berichts vorgenommenen Schwergewichtsbildungen angezeigt sind.*

*Die Aufwendungen für den Aufbau und die Pflege der Aussenbeziehungen werden dem Grossen Rat jährlich im Rahmen des Voranschlags zur Beschlussfassung vorgelegt. Die Sachaufwendungen betragen zurzeit knapp 0,5 Mio. Franken (ohne Personalkosten; Stand Voranschlag 2003). Der grösste Teil davon entfällt auf die Mitgliederbeiträge an die verschiedenen Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, wobei der Mitgliederbeitrag an die KdK mit rund 180'000 Franken am stärksten ins Gewicht fällt.*

*Die Pflege der Aussenbeziehungen bindet auch personelle Ressourcen. Die personellen Aufwendungen fallen im Bereich der Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen in der Staatskanzlei, jedoch insbesondere auch – auf der jeweiligen Fachebene – bei zahlreichen Ämtern und Dienststellen in praktisch allen Departementen an. So sind es beispielsweise die Leiterinnen und Leiter der zuständigen Ämter bzw. Fachstellen, welche den Kanton St.Gallen in den jeweiligen Kommissionen der Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (namentlich IBK und Arge Alp) vertreten. Ebenso obliegt diesen die fachliche Begleitung der Tätigkeiten der jeweiligen Fachdirektorenkonferenzen.*

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Nach Art. 74 Abs. 2 der neuen Kantonsverfassung (abgekürzt nKV), die am 1. Januar 2003 in Vollzug tritt, informiert die Regierung den Kantonsrat über die Aussenbeziehungen. Zudem informiert sich der Kantonsrat nach Art. 65 lit. e nKV über die Aussenbeziehungen und legt Ziele für deren Ausgestaltung fest. Diese neuen Verfassungsbestimmungen rechtfertigen es, dem Grossen Rat einen Bericht über die künftige Strategie der Aussenbeziehungen zu unterbreiten. Die Regierung ist hierzu nach Art. 91 Abs. 1 des Grossratsreglementes (sGS 131.11) auch aus eigenem Antrieb – ohne Postulatsauftrag – befugt. Mit dem vorliegenden Bericht kommen wir dem künftigen Verfassungsauftrag nach.

## 1. Ausgangslage

Die regelmässige Pflege und Förderung der Aussenbeziehungen des Kantons St.Gallen ist für die Lösung unterschiedlichster Problemstellungen von grundlegender Bedeutung. Die Zusammenarbeit auf nationaler, interkantonaler und internationaler Ebene tangiert alle Politikbereiche; besonders betroffen sind regelmässig Projekte in den Bereichen Verkehr, Kultur, Bildung, Sicherheit sowie Versorgungs- und Entsorgungsanlagen.

Die für die vielfältigen Aussenbeziehungen des Kantons St.Gallen relevanten Rechtsgrundlagen des Bundes und des Kantons St.Gallen haben seit dem Jahr 2000 verschiedene Änderungen erfahren: Auf Bundesebene sind die neue Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) und das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (SR 138.1; abgekürzt BGMK) in Kraft getreten. Weiter wurde der Aussenpolitische Bericht 2000 des Bundesrates veröffentlicht. Auf kantonaler Ebene stimmten die Stimmberechtigten am 20. Juni 2001 der total revidierten Kantonsverfassung (abgekürzt nKV) zu. Diese tritt am 1. Januar 2003 in Vollzug. Neu wird darin das Prinzip der aktiven grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als besonderes Staatsziel formuliert.

Diese Änderungen und Präzisierungen der Rechtsgrundlagen auf eidgenössischer und kantonal-er Ebene rechtfertigen es, die Strategie der Aussenbeziehungen zu überdenken bzw. überhaupt eine solche Strategie zu definieren. Die Strategie soll die Leitsätze und langfristigen Ziele des Kantons St.Gallen im Bereich der Aussenbeziehungen festlegen sowie den damit betrauten Dienststellen der Staatsverwaltung eine zielgerichtete Aufgabenerfüllung im Bereich der „kleinen“ Aussenpolitik sowie ein Controlling der Leistungen in diesem Bereich ermöglichen.

Der vorliegende Bericht erläutert in einem ersten Abschnitt die für die Strategie zu berücksichtigenden bundes- und kantonrechtlichen Grundlagen. Der zweite Abschnitt vermittelt einen Überblick über die vielfältige Mitwirkung des Kantons in Gremien der internationalen, nationalen und interkantonalen Zusammenarbeit. Nach einer kurzen Darstellung der bisherigen Strategie wird im vierten Kapitel die künftige Strategie der Aussenbeziehungen des Kantons St.Gallen skizziert.

### 1.1. Grundlagen auf Bundesebene

#### 1.1.1. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*

Nach Art. 54 Abs. 1 BV sind die auswärtigen Angelegenheiten grundsätzlich Sache des Bundes. Diesem kommt bezüglich des Abschlusses von Staatsverträgen mit dem Ausland umfassende Kompetenz zu, d.h. er kann alle auf diesem Gebiet sich stellenden Fragen abschliessend regeln. Dabei ist der Bund nicht an die innerstaatlich geltende Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen gebunden. Im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten ist der Bund vielmehr auch für jene Bereiche zuständig, die gesamtschweizerisch den Kantonen zugewiesen sind. Dennoch weist Art. 54 Abs. 3 BV den Bund an, bei der Wahrnehmung der Be-

ziehungen zum Ausland auf die Zuständigkeiten der Kantone Rücksicht zu nehmen und deren Interessen zu wahren.

Nach Art. 55 Abs. 1 BV wirken die Kantone an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheidungen mit, die ihre Zuständigkeiten oder wesentliche kantonale Interessen betreffen. Dem Bund kommt überdies nach Art. 55 Abs. 2 BV die Pflicht zu, die Kantone rechtzeitig und umfassend zu informieren sowie deren Stellungnahme einzuholen. Besonderes Gewicht kommt den Stellungnahmen der Kantone zu, wenn sie in ihren Zuständigkeitsbereichen betroffen sind. In diesen Fällen wirken die Kantone in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit (Art. 55 Abs. 3 BV).

Die Kantone dürfen in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge abschliessen (Art. 56 Abs. 1 BV), sofern diese Verträge den Rechten und Interessen des Bundes sowie den Rechten der anderen Kantone nicht zuwiderlaufen (Art. 56 Abs. 2, Satz 1 BV) und der Bund im betreffenden Bereich selber noch keinen Staatsvertrag abgeschlossen hat. Die Kantone haben den Bund vor Abschluss derartiger Verträge zu informieren (Art. 56 Abs. 2, Satz 2 BV).

Nach Art. 56 Abs. 3 BV können die Kantone mit untergeordneten ausländischen Behörden direkt verkehren; in den übrigen Fällen erfolgt der Verkehr der Kantone mit dem Ausland durch Vermittlung des Bundes.

### **1.1.2. Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes**

Das BGMK ist seit 1. Juli 2000 in Kraft. Es konkretisiert, ohne Neuerungen einzuführen, die in der BV formulierten Grundsätze der Aussenpolitik des Bundes. Die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes kann mit den drei Stichworten Information, Anhörung und Mitwirkung wiedergegeben werden.

Die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes zielt darauf ab, die Interessen der Kantone angemessen zu berücksichtigen und die Zuständigkeiten der Kantone zu wahren (Art. 2 BGMK). Dies soll durch gegenseitige Information (Art. 3 BGMK), Anhörung der Kantone und Berücksichtigung ihrer Stellungnahme (Art. 4 BGMK) sowie schliesslich durch Mitwirkung der Kantone bei der Vorbereitung von Verhandlungsmandaten und bei Verhandlungen (Art. 5 BGMK) erreicht werden. Dazu kommt die Verpflichtung der Kantone, die für die Umsetzung des internationalen Rechtes erforderlichen Anpassungen rechtzeitig vorzunehmen (Art. 7 BGMK).

Die Regelungen des BGMK basieren auf den positiven Erfahrungen, die mit dem Miteinbezug kantonaler Experten in die Verhandlungen der Schweiz mit der Europäischen Union (abgekürzt EU) zuerst über das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum und später über die sektoriellen Abkommen Schweiz-EG (abgekürzt Bilaterale I) gemacht werden konnten. Die Erfahrungen zeigten, dass die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes insbesondere bei den Bilateralen I zu praktikablen Lösungen geführt hatte.

Im Bereich der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes bestehen jedoch noch Entwicklungsmöglichkeiten. Solche könnten darin bestehen, Stellungnahmen der Kantone zu aussenpolitischen Verhandlungsgegenständen, die den kantonalen Zuständigkeitsbereich betreffen, für den Bund verbindlich auszugestalten. Einer schleichenden Erosion kantonaler Kompetenzbereiche durch internationale Verträge könnte damit zumindest teilweise entgegengewirkt werden.

### **1.1.3. Aussenpolitischer Bericht 2000 des Schweizerischen Bundesrates**

Im aussenpolitischen Bericht 2000 "Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt" vom 15. November 2000 setzt der Bundesrat die aussenpolitischen Schwerpunkte der Schweiz für die kommenden Jahre. Der Bundesrat ist davon überzeugt, dass die Interessen der Schweiz dann wirksam vertreten werden können, wenn die aussenpolitischen Tätigkeiten darauf ausgerichtet sind, die Unabhängigkeit der Schweiz durch die Wah-

zung eines möglichst grossen Handlungsspielraums zu stärken. Gleichzeitig hat die Schweiz eine internationale Verantwortung wahrzunehmen. Der Bundesrat formuliert fünf Schwerpunkte seiner Aussenpolitik: friedliches Zusammenleben der Völker, Achtung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie, Wahrung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland, Linderung von Not und Armut in der Welt sowie Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Die zwei Prämissen der eidgenössischen Aussenpolitik - die schweizerischen Interessen sowie die internationale Verantwortung - sollen durch verstärkte Präsenz und eine intensivierete Zusammenarbeit auf der internationalen Ebene wahrgenommen werden.

Eine grundlegende Bedeutung misst der Bundesrat dem Dialog und der vertraglichen Absicherung der Beziehungen mit EU-Mitgliedstaaten zu, welche die wichtigsten Partner sind. Die Beziehungen zu diesen Ländern werden als sehr gut bezeichnet. Besonders hervorgehoben wird auch der regelmässige Dialog mit den Europäischen Institutionen in Brüssel. Weiter soll die Zusammenarbeit mit den gegenwärtigen 13 EU-Beitrittskandidaten verstärkt werden.

## **1.2. Grundlagen auf kantonaler Ebene**

### **1.2.1. Vorbemerkungen**

Die geltende Kantonsverfassung (sGS 101; abgekürzt KV) befasst sich mit dem Thema Aussenbeziehungen im vierten Abschnitt bei den Befugnissen des Grossen Rates. Nach Art. 55 Ziff. 6 KV schliesst der Grosse Rat Verkommnisse und Verträge mit anderen Kantonen und Staaten innert der Schranken der BV.

An der Volksabstimmung vom 10. Juni 2001 nahmen die St.Galler Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die total revidierte Kantonsverfassung (abgekürzt nKV) an. Der Vollzugsbeginn wurde auf 1. Januar 2003 festgesetzt. Der vorliegende Bericht, der sich mit der künftigen ausserpolitischen Strategie der Regierung befasst, nimmt ausschliesslich auf die nKV Bezug. Aus der Erkenntnis, dass die Förderung und Pflege der Aussenbeziehungen zentrales Instrument zur Erreichung verschiedener Ziele darstellt, befasst sich die nKV in drei Bestimmungen mit den Aussenbeziehungen. Die geltende KV kennt, im Gegensatz zur nKV, keine Zielvorgabe für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

### **1.2.2. Neue Verfassung des Kantons St.Gallen**

In Art. 23 nKV wird das Prinzip der aktiven, grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als besonderes Staatsziel formuliert. Nach Art. 23 nKV setzt sich der Staat zum Ziel, in Zusammenarbeit mit dem Bund, anderen Kantonen und dem Ausland, Aufgaben gemeinsam zu lösen und das gegenseitige Verständnis der Bevölkerung auf- und auszubauen sowie einen Beitrag zur Friedenserhaltung zu leisten. Der Staat tritt zudem dafür ein, dass der Bund die Eigenständigkeit der Kantone wahrt.

