

Strategie der Aussenbeziehungen 2010

Bericht der Regierung vom 21. Dezember 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	2
1. Ausgangslage.....	4
1.1. Allgemeines.....	4
1.2. Aussenpolitik gleich Interessenpolitik	4
2. Rechtliche Grundlagen	5
3. Kompetenzabgrenzung zwischen Kantonsrat und Regierung.....	6
4. Aussenpolitische Entwicklungen.....	7
4.1. Allgemein	7
4.2. Auswirkungen der bilateralen sektoriellen Abkommen auf den Kanton St.Gallen	9
5. Interne Strukturen.....	10
6. Wirkungskreise und Strukturen.....	10
6.1. Nationale und interkantonale Strukturen.....	10
6.1.1. St.Gallische Mitglieder der Bundesversammlung	10
6.1.2. Konferenz der Kantonsregierungen.....	12
6.1.3. Ostschweizer Regierungskonferenz.....	12
6.1.4. Fachdirektorenkonferenzen.....	13
6.1.5. Metropolitankonferenz Zürich.....	13
6.1.6. Interkantonale Agglomerationsprogramme.....	14
6.2. Grenzüberschreitende Strukturen.....	15
6.2.1. Internationale Bodensee Konferenz	15
6.2.2. Arbeitsgemeinschaft Alpenländer.....	17
6.2.3. Bilaterale Regierungskontakte	17
6.2.4. Internationale Agglomerationsprogramme.....	18
6.3. Europäische Strukturen	18
6.3.1. Europäische Territoriale Zusammenarbeit.....	18
6.3.2. Versammlung der Regionen Europas	19
6.3.3. Europarat: Kongress der Gemeinden und Regionen Europas.....	20
6.3.4. Partnerregionen	20
7. Zielsetzungen st.gallischer Aussenpolitik.....	22
7.1. Regionaler interkantonaler Fokus.....	22
7.2. Nationaler Fokus	23
7.3. Grenzüberschreitender Fokus	23
7.4. Europäischer Fokus	24
8. Strategie.....	25
8.1. Interessenvertretung nach Innen	25
8.2. Interessenvertretung nach Aussen	26
8.3. Europäische Zusammenarbeit.....	27
9. Antrag	29

Zusammenfassung

Ausgangslage

Die internationale und interkantonale Zusammenarbeit der Kantone hat in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen. Dies einerseits, weil die interkantonalen und internationalen grenzüberschreitenden Beziehungen sich zunehmend intensivieren, und andererseits weil insbesondere die bilateralen sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) kantonale Politikfelder und Kompetenzbereiche direkt betreffen sowie die Kantone mit grossen Umsetzungsaufgaben konfrontieren. Entscheide, die von interkantonalen Gremien, Bundesbehörden, der EU und anderen internationalen Organisationen sowie von grossen, weltweit tätigen Unternehmen getroffen werden, wirken sich immer stärker auch auf die Kantone aus. Zudem zwingt ein harter Standortwettbewerb die Kantone zur politischen und wirtschaftlichen Kooperation. Dies bedeutet, dass nur wahrgenommen wird und auf die Politik, die Gesetzgebung und den Mittelfluss Einfluss nehmen kann, wer mit einem einheitlichen und entschlossenen Auftritt gegenüber den nationalen, interkantonalen und internationalen Gremien überzeugt. Gerade für den Kanton St.Gallen, der am Nord-Ost-Rand der Schweiz an drei ausländische Staaten und sieben Kantone grenzt, ist eine enge Zusammenarbeit mit den unmittelbaren Nachbarn von grösster Bedeutung.