Nach Art. 74 nKV führt die Regierung den Bereich der Wahrnehmung der Aussenbeziehungen. Sie leitet die staatliche Zusammenarbeit mit dem Bund, mit den anderen Kantonen und mit dem Ausland. Dabei ist ihre Planungs- und Führungstätigkeit vor allem aufgrund ihrer vollen Kompetenz zur Verhandlungsführung gestützt auf Art. 74 Abs. 2 lit. a nKV weiter gefasst als in den übrigen Politikbereichen. Die Regierung schliesst nach Art. 74 Abs. 2 nKV im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zwischenstaatliche Vereinbarungen ab, bezeichnet Vertretungen des Staates in zwischenstaatlichen Einrichtungen und informiert den Kantonsrat über die Aussenbeziehungen. Weiter ist die Regierung gemäss Art. 74 Abs. 3 nKV nach Massgabe der BV zuständig zur Einreichung von Standesinitiativen, soweit nicht der Kantonsrat dieses Recht ausübt, und zur Mitwirkung beim Standesreferendum.

Für den Verkehr mit ausserkantonalen und ausländischen Behörden ist die Regierung allein zuständig. Zu beachten ist der Vorbehalt von Art. 56 Abs. 3 BV, wonach die Kantone nur mit untergeordneten ausländischen Behörden ohne Vermittlung des Bundes verkehren dürfen.

Eine eher untergeordnete Rolle kommt in den kantonalen Aussenbeziehungen der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger zu. Diese wird mittels obligatorischem und fakultativem Konkordats- und Staatsvertragsreferendum nach Art. 48 lit. b und Art. 49 lit. b nKV gewährleistet. Die Praxis wird hier weisen müssen, ob dieses Mitwirkungsrecht der Bevölkerung tatsächlich genutzt wird.

Der Kantonsrat hat nach Art. 64 lit. b nKV die Kompetenz, seine Vertretung in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Versammlungen und Kommissionen zu wählen. Er genehmigt nach Art. 65 lit. c nKV Abschluss und Kündigung zwischenstaatlicher Vereinbarungen im Verfassungs- und Gesetzesrang. Zudem informiert sich der Kantonsrat nach Art. 65 lit. e nKV über die Aussenbeziehungen und legt Ziele für deren Ausgestaltung fest. Er kann mit anderen Parlamenten von sich aus verkehren. Gegenüber der bisherigen verfassungsrechtlichen Regelung bedeutet dies eine Präzisierung der Kompetenzen des Parlaments im Bereich der Aussenbeziehungen.

## **2. Mitgliedschaft in Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit: Aktuelle Situation**

### **2.1. Institutionen der internationalen Zusammenarbeit**

#### **2.1.1. Institutionen der Zusammenarbeit auf europäischer Ebene**

##### **2.1.1.1. Die Versammlung der Regionen Europas**

Die Versammlung der Regionen Europas (abgekürzt VRE) wurde als Zusammenschluss für die regionale europäische Kooperation im Jahr 1985 gegründet und bietet ihren Mitgliedern die Möglichkeit eines gesamteuropäischen Erfahrungsaustauschs. Sie setzt sich zum Ziel, den Dialog, das gemeinsame Zusammenwirken und gemeinsame Aktionen der Regionen Europas zu organisieren und zu entwickeln. Weiter soll die kulturelle Vielfalt in Europa, unter Wahrung der Verträge der Europäischen Gemeinschaft sowie der Verfassungen der verschiedenen Staaten, gefördert werden.

Der VRE können alle "demokratischen" Regionen Europas beitreten. Bis heute gehören ein Grossteil der Regionen bzw. Gebietskörperschaften Europas, einschliesslich der mittel- und osteuropäischen Staaten, der VRE an. Mit Ausnahme der Kantone Appenzell A.Rh. und I.Rh., Glarus und Schaffhausen sind zudem alle Schweizer Kantone Mitglieder der VRE. Der Kanton St.Gallen ist der VRE im Jahr 1993 beigetreten.

Im Zentrum der Aktivitäten der VRE stehen der Europarat und die EU. Letztere hat eine eigentliche Struktur- und Regionalpolitik entwickelt, deren Ziel eine schrittweise Angleichung des Lebensstandards und der Strukturen innerhalb der Gemeinschaft sowie der Ausgleich von negativen Integrationseffekten auf die Regionen ist. Die EU steht auch heute noch im Mittelpunkt der Aktivitäten der VRE. Dies führte dazu, dass trotz Gleichbehandlung zunehmend Asymmetrien zwischen den Regionen aus Mitgliedstaaten und jenen aus Nicht-Mitgliedstaaten entstanden. Diese Entwicklung wurde durch die Schaffung des Ausschusses der Regionen (abgekürzt AdR) noch verstärkt. Die vorbereitenden Konsultationen der Regionsvertreter aus Mitgliedstaaten zu Angelegenheiten, die im AdR behandelt werden, laufen heute v.a. im Rahmen der VRE ab, da im AdR nicht nur Regions-, sondern auch Vertreter lokaler Gebietskörperschaften Einsitz nehmen. Seit Ende der neunziger Jahre ist zudem zu beobachten, dass die assoziierten mittel- und osteuropäischen Staaten in der VRE eine dominante Rolle einnehmen.

Die VRE stellt jedes Jahr ein Aktionsprogramm auf, in dem die Ziele und aktuellen Projekte festgehalten werden. Gegenwärtig steht die Interessenvertretung der Regionen im Hinblick auf den Europäischen Konvent im Zentrum der Aktivitäten der VRE. Ein Projekt von dauernder Bedeutung ist zudem das im Jahr 1994 von der VRE ins Leben gerufene Centurio-Programm. Dies ist ein Ausbildungsprogramm, das die Förderung des Austauschs von Erfahrungen und

Know-how zwischen politischen Vertretern und regionalen Verwaltungsbeamten aus West-, Mittel- und Osteuropa zum Ziel hat. Das Centurio-Programm bezweckt insbesondere, den Vertretern dieser Regionen die Möglichkeit zu geben, ihre Kenntnisse in Angelegenheiten der regionalen Demokratie zu vertiefen und praktische Erfahrungen hinsichtlich der Arbeitsweise der verschiedenen westlichen Regionalverwaltungen zu erwerben. Der Kanton St.Gallen führt seit 1994 in unregelmässigen Abständen derartige Programme mit Angehörigen der Regionalverwaltungen mittel- und osteuropäischer Staaten durch. Zudem engagiert er sich aktiv in der Kommission A „Institutionelle Angelegenheiten“, die insbesondere Fragen der Interessenvertretung der Regionen auf europäischer Ebene erörtert.

#### 2.1.1.2. Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas

Das Ministerkomitee des Europarates gründete am 14. Januar 1994 mit der Statutarischen Resolution (94) 3 (SR 0.192.030.23; abgekürzt Statutarische Resolution) den Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (abgekürzt KGRE). Mit dieser Einrichtung verfolgt das Ministerkomitee die Absicht, die Rolle der Gemeinden und Regionen im institutionellen Rahmen des Europarates zu stärken und zu fördern.

Der KGRE setzt sich aus Vertretern zusammen, die in einer Gemeinde oder in einer Region ein Wahlmandat innehaben oder unmittelbar einem gewählten Organ der Gemeinde oder Region verantwortlich sind. Jeder Mitgliedstaat hat Anspruch auf die gleiche Anzahl Sitze im KGRE wie in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates. Aus den 32 Mitgliedstaaten des Europarates nehmen insgesamt 234 gewählte Volksvertreterinnen und -vertreter im KGRE Einsitz. Die Schweizer Delegation besteht aus sechs vom Bundesrat auf Vorschlag der Konferenz der Kantonsregierungen (abgekürzt KdK) und der schweizerischen Gemeinde- und Städteverbände gewählten Vertretern. Aus dem Kanton St.Gallen gehört derzeit ein Mitglied der Regierung der Schweizer Delegation an.

Als beratendes Organ hat der KGRE die Beteiligung von Gemeinden und Regionen an der Verwirklichung der Einheit in Europa sowie ihre Vertretung und Beteiligung an den Arbeiten des Europarates sicherzustellen. Der KGRE hat dafür das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung des Europarates über seine Auffassungen zu den Massnahmen zu informieren, welche die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften betreffen. Zudem ist es seine Aufgabe, die Gebietskörperschaften über den europäischen Integrationsprozess auf dem Laufenden zu halten und den Gedanken der europäischen Einheit in ihrem Kreis zu fördern.

### **2.1.2. Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit**

#### 2.1.2.1. Arbeitsgemeinschaft Alpenländer

Die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (abgekürzt Arge Alp), gegründet im Jahr 1972, war der erste Zusammenschluss für die Zusammenarbeit europäischer Gebietskörperschaften im Alpenraum. Ihr gehören die Kantone Graubünden, St.Gallen und Tessin, die deutschen Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg, die österreichischen Bundesländer Vorarlberg, Tirol und Salzburg, die autonomen italienischen Provinzen Bozen-Südtirol und Trient sowie die Region Lombardei an. Der Kanton St.Gallen ist seit 1982 Mitglied der Arge Alp.

Die Arge Alp hat zum Ziel, als Ansprechpartnerin für alle Fragen grenzüberschreitender Art im Alpenraum, gemeinsame Probleme und Anliegen der Mitgliedsländer zu behandeln. Das Gemeinsame Leitbild für die Entwicklung und Sicherung des Alpengebietes aus dem Jahr 1996 formuliert die Grundsätze und Leitziele zur Erhaltung und nachhaltigen Entwicklung dieses Raumes. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem gegenseitigen Informationsaustausch sowie auf der Erarbeitung von Empfehlungen in den Bereichen Umweltschutz, Verkehr, wirtschaftliche Entwicklung und Kultur im Alpenraum.

Gemeinsame Projekte (z.B. Alpenkonvention, grenzüberschreitende Flugrettung im Arge Alpenraum, Know-how-Transfer im alpinen Rettungswesen) werden zur Zeit in vier Kommissionen und einer Untergruppe behandelt. Aktuelle Projekte sind zudem das Sportprogramm 2003, das spezielle Behindertensportanlässe beinhaltet, ein Marketingkonzept für die Weisstanne, das Wirtschaftspartner-Netzwerk Alpnet, die Vernetzung von Gründer- und Business-Zentren im Alpenraum, die Erarbeitung einer Marke „Alpen“ sowie die Prüfung der gemeinschaftsrechtlichen Zulässigkeit der Querfinanzierung des Brennerbasistunnels durch Einnahme aus parallelen Strassenverbindungen.

#### 2.1.2.2. Internationale Bodenseekonferenz

Die Internationale Bodenseekonferenz (abgekürzt IBK) wurde als grenzüberschreitendes Kooperationsgremium im Jahr 1972 durch die Kantone St.Gallen, Schaffhausen, Thurgau, beide Appenzell, die deutschen Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern und das österreichische Bundesland Vorarlberg gegründet. Der Kanton Zürich und das Fürstentum Liechtenstein traten der IBK im November 1998 als Mitglieder bei.

Die IBK ist das Hauptgremium für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Bodenseeregion. Die Zusammenarbeit im Rahmen der IBK umfasst sämtliche für die Bodenseeregion relevanten Sachgebiete. Ende 1994 verabschiedete die IBK das Bodenseeleitbild, das die Ziel- und Entwicklungsvorstellungen der Mitgliedsländer und -kantone für den Bodenseeraum enthält und praktisch alle relevanten Sachgebiete von Umwelt und Verkehr, über Bildung und Wissenschaft, bis hin zu Kultur und Gesundheit umfasst. Die im Bodenseeleitbild formulierten Zielvorstellungen sollen von den kommunal, regional und national Verantwortlichen in ihre Planungen und Erwägungen miteinbezogen werden.

Gemeinsame Projekte (z.B. Bodensee-Agenda 21, Internationale Bodensee-Hochschule IBH, Interreg III-A Initiative "Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein") werden in sieben Kommissionen vorbereitet und realisiert.

#### 2.1.2.3. Parlamentarier-Kommission Bodensee

Die Parlamentarier-Kommission Bodensee wurde im Jahr 1994 auf Anregung der Parlamentspräsidenten der IBK-Mitgliedsländer und -kantone ins Leben gerufen. Diese entsenden je drei Mitglieder ihrer Parlamente in die Parlamentarier-Kommission, die einen ständigen Informationsaustausch mit der IBK pflegt und Anregungen an die IBK richten kann. Die St.Galler Mitglieder werden von den Fraktionen des Grossen Rates bezeichnet. Der amtierende Grossratspräsident begleitet die St.Galler Delegation zu den Sitzungen.

Ziel und Aufgabe der Parlamentarier-Kommission Bodensee ist es, durch einen ständigen Informations- und Meinungsaustausch gemeinsame Lösungen für grenzüberschreitende Fragen anzustreben. Die Mitglieder der Parlamentarier-Kommission sollen in den entsendenden Parlamenten mit den ihnen gegebenen parlamentarischen Möglichkeiten dafür eintreten, dass die Beratungsergebnisse auf kantonaler und Länderebene umgesetzt werden.

#### 2.1.2.4. INTERREG-Initiativen der EU

Bei den INTERREG-Initiativen handelt es sich um Gemeinschaftsinitiativen, die grenzüberschreitende Massnahmen der Zusammenarbeit, wie Infrastrukturvorhaben, die Zusammenarbeit öffentlicher Versorgungsunternehmen, gemeinsame Aktionen von Unternehmen sowie Kooperationen im Umweltschutzbereich fördern. Ziele sind die Vorbereitung der Grenzregionen auf den Binnenmarkt, damit sie im Wettbewerb der Standorte bestehen können, sowie eine harmonische und ausgeglichene Entwicklung und Raumplanung im europäischen Raum. Die Gemeinschaft hat erkannt, dass die europäische regionale Zusammenarbeit ein besonders geeignetes Mittel darstellt, um eine Raumentwicklung zu fördern, die keine allzu grossen Gegensätze zwischen den grossen europäischen Zonen entstehen lässt. Da diese Devise über

die Landesgrenzen hinaus innerhalb und ausserhalb der Gemeinschaft gilt, haben sich die INTERREG-Initiativen als wesentlicher Impuls für die Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erwiesen.

Im Bewusstsein der speziellen Probleme, die sich den Grenzregionen innerhalb und ausserhalb der Gemeinschaft stellen, hat die Kommission bereits Ende der Achtzigerjahre die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa insgesamt zur prioritären Aufgabe erklärt. In die INTERREG-Initiativen wurden von Anfang an, d.h. seit dem Jahr 1991 auch Regionen ausserhalb der EU miteinbezogen, u.a. auch die Schweiz.

Dem Kanton St.Gallen kommt im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Interreg III-A Initiative) eine umfassende koordinierende Rolle zu und das Sekretariat der Ostschweizer Regierungskonferenz nimmt für den Schweizer Teil des Interreg III-A Programmgebiets "Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein" die Aufgabe der partnerschaftlichen Netzwerkstelle wahr. Das Interreg III-B-Programm dient der Förderung der transnationalen, das Interreg III-C-Programm jener der interregionalen Zusammenarbeit. Der Kanton St.Gallen nimmt ebenfalls am Interreg III-B-Programm für den Alpenraum, nicht jedoch an einem Interreg III-C-Programm teil, da jenes vorab für Nicht-Grenzregionen reserviert ist.

#### 2.1.2.5. Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Regionen

Der Kanton St.Gallen pflegt mit drei Regionen aus mittel- und osteuropäischen Staaten eine institutionalisierte Zusammenarbeit. Es handelt sich dabei um das Komitat Hajdú-Bihar aus Ungarn, Bielsko-Biala aus Polen (heute grösstenteils zur Wojwodschaft Schlesien gehörend) und den Bezirk Liberec aus der Tschechischen Republik. Im Jahr 2001 regelte die St.Galler Regierung die Partnerschaften mit Regionen aus mittel- und osteuropäischen Ländern in grundsätzlicher Hinsicht neu (RRB 2001/553). Beziehungen, die von einzelnen Departementen und ihren Dienststellen aufgebaut und gepflegt wurden, sollen auf Regierungsstufe angehoben und damit auf eine politische Grundlage gestellt werden. Die Regierung beabsichtigte dabei, mit den Regionen Liberec (Tschechien), Hajdú-Bihar (Ungarn) und Schlesien (Polen) eine Zusammenarbeitsvereinbarung abzuschliessen. Ziel dieser Zusammenarbeit ist, den mittel- und osteuropäischen Regionen beim Aufbau demokratischer Strukturen zu helfen und die Reorganisation der Verwaltung zu unterstützen.

Erste Zusammenarbeitsvereinbarungen nach dem neuen Konzept der Regierung wurden am 25. Oktober 2001 mit der Region Liberec und am 5. Juli 2002 mit dem Komitat Hajdú-Bihar abgeschlossen. Diese Vereinbarungen dienen als Diskussionsgrundlage für eine mögliche Zusammenarbeitsvereinbarung mit Schlesien.

##### a) Zusammenarbeit mit dem Bezirk Liberec (Tschechien)

Der private St.Galler Verein "Kooperation St.Gallen – Liberec CR" unterhält seit 1990 eine Partnerschaft mit der Stadt bzw. – seit der Gebietsreform – mit dem Bezirk Liberec in der Tschechischen Republik. Die Zusammenarbeitsbeziehungen dieser auf privater Basis beruhenden Kooperation bestehen hauptsächlich in einem intensiven Gedanken- und Erfahrungsaustausch und umfassen die folgenden Bereiche: Austausch von Schülerinnen und Schülern sowie Sprachlehrerinnen und -lehrern, Ausbildung von Verwaltungsangestellten, Vermittlung von Praktika für ärztliches und Pflegepersonal, Vermittlung von Kontakten in der Land- und Textilwirtschaft, diverse Beziehungen zwischen Spitälern in St.Gallen und Liberec (heute weniger intensiv).

Auf Initiative der Regierung von Liberec wurde die bereits auf privater Ebene bestehende Regionenpartnerschaft "Kooperation St.Gallen - Liberec CR" politisch offiziellisiert. Am 25. Oktober 2001 wurde im Rahmen eines Besuchs des Regierungspräsidenten aus Liberec die "Vereinbarung des Bezirkes Liberec und des Kantons St.Gallen über regionale Zusammenarbeit und Know how-Transfer" unterzeichnet. Diese Vereinbarung bildet die rechtliche Grundlage für die

offizielle, behördlich abgestützte Zusammenarbeit zwischen dem Kanton St.Gallen und dem Bezirk Liberec und umfasst eine Kooperation in den verschiedensten Verwaltungszweigen. Für die zielgerichtete Zusammenarbeit sieht die Vereinbarung vor, dass die Partner gemeinsam alle zwei Jahre Schwerpunkte und Prioritäten der Zusammenarbeit festlegen und das dafür notwendige Umsetzungsprogramm gestalten. Für die Jahre 2002 und 2003 wurden die drei Schwerpunktthemen Kommunikation und Information der Öffentlichkeit, Landwirtschaft und Umwelt sowie wirtschaftliche und regionale Entwicklung festgelegt.

#### b) Zusammenarbeit mit dem Komitat Hajdù-Bihar (Ungarn)

Verschiedene Verwaltungsstellen des Kantons St.Gallen – hauptsächlich das Departement für Inneres und Militär und das Finanzdepartement – arbeiten seit längerem in Ungarn mit dem Komitat Hajdù-Bihar zusammen. Anlässlich des Besuchs einer St.Galler Regierungsdelegation in Debrecen unterzeichneten der Vorsitzende der Generalversammlung des Komitats Hajdù-Bihar und der damalige Vorsteher des Departementes für Inneres und Militär des Kantons St.Gallen am 11. April 1996 eine "Gemeinsame Erklärung" über die Zusammenarbeit. Gegenstand der Zusammenarbeit zwischen dem Komitat Hajdù-Bihar und dem Kanton St.Gallen bildet vorwiegend ein Gedanken- und Erfahrungsaustausch in verschiedenen Verwaltungsbereichen, insbesondere gegenseitige Besuche von Behördendelegationen, Steuerverwaltung, Polizei (institutionalisiert), kultureller Austausch, Schüler- und Lehrlingsaustausch.

Im Frühjahr 2002 trat die Regierung des Komitats Hajdù-Bihar mit dem Wunsch an die Regierung heran, die „Gemeinsame Erklärung“ aus dem Jahr 1996 zu erneuern. In der Folge erarbeitete der Kanton St.Gallen nach der Vorlage der Vereinbarung mit Liberec einen Vereinbarungsentwurf, mit dem sich Hajdù-Bihar einverstanden erklärte. Am 5. Juli 2002 wurde die „Vereinbarung des Komitats Hajdù-Bihar und des Kantons St.Gallen über regionale Zusammenarbeit“ im Rahmen des Besuchs einer St.Galler Regierungsdelegation in Debrecen unterzeichnet. Als Gebiete der Zusammenarbeit bezeichnet die Vereinbarung Schulwesen, Jugend, Gesundheitswesen, Kultur und Sport. Ausserdem können die Partner im gegenseitigen Einverständnis weitere Gebiete der Zusammenarbeit festlegen. Auch hier ist vorgesehen, für die zielgerichtete Zusammenarbeit alle zwei Jahre ein Umsetzungsprogramm zu erarbeiten.

#### c) Zusammenarbeit mit Bielsko-Biala bzw. Schlesien (Polen)

Seit Ende des Jahres 1991 bestehen Kontakte zwischen dem Kanton St.Gallen und der polnischen Wojwodschaft Bielsko-Biala, die nunmehr seit der polnischen Gebietsreform grösstenteils zur Wojwodschaft Schlesien gehört. Anlässlich des Besuchs einer St.Galler Delegation in Bielsko-Biala wurde am 3. November 1995 eine "Absichtserklärung über die Zusammenarbeit zwischen der Wojwodschaft Bielsko-Biala und dem Kanton St.Gallen" unterzeichnet. Eine Zusammenarbeit fand bzw. findet in folgenden Bereichen statt: Aufnahme von Verwaltungsangestellten als Praktikantinnen und Praktikanten im Rahmen des Centurio-Programms der VRE (unregelmässig seit 1994), Seminare mit Spitzenbeamtinnen und -beamten (1994), Austausch von Schulklassen der landwirtschaftlichen Schulen, Know how-Transfer im landwirtschaftlichen Bereich, Austausch von Berufs- und Mittelschulklassen (je zwei Reisen je Jahr), Zusammenarbeit der Spitäler Flawil und Bystra.

Im Frühjahr 2002 gelangte die Regierung der Wojwodschaft Schlesien mit der Bitte an den Kanton St.Gallen, die Vereinbarung mit der ehemaligen Wojwodschaft Bielsko-Biala mit der Wojwodschaft Schlesien als Partner zu erneuern. Der Kanton St.Gallen erklärte sich damit einverstanden und erarbeitete ebenfalls nach dem Vorbild der Vereinbarung mit Liberec einen Vereinbarungsvorschlag. Dieser Vorschlag umfasst die bereits bestehenden Felder der Zusammenarbeit (Landwirtschaft, Gesundheitswesen, soziale Fragen, Kulturaustausch, wirtschaftliche und regionale Entwicklung, Jugendbegegnungen) und wurde der Wojwodschaft Schlesien unterbreitet. Eine Antwort auf den Vereinbarungsentwurf steht zurzeit noch aus.

### 2.1.2.6. Bilaterale Beziehungen

Der Kanton St.Gallen pflegt die Zusammenarbeit mit dem benachbarten Ausland nicht nur in grenzüberschreitenden Gremien, sondern er stärkt den gegenseitigen Austausch auch aktiv durch bilaterale Beziehungen. Eine institutionalisierte Zusammenarbeit findet mit dem Fürstentum Liechtenstein und dem österreichischen Bundesland Vorarlberg im Rahmen eines respektive zweier jährlicher Gespräche auf Regierungsebene statt. Weitere bilaterale Kontakte des Kantons St.Gallen mit benachbarten Gliedstaaten ergeben sich aufgrund aktueller grenzüberschreitender Fragestellungen.

## 2.2. Institutionen der nationalen Zusammenarbeit

### 2.2.1. Allgemeines

Der in vielen Bereichen des schweizerischen Staatswesens herrschende Vollzugsföderalismus bedarf einer grundlegenden Überarbeitung im Sinn der Entwicklung hin zu einem partnerschaftlichen Nebeneinander von Bund und Kantonen. Anknüpfend an das BGMK, das die Kantone in die Mitverantwortung für eine optimale Aufgabenerfüllung und Interessenwahrung in aussenpolitischen Belangen einbindet, plädierte deshalb die Regierung seit langem auch im innenpolitischen Verhältnis für eine intensivere Mitwirkung der Kantone. Sie trat zudem wiederholt für einen frühen Einbezug der Kantone in die Bundesgesetz- und Verordnungsgebung ein. Insbesondere in Vollzugsfragen können die Kantone den Bundesbehörden Fachwissen anbieten, da die kantonalen Verwaltungen bürgernäher als die Bundesverwaltung sind.

### 2.2.2. Pflege der Kontakte zu den st.gallischen Mitgliedern der Bundesversammlung

Seit dem Jahr 1996 institutionalisierte die Regierung regelmässige Kontakte zu den st.gallischen Mitgliedern der Bundesversammlung. So trifft sie sich mit diesen vor jeder Session der Eidgenössischen Räte zur Erörterung von Fragestellungen, die im Hinblick auf die folgende Session relevant und von Bedeutung für den Kanton sind. Die regelmässigen Treffen tragen dazu bei, die Bundesparlamentarierinnen und -parlamentarier für die kantonalen Anliegen zu sensibilisieren bzw. diese Anliegen in deren Entscheidungsfindung auf Bundesebene einfließen zu lassen. Umgekehrt haben die st.gallischen Mitglieder der Bundesversammlung die Gelegenheit, im direkten Gespräch mit den Mitgliedern der Regierung die politische Stimmung im Kanton zu Fragen auf Bundesebene zu erörtern, was für die parlamentarische Arbeit wertvoll sein kann.

Darüber hinaus werden die st.gallischen Mitglieder der Bundesversammlung mittels des Sessionsbriefes kurz vor Sessionsbeginn über die anstehenden Geschäfte informiert, soweit diese für den Kanton relevant sind. Die inhaltliche Zusammenstellung des Sessionsbriefes erfolgt in enger Absprache mit den zuständigen Departementen bzw. Ämtern und Dienststellen der Staatsverwaltung. Um seinen Beachtungsgrad zu erhöhen, wird auf eine möglichst komprimierte Information Wert gelegt.

Letztlich werden den st.gallischen Mitgliedern der Bundesverwaltung auch auf direkte Anfragen Informationen aus kantonomer Sicht sowie u.U. Ansprechpartner in der Staatsverwaltung für spezifische Fragestellungen vermittelt. Dies kann beispielsweise Vernehmlassungsantworten des Kantons im Rahmen der Bundesgesetzgebung oder konkrete Sachverhalte im Hinblick auf die Sitzung von vorberatenden Kommissionen, denen die betreffenden Parlamentarierinnen und Parlamentarier angehören, betreffen.

### 2.2.3. Pflege der Kontakte zur Bundesverwaltung

Seit dem Jahr 1999 lädt die Regierung alljährlich die Angehörigen des Kaders der Bundesverwaltung st.gallischer bzw. ostschweizerischer Herkunft zu einer Zusammenkunft in gesellschaftlichem Rahmen ein. Diese Treffen gründen auf der Erkenntnis, dass gute Beziehungen auf der parlamentarischen Ebene allein nicht ausreichen, eine wirksame Interessenvertretung des Kantons auf der Bundesebene sicherzustellen. Vielmehr sind ergänzend dazu auch Mittel

und Wege zu finden, die kantonalen Anliegen bereits im vorparlamentarischen Entscheidungsprozess auf der Bundesebene besser einzubringen sowie ein Bewusstsein in der Bundeshauptstadt für die spezifisch st.gallischen bzw. ostschweizerischen Problemstellungen aufzubauen. Die jährlichen Zusammenkünfte der Regierung (und seit kurzem auch der Generalsekretäre der Departemente) mit dem Kader der Bundesverwaltung geben die Gelegenheit des gegenseitigen persönlichen Kennenlernens, was im Bedarfsfall die gegenseitige Kontaktnahme erleichtert.

## **2.3. Institutionen der interkantonalen Zusammenarbeit**

### **2.3.1. Konferenz der Kantonsregierungen**

Die KdK wurde im Jahr 1993 von den Kantonen gegründet. Als eigenes Koordinationsinstrument soll sie den Kantonen ermöglichen, die Aktivitäten in den kantonalen Zuständigkeitsbereichen zu koordinieren und in Bezug auf die europäische Integration oder in anderen Fragen, wie Föderalismus, Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen oder Vollzug von Bundesrecht, ein wirkungsvollerer Gesprächspartner für den Bund zu sein.

Die KdK wird sich in den nächsten Jahren pragmatisch weiterentwickeln. Das Ziel dieser Entwicklung ist es, in einem sich rasch wandelnden Umfeld die grösstmögliche Eigenständigkeit der Kantone zu wahren und die dezentrale Problemlösungsfähigkeit im Dienste der Bürgerinnen und Bürger zu erhöhen. Es ist dabei eine Daueraufgabe der Kantone, sich gegen den Trend zu mehr Zentralisierung und zur Aushöhlung des materiellen Föderalismusgehaltes zu wehren.

Um den gegenwärtigen Status quo zu optimieren sieht die KdK vor, die bisherige pragmatische Zusammenarbeit zwischen der KdK und den verschiedenen Fachdirektorenkonferenzen zu regeln und punktuell zu vertiefen. Mit der Festschreibung von Regeln erhält die bisherige pragmatische Zusammenarbeit mehr Konturen. Zudem gilt es, das vorhandene Koordinationspotenzial noch besser zu nutzen. Denkbar ist u.a. der Ausbau der bisherigen Informationstreffen der Sekretäre der Direktorenkonferenzen zu eigentlichen Koordinationssitzungen unter Federführung des Sekretariats der KdK. Geplant ist zudem die örtliche Zusammenführung der Sekretariate der KdK und der Direktorenkonferenzen in ein „Haus der Kantone“ in Bern. Durch die Bewirtschaftung einer gemeinsamen Infrastruktur können zahlreiche Synergien genutzt sowie der Informationsaustausch und die gegenseitigen Absprachen vereinfacht werden. Längerfristig ist denkbar, in diesem „Haus der Kantone“ auch den Ständeräten verschiedene Dienstleistungen, wie beispielsweise Büroräumlichkeiten und Sekretariatsdienste, unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.

### **2.3.2. Fachdirektorenkonferenzen**

Ein traditionell sehr bedeutendes Instrument der interkantonalen Koordination sind die Fachdirektorenkonferenzen. Ziel dieser Konferenzen ist, in einem bestimmten Fachgebiet die Zusammenarbeit unter den Kantonen sowie zwischen Bund und Kantonen zu fördern. Zurzeit bestehen 15 Fachdirektorenkonferenzen.<sup>1</sup> Hinzu kommt noch die Staatsschreiberkonferenz. Sie sind voneinander unabhängig und deshalb auch unterschiedlich organisiert. Die grösseren Fachdirektorenkonferenzen (Erziehungsdirektorenkonferenz, Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz und Finanzdirektorenkonferenz) verfügen über ein Budget und ein in der Regel gut ausgebautes Sekretariat, die kleineren Konferenzen sind bei ihrer Tätigkeit auf die Infrastruktur der grösseren beteiligten Kantone angewiesen. Mitglieder der Fachdirektorenkonferenzen sind im Kanton St.Gallen die Vorsteher der für den jeweiligen Fachbereich zuständigen Departemente.

Die Beschlüsse der Fachdirektorenkonferenzen haben i.d.R. keine bindende Wirkung. Es handelt sich dabei vielmehr um Empfehlungen oder Stellungnahmen, mit denen sie die beratenden und vorbereitenden Aufgaben zu Gunsten der Kantone wahrnehmen. Ihre Tätigkeit soll bereits zu einem frühen Zeitpunkt eine Koordination der kantonalen Regelungen in den betreffenden Fachbereichen ermöglichen.

### **2.3.3. Ostschweizer Regierungskonferenz**

Der Ostschweizer Regierungskonferenz (abgekürzt ORK), gegründet im Jahr 1964, gehören die Kantone Glarus, Schaffhausen, Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh., St.Gallen, Graubünden und Thurgau an. Der Kanton Zürich ist seit 22. März 2001 Mitglied mit Beobachterstatus (assoziiertes Mitglied).

Gemäss dem Organisationsstatut der ORK aus dem Jahre 1998 bezweckt die ORK die gegenseitige umfassende Information sowie die Koordination unter den ostschweizerischen Kantonen bei der Erfüllung ihrer staatlichen Aufgaben, eine wirkungsvolle Vertretung der ostschweizerischen Interessen gegenüber dem Bund und anderen Kantonen, die gemeinsame Darstellung ostschweizerischer Anliegen und Positionen in den Medien, eine verstärkte Zusammenarbeit in ausgewählten Sachgebieten, z.B. durch gemeinsame oder aufeinander abgestimmte kantonale Einrichtungen sowie die Förderung der Kollegialität unter den Mitgliedern der ostschweizerischen Regierungen. Erste positive Erfahrungen in Bezug auf eine verstärkte Zusammenarbeit konnten im Rahmen der Umsetzung der sektoriellen Abkommen Schweiz-EG gemacht werden, die in den Ostschweizer Kantonen koordiniert erfolgte.

Die Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen des Kantons St.Gallen führt das Sekretariat der ORK.

---

<sup>1</sup> Im Einzelnen sind dies:

- Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs;
- Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektorenkonferenz;
- Erziehungsdirektorenkonferenz;
- Energiedirektorenkonferenz;
- Finanzdirektorenkonferenz;
- Regierungskonferenz für die Koordination des Feuerwehrwesens;
- Forstdirektorenkonferenz;
- Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren;
- Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz;
- Landwirtschaftsdirektorenkonferenz;
- Konferenz der kantonalen Militär- und Zivilschutzdirektoren;
- Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz;
- Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz;
- Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden;
- Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen.

#### **2.3.4. Bilaterale Zusammenarbeit**

Der Kanton St.Gallen arbeitet nicht nur im Rahmen der interkantonalen Gremien mit anderen Kantonen zusammen, sondern er pflegt die Beziehungen zu anderen Kantonen auch auf bilateraler Ebene. Mit den Kantonen Appenzell A.Rh. und I.Rh werden neben einem Gedanken- und Erfahrungsaustausch in verschiedenen Bereichen Projekte gemeinsam bearbeitet. Weiter treffen sich die Regierungen der Kantone St.Gallen, Zürich und Thurgau im Rahmen der sogenannten Hörnli-Tagung jährlich zu einem gemeinsamen Gedankenaustausch.

Darüber hinaus wird jährlich der Besuch einer anderen Kantonsregierung im Kanton St.Gallen vereinbart, der die Netzwerkbildung unter den Regierungsmitgliedern über die Kantonsgrenzen hinaus fördert.

### **3. Bisherige Strategie**

Unter dem Begriff Strategie versteht man allgemein "den Entwurf und die Durchführung eines Gesamtkonzepts, nach dem der Handelnde ein bestimmtes Ziel zu erreichen sucht". Die Regierung bestimmte bis anhin lediglich im Zusammenhang mit aktuellen Projekten und Fragestellungen die kurz- bis mittelfristig anzustrebenden Ziele in den Bereichen der interkantonalen, nationalen und internationalen Zusammenarbeit. Sie verzichtete jedoch darauf, langfristige Ziele sowie insbesondere eine bestimmte Strategie im Bereich der Aussenbeziehungen zu definieren.

Der Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen bzw. den dafür fachlich zuständigen Dienststellen der Staatsverwaltung kam die Aufgabe zu, die durch die Regierung festgelegten kurz- bis mittelfristigen Ziele vorzubereiten und durchzuführen. Mangels einer eigentlichen Strategie im Bereich der Aussenbeziehungen konnte diese Umsetzungstätigkeit jedoch einerseits nicht auf die Erfüllung langfristig festgesetzter Ziele ausgerichtet werden. Andererseits war ein wirksames Controlling der Aufgabenerfüllung im Bereich der Aussenbeziehungen nicht möglich.

Grundlegende Bedeutung kommt den regelmässigen Aussprachen zwischen dem für die Aussenbeziehungen zuständigen Mitglied der Regierung und dem Leiter der Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen zwecks gegenseitigem Informations- und Gedankenaustausch zu. Im Rahmen dieser Gespräche ergab sich unter anderem, dass die durch die Regierung bestimmten Ziele im Bereich Aussenbeziehungen einer Überprüfung und allenfalls einer Neuformulierung bedurften.

Ausgehend von der oben gegebenen Begriffsbestimmung der Strategie sowie der bisherigen Vorgehensweise der Regierung im Bereich der interkantonalen, nationalen und internationalen Zusammenarbeit kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die Regierung im Bereich der Aussenbeziehungen bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine eigentliche Strategie im eng verstandenen Sinn verfolgte.

Mit diesem Bericht werden Konturen einer künftigen Strategie im Bereich der Aussenbeziehungen skizziert. Die vorgeschlagenen Massnahmen stehen dabei im Einklang mit dem Umsetzungsprogramm zum Wirtschaftsleitbild, dem die Regierung zustimmte.

## 4. Künftige Strategie der Aussenbeziehungen

### 4.1. Internationale Zusammenarbeit

#### 4.1.1. Aktive Teilnahme an der europäischen Regionalismuskonferenz

**Leitsatz 1:**

Föderalismus und Regionalismus gehen uns alle etwas an. Der Kanton St.Gallen leistet einen aktiven Beitrag zur Weiterentwicklung des europäischen Regionalismus.

Im Zug der laufenden Debatten des Europäischen Konvents zur Zukunft Europas erfolgt eine intensive Auseinandersetzung über die künftige Stellung der EU, ihrer Mitgliedstaaten sowie der Regionen in Europa. Die Interessenvertretungen der Regionen setzen dabei alles daran, dass ihre künftige Stellung im Europa der Zukunft eine verfassungsähnliche Abstützung erhält. Die Schweizer Kantone mit ihrer langjährigen föderalistischen Tradition verfügen dabei über wertvolle Erfahrungen, an denen andere europäische Regionen bei der Ausgestaltung ihrer künftigen innerstaatlichen und innergemeinschaftlichen Stellung interessiert sind. Dies gilt insbesondere für die Regionen und Bundesländer mit eigenen Gesetzgebungskompetenzen, die vorab im Hinblick auf die mit dem Vertrag von Nizza und mit dem Weissbuch über die New Governance in Aussicht gestellte Dezentralisierung von Gemeinschaftsaufgaben an einem solchen Erfahrungsaustausch lebhaftes Interesse bekunden.

Der Föderalismus wird in der Schweiz vorab dann lebendig sein und sich hin zu einem kooperativen Nebeneinander von Bund und Kantonen entwickeln, wenn er auch im europäischen Umfeld als Ordnungsprinzip mit Zukunft wahrgenommen wird. Der Kanton St.Gallen hat deshalb ein Eigeninteresse an der Stossrichtung der Regionalisierungsdiskussionen im europäischen Kontext und ist aufgerufen, aktiv daran teilzunehmen. Die ihm offenstehenden Gremien der europäischen regionalen Zusammenarbeit, wie die VRE oder der KGRE sind deshalb für die Teilnahme an dieser gesamteuropäischen Diskussion aktiv zu nutzen.

Hinzu kommt, dass die verschiedenen Gefässe der europäischen regionalen Zusammenarbeit, denen auch der Kanton St.Gallen angehört, eine immer grössere Bedeutung als Gremien der Meinungsbildung in den Mitgliedstaaten der EU aber auch in der Gemeinschaft selber erlangen. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang beispielhaft die Rolle der VRE als „Vorbereitungsorgan“ des AdR. Belange der EU stehen heutzutage im Mittelpunkt der Aktivitäten der VRE. Der Kanton St.Gallen hat über seine Mitgliedschaft in verschiedenen Gremien der europäischen regionalen Zusammenarbeit die Möglichkeit, wenigstens indirekt auf die Entwicklung des europäischen Regionalismus Einfluss zu nehmen und damit einen aktiven Beitrag zu dessen Förderung zu leisten. Weiter gewährleistet eine solche aktive Mitwirkung die Sicherung von Knowhow über den Ablauf europäischer Entscheidungsprozesse, was das Verständnis für politische Problemstellungen in den Nachbarregionen fördert und im Hinblick auf die Sicherstellung der eigenen Europakompatibilität durchaus ein Eigeninteresse beinhaltet.

Die Chance der Mitgestaltung der internationalen Föderalismus- und Regionalismusdebatte war auch Hauptmotivation für die Ausrichtung der 2. Internationalen Föderalismuskonferenz vom 27. bis 30. August 2002 in St.Gallen. Die unter dem Patronat des Bundesrates und der KdK stehende Konferenz stand unter dem Motto „Föderalismus und Wandel – im Dialog voneinander lernen“. Die Konferenz kann im Rückblick als voller Erfolg namentlich auch für den Kanton St.Gallen gewertet werden. In einem Klima gegenseitiger Wertschätzung konnten aktuelle Fragen des föderalen Zusammenlebens in verschiedenen Staatsformen auf politischer und wissenschaftlicher Ebene erörtert werden. Die positiven Erfahrungen der Internationalen Föderalismuskonferenz in St.Gallen rechtfertigen es nach Auffassung der Regierung, auch Überlegungen bezüglich der Durchführung einer nationalen Föderalismuskonferenz anzustellen. Mit der zur parlamentarischen Beratung anstehenden Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (abgekürzt NFA) steht auf Bundesebene ein Grossprojekt vor dem Abschluss, das gleichbedeutend mit der tiefgreifendsten Reform des

schweizerischen föderalistischen Systems seit der Schaffung der Bundesverfassung von 1874 ist. Nach wie vor bestehen über die Stossrichtung und Notwendigkeit dieses überaus ehrgeizigen Projekts unterschiedliche Auffassungen und Erwartungen, die es rechtfertigen, die Zukunft des schweizerischen Föderalismus im Rahmen einer nationalen Föderalismuskonferenz grundsätzlich zu erörtern. Die Regierung reichte der KdK einen entsprechenden Vorstoss ein.

Im Vordergrund steht für den Kanton St.Gallen in Zukunft insbesondere eine aktive Einsitznahme in der Kommission A „Institutionelle Angelegenheiten“ sowie je nach Fragestellungen in weiteren Gremien der VRE, die ein aktives Lobbying dieser Organisation für die Anliegen des Regionalismus in Europa vorbereitet. Demgegenüber könnte ein Abseitsstehen von solchen Diskussionsprozessen den (falschen) Eindruck erwecken, dass St.Gallen seine föderalistischen Anliegen auf die innerstaatlichen Belange beschränkt und nicht bereit ist, diese Anliegen auch auf europäischer Ebene mit Nachdruck zu vertreten.

#### **4.1.2. Aktive Ausgestaltung der Mitgliedschaft in den Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit**

##### **Leitsatz 2:**

Der Kanton St.Gallen ist ein geschätzter Partner in IBK und Arge Alp. Er bringt aktiv seine Erfahrung und sein Fachwissen zur Lösung gemeinsamer Problemstellungen in der Bodenseeregion und im Alpenraum ein.

Der Kanton St.Gallen ist – wie vorstehend erwähnt – Mitglied in mehreren Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Besonders in Erinnerung zu rufen sind in diesem Zusammenhang die IBK und die Arge Alp. Die Mitgliedschaften ermöglichen ihm die aktive Mitgestaltung von Belangen des täglichen Lebens, die sich für die in einem ausgesprochenen Grenzraum lebende st.gallische Bevölkerung stellen. Als Mitglied dieser Gremien wird dem Kanton St.Gallen turnusmässig (d.h. in der Regel alle 8 bis 10 Jahre) das Präsidium übertragen. Er übernahm diese Chancen jeweils mit Freude und grossem Einsatzwillen. Sowohl der Vorsitz der IBK als auch der Arge Alp sind für den Kanton St.Gallen als Gliedstaat eines Nichtmitglieds der EU eine seltene Gelegenheit, die künftige Stellung der Regionen und der geografischen Räume, denen er angehört, auf europäischer Ebene in leitender Funktion mitzugestalten sowie die Entscheidmechanismen auf europäischer Ebene unmittelbar kennenzulernen. Darüber hinaus können bei dieser Gelegenheit die spezifischen Erfahrungen als Gebietskörperschaft eines föderal strukturierten Bundesstaates in die Führungsaufgabe miteingebracht werden.

Die Regierung misst aus diesen Gründen den Chancen und Pflichten des Vorsitzes einer Organisation der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowohl in Bezug auf den personellen als auch in Bezug auf den finanziellen Einsatz grosse Bedeutung zu. Dabei waren nicht nur die adäquate Interessenvertretung der betreffenden Gremien auf europäischer Ebene, sondern auch das inhaltliche agenda setting während der jeweiligen Vorsitzperiode zentrale Anliegen der Regierung.

Die Erfahrungen mit den eigenen Vorsitzperioden können aus st.gallischer Sicht im Rückblick positiv beurteilt werden. Der Kanton St.Gallen konnte im Rahmen seiner Führungsaufgabe dazu beitragen, die Zusammenarbeit der – in ihren Strukturen und Einbettungen in ein nationales politisches System sehr unterschiedlichen – Mitgliedsländer und -kantone der betreffenden Organisationen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit weiter zu vertiefen.

Die in der Vergangenheit positiven Erfahrungen rechtfertigen es, auch inskünftig aktiv die Möglichkeiten zur Übernahme von Vorsitzperioden in den erwähnten Gremien zu nutzen und diese – unter Zurverfügungstellung der entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen – auch in inhaltlicher Hinsicht zu prägen. Namentlich in der IBK, wo vorgesehen ist, die bisherigen zweijährigen Vorsitzperioden auf jeweils ein Jahr zu kürzen, dürfte sich dazu vermehrt die Gelegenheit ergeben. Diese Absichtserklärung rechtfertigt sich um so mehr, als dem Kanton

St.Gallen als Teil eines Nicht-Mitgliedstaates der EU andere einflussreiche Institutionen der regionalen Interessenvertretung auf europäischer Ebene verwehrt bleiben.

Es sind jedoch nicht nur die Vorsitzperioden, die Möglichkeiten einer aktiven Mitgestaltung der europäischen regionalen Zusammenarbeit ermöglichen. Sowohl die IBK als auch die Arge Alp erbringen einen Grossteil der inhaltlichen Arbeit im Rahmen eines Systems verschiedener Kommissionen, die nach Fachbereichen gegliedert sind. Insbesondere in jüngerer Zeit spielt der Kanton St.Gallen aufgrund seiner starken Vertretung in diesen Kommissionen der IBK und der Arge Alp eine tragende Rolle. Das vorab in der IBK zu beobachtende überproportionale Innehaben von Kommissionsvorsitzen<sup>2</sup> zeichnet die Fach- und Leitungskompetenz der Exponenten der st.gallischen Staatsverwaltung aus. Gleichzeitig bleibt aber auch festzuhalten, dass es im Interesse einer möglichst vielfältigen Kommissionstätigkeit und unter dem Aspekt der Einbringung möglichst verschiedener Erfahrungshorizonte wünschbar wäre, wenn die Kommissionsvorsitze besser verteilt würden. Vorab bei den deutschen und österreichischen Partnern der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist diesbezüglich eine gewisse Zurückhaltung festzustellen.

Trotzdem sind aus st.gallischer Sicht inskünftig weiterhin Kommissionsvorsitze offensiv anzunehmen, wenn diese st.gallischen Vertreterinnen und Vertretern angetragen werden. Neben der Auszeichnung der st.gallischen Fachkompetenz sind dies auch weiterhin willkommene Gelegenheiten, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bodensee- und im Alpenraum an leitender Stelle massgeblich mitzugestalten und auch inhaltliche Schwerpunkte setzen zu können.

#### **4.1.3. Aktive Ausgestaltung der bestehenden Kontakte zu den Regionen Osteuropas**

##### **Leitsatz 3:**

Der Kanton St.Gallen leistet einen aktiven Beitrag zum Aufbau stabiler Politik- und Verwaltungsstrukturen in den Staaten des ehemaligen Ostblocks. Dies trägt zur Sicherheit und Stabilität Europas bei. Bei Aufbau und Pflege solcher Partnerschaften steht Qualität vor Quantität.

Der Kanton St.Gallen pflegt mit den drei Regionen Liberec (Tschechien), Hajdú-Bihar (Ungarn) und Schlesien (Polen) eine institutionalisierte Zusammenarbeit (vgl. dazu Ziff. 2.1.2.5. dieses Berichts). Als Regionen mittel- und osteuropäischer Staaten stehen diese seit dem Zerfall der kommunistischen Regimes in den frühen 90er-Jahren vor gewaltigen Umstrukturierungen. Die Errichtung demokratischer politischer Strukturen und die Umstellung der planwirtschaftlichen Systeme auf marktwirtschaftliche Mechanismen sind zwar heute grundsätzlich erreicht, der Aufbau staatlicher Strukturen nach westeuropäischem Standard fordert aber nach wie vor grosse Anstrengungen in zahlreichen Gebieten.

Diese Veränderungen in den mittel- und osteuropäischen Staaten wirkten sich für den Kanton St.Gallen dahingehend aus, dass zahlreiche Regionen im Bestreben, ihre Kontakte nach Westeuropa zu vertiefen, mit dem Wunsch an die st.gallische Regierung gelangten, Regionpartnerschaften zu errichten. Auf der Grundlage des Berichtes über die Zusammenarbeit des Kantons St.Gallen mit mittel- und osteuropäischen Regionen vom 5. September 2001 entschied die Regierung (RRB 2001/553) unter Berücksichtigung der im Kanton St.Gallen zur Verfügung stehenden beschränkten personellen und finanziellen Ressourcen, die Zusammenarbeit in diesem Bereich auf das Wesentliche zu konzentrieren. Dies bedeutet konkret, dass die drei bereits institutionalisierten Kooperationen mit Liberec, Hajdú-Bihar und Bielsko-Biala bzw. Schlesien auf Regierungsstufe angehoben und damit auf eine politische Grundlage gestellt werden. Auf eine Ausdehnung der Zusammenarbeit auf andere Regionen in mittel- und osteuropäischen Staaten ist im Sinn einer Konzentration der vorhandenen finanziellen und personell-

<sup>2</sup> Zurzeit sind dem Kanton St.Gallen in der IBK 4 von 7 Kommissionsvorsitzen übertragen. In der Arge Alp hat der Kanton St.Gallen zurzeit 1 von 4 Kommissionsvorsitzen (Kultur und Bildung) inne.

len Ressourcen jedoch zu verzichten. Auf diese Weise sind ein zufriedenstellendes Ergebnis sowie vertretbare Kosten zu erreichen. Ziel der Zusammenarbeit ist, diesen Regionen beim Aufbau demokratischer und föderaler Strukturen zu helfen und die dadurch bedingte Reorganisation der Verwaltung zu unterstützen.

Für den Kanton St.Gallen sind Beziehungen mit Gebietskörperschaften sinnvoll, die ihm von der Wirtschafts- und Verwaltungsstruktur her möglichst entsprechen. Für die Zusammenarbeitsbeziehungen mit Liberec, Hajdú-Bihar und Schlesien trifft dies insbesondere zu für deren Stellung innerhalb der jeweiligen staatlichen Organisation sowie im Bereich des Verwaltungsstruktur. Liberec, Hajdú-Bihar und Schlesien bilden innerhalb von Tschechien, Ungarn und Polen, die nach schweizerischem Verständnis noch stark zentralstaatlich geprägt sind, die zweite Selbstverwaltungsebene und verfügen somit über mehr oder weniger selbständige Befugnisse.

Obwohl in diesen Staaten in den letzten Jahren starke Dezentralisierungstendenzen stattfinden, fehlen nach wie vor wichtige Elemente der Dezentralisierung und die Übertragung der Befugnisse vom Staat auf die nachgeordneten Gebietskörperschaften geht nur schleppend vor sich. So sind beispielsweise die Verteilung der Aufgaben und die Verfahren zwischen Zentralverwaltung und Gebietskörperschaften noch weiter zu klären und die Verwaltungsstrukturen der Regionen befinden sich teilweise erst im Aufbau. Die Regionen wünschen sich eine grössere Selbständigkeit und weitergehende Befugnisse als ihnen zurzeit von den Zentralverwaltungen zugestanden werden.

Im Gegensatz zu diesen drei Regionen verfügt der Kanton St.Gallen über eine langjährige föderalistische Tradition und über zahlreiche praktische Erfahrungen im Bereich der Dezentralisierung. Die Kooperationen mit Liberec, Hajdú-Bihar und Schlesien sind somit geeignet, diesen Regionen beim Aufbau föderalistischer Strukturen behilflich zu sein und sie bei der Reorganisation ihrer Verwaltungen zu unterstützen.

Die Bereiche der Zusammenarbeit sind in den Vereinbarungen bewusst breit gefasst. Um dennoch eine zielgerichtete Zusammenarbeit zu erreichen, sieht jede Vereinbarung vor, alle zwei Jahre gemeinsam ein Umsetzungsprogramm zu erarbeiten. Dieses Umsetzungsprogramm beinhaltet die während den betreffenden zwei Jahren konkret geplanten Projekte und ist von der St.Galler Regierung zu genehmigen.

Die Regierung ist sich bewusst, dass Aufwand und Ertrag der Zusammenarbeit mit diesen drei Regionen nicht ausgeglichen sein werden und die Kooperation im Grunde eher eine einseitige Unterstützung und ein Know how-Transfer des Kantons St.Gallen an diese Regionen darstellt. Die Unterstützung trägt jedoch zur Sicherheit und Stabilität in Europa bei, was mit Blick auf die Berechenbarkeit des europäischen Zusammenlebens auch im ureigenen st.gallischen Interesse liegt. Aus diesem Grund nimmt der Kanton St.Gallen die Haltung ein, dass die Initiative für Aktivitäten im Rahmen der Vereinbarungen hauptsächlich von den ausländischen Partnern zu ergreifen ist. Sie sollen ihre konkreten Anliegen und Bedürfnisse dem Kanton St.Gallen mitteilen, damit dieser – wenn möglich – ein den Anregungen entsprechendes Angebot ausarbeiten kann. Der Kanton St.Gallen wird jedoch nicht von sich aus aktiv. Die von der st.gallischen Verwaltung angebotenen Informationen sind zudem selektiv an die in der jeweiligen Verwaltung zuständigen Fachleute weitervermittelt werden. Nur so besteht die Möglichkeit, dass das vermittelte Fachwissen tatsächlich in die entsprechende Verwaltung eingebracht und angewendet wird.

Trotz dieser eher einseitigen Unterstützung beinhaltet die Zusammenarbeit mit diesen drei Regionen auch für den Kanton St.Gallen interessante Aspekte. Sie ermöglicht vielseitige Kontakte mit Regionen in Staaten, die wahrscheinlich in absehbarer Zeit Mitglieder der EU sein werden. Gute Beziehungen zu Regionen, die an den Entscheidungsprozessen in der EU teilhaben, können für den Kanton St.Gallen künftig von Vorteil sein. Es ist mittel- und längerfristig zu erwarten, dass der Kanton St.Gallen von der Erfahrung und vom künftigen Einfluss dieser Regionen in den europäischen Institutionen profitieren kann. Das heutige Networking in den erwähn-

ten Regionen führt deshalb mit einiger Wahrscheinlichkeit zu einem direkten Nutzen in der Zukunft. Zudem ist es für den Kanton St.Gallen trotz seiner langjährigen Erfahrungen im Bereich des aktiven Föderalismus lehrreich, die mit dem Aufbau föderalistischer Strukturen verbundenen Schwierigkeiten zu erleben.

Der Aufbau und die Pflege der Beziehungen zu Liberec, Hajdù-Bihar und Schlesien sind auch unter dem Aspekt der Förderung des Regionalismus und des Föderalismus in Europa zu befürworten. Der Kanton St.Gallen verfolgt das Ziel, einen lebendigen Föderalismus zu pflegen und setzt sich aktiv dafür ein. Die föderalistische Staatsform soll jedoch nicht nur in der Schweiz sondern auch in der Europäischen Union als Ordnungsprinzip mit Zukunft wahrgenommen werden. Durch die Kontakte mit Liberec, Hajdù-Bihar und Schlesien und durch deren Unterstützung beim Aufbau von dezentralisierten staatlichen Strukturen können das föderalistische Anliegen nach aussen getragen werden und die aktuelle Diskussion über die Regionalisierung im europäischen Kontext aktiv beeinflusst werden.

## **4.2. Nationale Zusammenarbeit und Interessenvertretung**

### **4.2.1. Zusammenarbeit der Ostschweizer Kantone**

#### **Leitsatz 4:**

Gemeinsam mit unseren Nachbarn sind wir stark. Die gemeinsame Aufgabenerfüllung schafft Synergien und gewährleistet einen effizienten Ressourceneinsatz.

Der in vielen Bereichen der schweizerischen Staatswirklichkeit herrschende Vollzugsföderalismus bedarf einer grundlegenden Überarbeitung im Sinn der Entwicklung hin zu einem partnerschaftlichen Nebeneinander von Bund und Kantonen. Dabei genügt es nicht, wenn die Kantone mit möglichst zahlreichen Forderungen an den Bund herantreten; vielmehr sind sie aufgerufen, selber aktiv zu einer Erneuerung des Föderalismus beizutragen. Die heutigen Vollzugsaufgaben, die durch die Bundesgesetzgebung den Kantonen und durch diese wiederum den Gemeinden übertragen sind, überfordern vielfach die finanziellen und personellen Ressourcen – vorab kleiner Gemeinwesen. Das Augenmerk muss deshalb darauf gerichtet sein, vorhandene Zusammenarbeitsmöglichkeiten untereinander besser auszuschöpfen. Interkantonale Zusammenarbeit ist jedoch immer auch mit einem Abbau eigener Gestaltungsautonomie verbunden. Zahlreiche Kantone, namentlich auch in der Ostschweiz, tun sich mit dieser Tatsache gelegentlich schwer. Die Komplexität der heutigen Verhältnisse legt es aber nahe, Staatsaufgaben wenn immer möglich arbeitsteilig und damit effizienter zu erfüllen. Der Kanton St.Gallen ist aufgerufen, jene Aufgaben, die er zusammen mit Partnern zielgerichteter und professioneller erfüllen kann, konsequent im Verbund mit diesen wahrzunehmen. Nur so kann der schweizerische Föderalismus seine Bedeutung als attraktives staatliches Ordnungsprinzip erhalten bzw. stärken.

Als natürliche Partner bieten sich hierzu insbesondere die Ostschweizer Kantone sowie die Kantone Zürich und Schwyz als unmittelbare Nachbarn an. Die ORK kann dabei als Basis für die Zusammenarbeit in wechselnder Zusammensetzung dienen. Sie trägt zu einer Stärkung der Koordination und zu einer besseren Vertretung der ostschweizerischen Interessen auf der nationalen Ebene bei. Bereits heute gibt es zahlreiche Bereiche der Staatstätigkeit, in denen der Kanton St.Gallen Zusammenarbeitsformen mit einem oder mehreren Nachbarkantonen pflegt. Positiv hervorgehoben werden können in diesem Zusammenhang die Erfahrungen bei der gemeinsamen und koordinierten Umsetzung der sektoriellen Abkommen Schweiz-EG in den Ostschweizer Kantonen. Über ein bereits langjährige Zusammenarbeits Erfahrung verfügen die Polizeikorps der Ostschweizer Kantone im Rahmen des Ostschweizerischen Polizeikonkordats. Ebenfalls gut eingespielt sind die verschiedenen Konkordate im Bildungsbereich, die den Betrieb zahlreicher Bildungsinstitutionen – auch im Kanton St.Gallen – interkantonale regeln. Nicht zuletzt besteht auch mit dem Kanton Zürich eine enge Kooperation im Bereich der Abraxas

Informatik AG und im Projekt NAPEDUV sowie mit dem Kanton Schwyz im Bereich des Betriebs der Südostbahn (SOB).

Über Umfang, Form und Inhalt der Zusammenarbeitsmöglichkeiten bestehen verwaltungsintern sowie auf der politischen Ebene teilweise nur unvollständige Informationen, da diese in der Regel auf der fachlichen Ebene ins Leben gerufen wurden. Dadurch wird eine bereichsübergreifende Gesamtübersicht und letztlich auch ein Interessen- und Lastenausgleich unter den verschiedenen beteiligten Kantonen erschwert. Die politische Strategiefähigkeit im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit könnte jedoch erhöht werden, wenn bereits bestehende Zusammenarbeitsfelder transparent werden, d.h. mitunter eine Gesamtoptik gewährleistet wird. Dazu gehört mitunter auch ein Erfahrungsaustausch mit anderen Regionalkonferenzen in Bezug auf vergleichbare Zusammenarbeitsformen. Es erscheint zielführend, zu diesem Zweck eine intranetbasierende verwaltungsinterne Informationsplattform einzurichten, die den Informationsaustausch und damit auch die Gesamtsicht über die vorhandenen Kooperationsfelder besser gewährleistet. Die Federführung für die Pflege einer solchen Informationsplattform obliegt der Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen in ihrer Drehscheibenfunktion für Belange der Aussenbeziehungen.

Der ORK gehören zurzeit 7 Kantone sowie der Kanton Zürich als Beobachter an. Sie sind von ihrer Wirtschaftsstruktur und Interessenlage her zum Teil heterogen. Der Kanton Graubünden zum Beispiel, als ausgesprochener Tourismus- und Bergkanton, hat vielfach andere Interessenlagen als beispielsweise der Kanton Schaffhausen, der stark auf das Wirtschaftszentrum Zürich ausgerichtet ist. Vor diesem Hintergrund sind für den Kanton St.Gallen Zusammenarbeitsfelder grundsätzlich mit allen Ostschweizer Kantonen denkbar. Sollten sich in Einzelfällen jedoch keine übereinstimmenden Interessen ergeben, wäre eine solche vorab im Rahmen einer „Kernostschweiz“ zu verwirklichen, der neben dem Kanton St.Gallen beide Appenzell sowie der Kanton Thurgau angehören.

Die Regierung sieht vor, sich auch weiterhin für die Institutionalisierung der ORK als schlagkräftige Regionalkonferenz einzusetzen, indem sie insbesondere die entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung stellt. Ebenso nehmen die Mitglieder der Regierung nach Möglichkeit Aufgaben und Mandate innerhalb und im Auftrag der ORK wahr, ohne dabei jedoch eine Stellung in dieser Regionalorganisation anzustreben, die von den anderen Mitgliedern als dominant empfunden werden könnte.

#### **4.2.2. Weitere Stärkung und Professionalisierung des Lobbyings auf Bundesebene**

**Leitsatz 5:**

Überzeugung schafft Erfolg. Zusammen mit den anderen Ostschweizer Kantonen treten wir für eine ihrer Bedeutung entsprechende Berücksichtigung ostschweizerischer Interessen auf Bundesebene ein.

Das Beispiel der Vergabe des Bundesverwaltungsgerichts nach St.Gallen durch die Eidgenössischen Räte hat gezeigt, dass die Ostschweizer Kantone auf der Bundesebene Mehrheiten finden können, wenn sie in wichtigen Fragen geeint auftreten. Die ORK fährt deshalb in ihren Bemühungen fort, Anliegen aus den Ostschweizer Kantonen mit vereinten Kräften auf Bundesebene mehrheitsfähig zu machen. Dazu gehören insbesondere Anliegen des öffentlichen Verkehrs im Zusammenhang mit der zweiten Etappe von Bahn 2000 und der Anschluss der Ostschweiz an das Hochgeschwindigkeitsnetz der europäischen Bahnen. Der Kanton St.Gallen hat in der Frage des Bundesverwaltungsgerichts-Standortes in hohem Mass von der Solidarität und Unterstützung der anderen Ostschweizer Kantonsregierungen sowie der Mitglieder der Bundesversammlung aus diesen Kantonen profitiert. Es liegt nun an ihm, seinerseits solidarisch zu sein, und bei anderen Anliegen, die u.U. schwergewichtig im Interesse anderer Ostschweizer Kantone liegen, diese ebenfalls nach Kräften zu unterstützen. Die gemeinsame Vertretung der Ostschweizer Interessen auf nationaler Ebene schliesst jedoch nicht aus, dass im Innenverhältnis unterschiedliche Interessen und Schwergewichtsbildungen vorhanden sein

können. Dies ist mit Blick auf die Heterogenität der Ostschweizer Kantone kaum überraschend und im Sinn der Pluralität durchaus wünschbar.

Eine geeinte Interessenvertretung der Ostschweizer Kantone allein genügt jedoch noch nicht. Damit die ostschweizerischen bzw. st.gallischen Interessen auf der Bundesebene wirksam vertreten werden können, gilt es, die Präsenz dieses Landesteils im Bewusstsein der politischen Entscheidungsträger auf der Bundesebene zu verstärken. Die Ostschweiz soll nicht einfach als Teil der Deutschschweiz, sondern vermehrt als Minderheit innerhalb der sprachlichen Mehrheit wahrgenommen werden. Zu diesem Zweck sollen die guten Kontakte zu den ostschweizerischen Mitgliedern der Bundesversammlung mit Blick auf die parlamentarischen Entscheidungsfindungen weiter gepflegt werden. Auch die bereits eingeführten jährlichen Kontakte mit den Angehörigen des Kaders der Bundesverwaltung st.gallischer bzw. ostschweizerischer Herkunft sind im Sinn einer tragfähigen Netzwerkbildung innerhalb der Bundesverwaltung konsequent weiterzuverfolgen. Die Regierung sieht vor, inskünftig aktiv an den regelmässigen Zusammenkünften der ORK mit den ostschweizerischen Mitgliedern der Bundesversammlung während den Sessionen der Eidgenössischen Räte teilzunehmen.

Ergänzend dazu sind jedoch geeignete Mittel und Wege zu finden, die ostschweizerischen Anliegen bereits im vorparlamentarischen Entscheidungsprozess einzubringen sowie ein Bewusstsein in der Bundeshauptstadt für die spezifisch ostschweizerischen Problemstellungen aufzubauen. Die Präsenz darf hierzu nicht nur punktuell und anlassbezogen sein, sondern muss einen dauerhaften Charakter aufweisen.

Das Budget 2003 der KdK, dem die Plenarversammlung am 21. Juni 2002 zustimmte, sieht den Umzug der KdK von Solothurn nach Bern in ein „Haus der Kantone“ vor. Den Kantonen wird damit in der Bundeshauptstadt wenigstens teilweise eine Infrastruktur mit Sekretariat und Konferenzräumlichkeiten zur Verfügung stehen. Auch die Kontakte der KdK zur Bundesverwaltung dürften aufgrund der räumlichen Nähe inskünftig intensiviert werden. Dies sind wesentliche Grundvoraussetzungen, die eine bessere Wahrnehmung der Stellung der Kantone auf der Bundesebene ermöglichen. Für die Ostschweizer Kantone stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, ob sie – allenfalls angegliedert an das „Haus der Kantone“ – in der Bundeshauptstadt ein ergänzendes „Haus der Ostschweiz“ einrichten wollen. Eine solche Institution wäre eine geeignete Massnahme, spezifisch ostschweizerische Interessen in Ergänzung zu den Lobbying-Anstrengungen der KdK längerfristig wirksam zu machen. Hauptaufgabe der Einrichtung wäre es, einen unzensierten und v.a. raschen Informationsfluss sicherzustellen sowie vor Ort über spezifisch ostschweizerische Problemstellungen zu informieren. Eine frühzeitige Information ist für die Wahrnehmung der eigenen Interessen unerlässlich. Zu diesem Zweck würde der neuen Institution der Aufbau und die Pflege eines weitläufigen Beziehungsnetzes insbesondere in der Bundesverwaltung, aber auch mit Anknüpfungspunkten bei den Interessenvertretungen von Wirtschafts- und Branchenverbänden obliegen.

Eher im Bereich der weichen Faktoren würde darüber hinaus die Durchführung eines jährlich stattfindenden ostschweizerischen Kulturevents in der Bundeshauptstadt liegen. Dieser wäre geeignet, dazu beizutragen, dass die Ostschweiz von den Entscheidungsträgern auf Bundesebene vermehrt als eigenständiger Landesteil mit spezifischen kulturellen Ausprägungen wahrgenommen würde. Denkbar wäre die Durchführung eines solchen Events jeweils während einer Session der Eidgenössischen Räte. Ostschweizerische Kulturschaffende aus den verschiedensten Sparten (Musik, Theater, Literatur, Tanz, usw.) würden bei dieser Gelegenheit die Ostschweiz als lebenswerten, aufgestellten und innovativen Landesteil darstellen.

Die Regierung sieht vor, sich im Rahmen der ORK politisch für eine Umsetzung dieser skizzierten Vorhaben, die zu einer besseren Wahrnehmung der Ostschweiz und damit auch des Kantons St.Gallen bei den Entscheidungsträgern auf Bundesebene beitragen, einzusetzen.

### 4.2.3. Aktive Mitwirkung in der KdK

**Leitsatz 6:**

Einigkeit schafft Vertrauen. Gemeinsam mit den anderen Kantonen treten wir für eine gleichberechtigte Partnerschaft von Bund und Kantonen ein.

Die KdK wurde am 8. Oktober 1993 durch Vereinbarung der Kantone gegründet. Seit ihrer Gründung entwickelte sie eine intensive Tätigkeit zu Gunsten der künftigen Stellung der Kantone im Bundesstaat. Hierzu gehörten u.a. die Mitarbeit am BGMK einschliesslich der Einrichtung einer Informationsstelle im Integrationsbüro sowie in Brüssel, die Beteiligung an den Arbeiten zur Nachführung der BV, die Mitwirkung an der Formulierung des Verhandlungsmandats für die sektoriellen Abkommen der Schweiz mit der EU sowie die Begleitung der daraus resultierenden Verhandlung. Hinzu kamen der Neue Finanzausgleich Bund / Kantone, die Europa-Reformen der Kantone (EuRefKa), die Agglomerationsproblematik, das Stabilisierungsprogramm zur Entlastung der Bundesfinanzen und verschiedene weitere die Kantone berührende Themen. Aufgrund dieser Neuorganisation der Vertretung kantonaler Anliegen sah sich insbesondere die Bundesverwaltung mit der Tatsache konfrontiert, dass sich die Kantone mit Nachdruck auf ihre Rolle als Gliedstaaten und damit als Mitinhaber der staatlichen Souveränität beriefen. Ebenso nahm unter den Kantonen in zentralen Fragen die Neigung ab, in allem und jedem eine eigene kantonale Meinung ohne Rücksicht auf das dadurch stark beeinträchtigte Gewicht der Haltung der Kantone insgesamt nach aussen zu vertreten. Damit ging zwangsläufig auch die Möglichkeit der Bundesorgane zurück, die Kantone gegeneinander auszuspielen.

Die KdK verzeichnet somit eine eigentliche Erfolgsgeschichte. An dieser Erfolgsgeschichte hatten Mitglieder der Regierung von Beginn an massgeblichen Anteil, indem sie gedankliche Vorarbeiten zur Ausgestaltung dieser Institution leisteten oder durch die Übernahme von Mandaten in Organen der KdK oder in Arbeitsgruppen derselben deren Politik aktiv mitgestalteten. Das Engagement zu Gunsten dieser effektiven Interessenvertretung der Kantone soll auch weiterhin integraler Bestandteil der Aussenpolitik des Kantons St.Gallen sein. Die Regierung sieht vor, dieses Engagement uneingeschränkt fortzusetzen. Hierzu gehört insbesondere die bereitwillige Übernahme von Mandaten der KdK, sofern diese Mitgliedern der Regierung – bzw. auf der untergeordneten fachlichen Ebene Exponenten der Staatsverwaltung – angetragen werden.

### 4.3. Mitwirkung des Kantonsrates an der Aussenpolitik

Nach Art. 74 Abs. 1 nKV leitet die Regierung die staatliche Zusammenarbeit mit dem Bund, den anderen Kantonen und dem Ausland. Dabei ist ihre Planungs- und Führungstätigkeit im Bereich der Aussenbeziehungen vor allem aufgrund ihrer Kompetenz zum Abschluss zwischenstaatlicher Vereinbarungen (Art. 74 Abs. 2 lit. a nKV) weiter gefasst als in den übrigen Politikbereichen. Nach Art. 74 Abs. 2 lit. c nKV informiert sie jedoch den Kantonsrat über die Aussenbeziehungen, insbesondere über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen. Der Kantonsrat seinerseits hat nach Art. 64 lit. b nKV die Kompetenz, seine Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Versammlungen und Kommissionen zu wählen. Zudem genehmigt er nach Art. 65 lit. c nKV den Abschluss und die Kündigung zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang. Nicht zuletzt informiert er sich nach Art. 65 lit. e nKV selber über die Aussenbeziehungen und legt Ziele für deren Ausgestaltung fest.

Auch wenn der Regierung aufgrund der erwähnten neuen Verfassungsbestimmungen im Bereich der Aussenbeziehungen zweifelsohne eine Führungsrolle zukommt, ist ihr bewusst, dass die zielgerichtete und wirkungsvolle Pflege der Aussenbeziehungen der innenpolitischen Abstützung bedarf. Dies ist nur gewährleistet, wenn auch der Kantonsrat die grundsätzliche Stossrichtung dieser Aussenbeziehungen mitträgt. Die Regierung hat schon bisher das Parlament im Rahmen des Amtsberichts jährlich über die aktuellen Entwicklungen im Bereich der

Aussenbeziehungen informiert. Diese Praxis wird konsequent weitergeführt. Ergänzend dazu wird sie den Kantonsrat mit ergänzenden Berichterstattungen informieren, wenn Modifikationen der im Rahmen dieses Berichts vorgenommenen Schwergewichtsbildungen angezeigt sind. Es versteht sich von selbst, dass die Regierung dem Kantonsrat überdies zwischenstaatliche Vereinbarungen mit Verfassungs- oder Gesetzesrang zur Genehmigung vorlegt, wie dies Art. 65 lit. c nKV vorsieht. Der Kantonsrat seinerseits wird eingeladen, die ihm offenstehenden Möglichkeiten der Vertretung in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Versammlungen ebenfalls aktiv zu nutzen.

#### **4.4. Personelles und Finanzielles**

Die Aufwendungen für den Aufbau und die Pflege der Aussenbeziehungen werden dem Grossen Rat jährlich im Rahmen des Voranschlags zur Beschlussfassung vorgelegt. Die Sachaufwendungen betragen zurzeit knapp 0,5 Mio. Franken (ohne Personalkosten; Stand Voranschlag 2003). Der grösste Teil davon entfällt auf die Mitgliederbeiträge an die verschiedenen Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, wobei der Mitgliederbeitrag an die KdK mit rund 180'000 Franken am stärksten ins Gewicht fällt.

Die Pflege der Aussenbeziehungen bindet auch personelle Ressourcen. Die personellen Aufwendungen fallen im Bereich der Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen in der Staatskanzlei, jedoch insbesondere auch – auf der jeweiligen Fachebene – bei zahlreichen Ämtern und Dienststellen in praktisch allen Departementen an. So sind es beispielsweise die Leiterinnen und Leiter der zuständigen Ämter bzw. Fachstellen, welche den Kanton St.Gallen in den jeweiligen Kommissionen der Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (namentlich IBK und Arge Alp) vertreten. Ebenso obliegt diesen die fachliche Begleitung der Tätigkeiten der jeweiligen Fachdirektorenkonferenzen.

Kostensteigerungen sind insbesondere im Bereich der Gastgeberleistungen und der Mitgliederbeiträge an die Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu erwarten. Dies ist einerseits auf eine Intensivierung und politische Verankerung der Kontakte zu Regionen Ost- und Mitteleuropas (Gastgeberleistungen), andererseits auf eine Intensivierung und Professionalisierung der Zusammenarbeit im Rahmen der verschiedenen Kooperationsgremien zurückzuführen (Mitgliederbeiträge). Nicht zuletzt haben auch die verstärkten Lobbying-Anstrengungen auf Bundesebene Kostenfolgen. Den vermehrten Aufwendungen steht jedoch auch ein grösserer Nutzen gegenüber. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit entspricht einem breiten Bedürfnis und daraus resultieren auch konkrete Projekte, die zu einer Milderung der Nachteile der geografischen Grenzlage des Kantons St.Gallen (Arge Alp, IBK, VRE) sowie zu einer Verbesserung der Interessenvertretung auf Bundesebene und der interkantonalen Zusammenarbeit führen (KdK, ORK).

## **5. Schlussfolgerungen**

Die Regierung erteilte der Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen am 26. April 2000 einen Leistungsauftrag (RRB 2000/260). Darin fasste sie alle Bereiche der internationalen und nationalen Zusammenarbeit in einem politisch legitimierten Kompetenzzentrum zusammen. Im Rahmen des Leistungsauftrags legte sie umfassend fest, im Rahmen welcher Gefässe der Kanton St.Gallen seine Interessen in der internationalen, nationalen und interkantonalen Zusammenarbeit wahrnimmt. Dieser Leistungsauftrag hat nach wie vor Gültigkeit und die darin enthaltenen Aufgaben sind weiterhin vollumfänglich wahrzunehmen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass nicht alle Gefässe der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gleich bedeutend sind. Vielmehr rechtfertigt es sich, Prioritäten zu setzen, die einen zielgerichteten und die Interessen des Kantons möglichst effizient wahrnehmenden Ressourceneinsatz ermöglichen.

Im Rahmen der *internationalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit* ist vorgesehen, ein Schwergewicht in Bezug auf die aktive Teilnahme an der europäischen Regionalismuskon-

sion zu setzen, die Mitgliedschaft in IBK und Arge Alp aktiv wahrzunehmen, was insbesondere die bereitwillige Übernahme von Vorsitzmandaten und Kommissionsvorsitzen einschliesst, sowie die bestehenden Beziehungen zu Regionen Osteuropas in qualitativer Hinsicht weiter auszubauen. Weitere Partnerschaften zu anderen Regionen insbesondere auch auf anderen Kontinenten (z.B. japanische Präfektur Gifu) sind demgegenüber nur sehr zurückhaltend zu verfolgen. Absolut unterschiedliche Mentalitäten sowie völlig andere Verwaltungsstrukturen würden es in solchen Fällen schwierig machen, einen Nutzen aus einer solchen Zusammenarbeit zu ziehen. Sie könnte nur dann gerechtfertigt sein, wenn ein konkreter Nutzen namentlich auch für die st.gallische Wirtschaft oder für staatliche Einrichtungen zu erzielen wäre.

Auf der *nationalen Ebene* zielen die Anstrengungen darauf ab, die ORK als Gefäss gesamtschweizerischer Zusammenarbeit zu stärken und die Interessenkohärenz ihrer Mitglieder voranzutreiben. Dies bedingt auch eine gleichberechtigte Berücksichtigung der Anliegen der einzelnen Kantone und vorab die Vermeidung des Eindrucks, St.Gallen würde dieses Gremium dominieren und zu einem Instrument seiner Interessenvertretung machen. Entsprechende Zeichen können gesetzt werden, wenn die Regierung auch inskünftig auf die Übernahme des Präsidiums zu Gunsten anderer Kantone verzichtet, dafür jedoch das Angebot der Führung des ORK-Sekretariates weiterhin aufrechterhält. Ebenso gilt es, bei Anliegen anderer Ostschweizer Kantone auf Bundesebene die gleiche Solidarität walten zu lassen, die der Kanton St.Gallen beim Standortentscheid zum neuen Bundesverwaltungsgericht erfahren durfte.

Die bereitwillige Übernahme möglicher Mandate gilt auch für die KdK. Als Mitinitiator dieser Institution kantonaler Interessenvertretung auf eidgenössischer Ebene ist der Kanton St.Gallen in besonderem Mass daran interessiert, die Geschicke der KdK sowohl auf der politischen als auch auf der Expertenebene weiterhin aktiv mitzugestalten. Nächste Gelegenheiten dazu werden sich voraussichtlich im Rahmen der Verhandlungen der Schweiz mit der EU über den Abschluss weiterer bilateraler Abkommen bzw. einer Umsetzung allenfalls zustandegekommener solcher Verträge bieten.

## **6. Antrag**

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung,  
Der Präsident:  
Peter Schönenberger, Landammann

Der Staatssekretär:  
Martin Gehrer

## Literaturverzeichnis

Alpenkonvention, Sekretariat der Alpenkonvention (Hrsg.)

Aussenpolitischer Bericht 2000 des Bundesrates, Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt, vom 15. November 2001.

Bericht des Bundesrates über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik vom 7. März 1994, in: BBl. 1994 II 620 ff.

(Botschaft über die Förderung der Beteiligung der Schweiz an der Gemeinschaftsinitiative für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit (INTERREG III) in den Jahren 2000 - 2006 vom 17. Februar 1999.)

Botschaft über eine neuen Bundesverfassung vom 20. November 1996, in BBl 1997 I 7 ff.

Häfelin Ulrich / Haller Walter, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001.

Kux Stephan, Die Versammlung der Regionen Europas, in: Freiburghaus Dieter (Hrsg.), Die Kantone und Europa, Bern / Stuttgart / Wien 1994.

Verlag Schweizer Lexikon (Hrsg.), Schweizer Lexikon in 6 Bänden, 1993

Versammlung der Regionen Europas, Generalsekretariat der VRE (Hrsg.), Brüssel 1998.