Die räumlichen Dimensionen verschiedener Problemstellungen stimmen zunehmend weniger mit den politischen Entscheidungsräumen überein, und um sich diesem Entwicklungsprozess anzupassen, setzt der Staat immer mehr auf kooperative Handlungsformen. Diese Form des kooperativen Föderalismus zwingt die Kantone, sich mittels interkantonomer Konferenzen und den daraus entstehenden interkantonomer Vereinbarungen und Konkordaten zu organisieren. Die skizzierte Entwicklung wird durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie durch die in diesem Rahmen abgeschlossene Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich noch verstärkt. Einerseits wirkt sich dies auf die Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung aus, da die Aushandlung interkantonomer und grenzüberschreitender Verträge und Vereinbarungen in den Zuständigkeitsbereich der Regierung fällt und der Kantonsrat diese zu genehmigen hat, soweit sie Gesetzes- oder Verfassungsrang haben, andererseits hat die interkantonale Zusammenarbeit stark zugenommen und die kantonalen Parlamente sind immer häufiger gefordert, sich im interkantonomer Kontext aktiv zu beteiligen.

Aussenpolitische Entwicklungen

Eine aktuelle Analyse der aussenpolitischen Entwicklungen ergibt sich aus dem Aussenpolitischen Bericht 2009 des Bundesrates. Für die Kantone von besonderer Bedeutung sind dabei die europapolitischen Entwicklungen, da diese oft direkt die Kompetenzbereiche der Kantone berühren. Nach Auffassung der Regierung führt die aktuelle Politik des Bundesrates, schrittweise weitere Themenbereiche im Rahmen bilateraler sektorieller Abkommen mit der EU regeln zu wollen und allenfalls auch ein Rahmenabkommen anzustreben, mittel- und langfristige zu einer schleichenden Quasi-Integration der Schweiz in die EU, ohne dass diese die sie direkt betreffenden Rechtsetzungsprozesse der EU-Institutionen mit beeinflussen könnte. Eine solche Entwicklung hat staatspolitische Auswirkungen, insbesondere auf das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen sowie auf die direkte Demokratie, wie es auch ein EU-Beitritt hätte.

Nationaler und interkantonomer Fokus

Eine aktive Interessenvertretung auf bundespolitischer Ebene ist nach wie vor eine der Hauptzielsetzungen st.gallischer Aussenpolitik. Infrastruktur- und Standortentscheide der Bundesbehörden haben einen direkten Einfluss auf die Prosperität und Attraktivität des Wirtschaftsstandortes. Die gute Erreichbarkeit mittels der nationalen Infrastrukturen lassen die Vorteile des Wirtschafts-, Bildungs-, Gesundheits- und Kulturstandortes St.Gallen erst richtig zum Tragen kommen. Durch den regelmässigen Informationsaustausch mit den st.gallischen Mitgliedern der Bundesversammlung, insbesondere jedoch mittels der institutionalisierten engen Kontakte zu den st.gallischen Standesvertretern, möchte die Regierung für die Anliegen und Bedürfnisse

des Kantons St.Gallen sensibilisieren. Im gleichen Kontext sind auch die institutionalisierten jährlichen Kontakte zu Exponenten im Kader der Bundesverwaltung st.gallischer Herkunft zu sehen. Auch diese zielen darauf ab, Verständnis für spezifisch ostschweizerische Sichtweisen und Bedürfnisse bei Entscheidungsträgern des Bundes zu wecken und im Konfliktfall über kurze und direkte Kommunikationswege zu verfügen.

Da es jedoch oft schwierig ist, als Kanton allein Einfluss nehmen zu können, sind Verbündete aus dem Kreis der Ostschweizer Kantone unabdingbar. Realistischerweise sind diese Verbündeten aufgrund vergleichbarer Interessenlagen und Betroffenheiten unter den Mitgliedskantonen der Ostschweizer Regierungskonferenz (ORK) zu suchen, obwohl diese zum Teil unterschiedliche Interessen verfolgen. Unbestritten ist für die Regierung eine Fortführung der Zusammenarbeit der Ostschweizer Kantone im Rahmen der Ostschweizer Fachdirektorenkonferenzen.

Was die Metropolitankonferenz Zürich angeht, strebt die Regierung eine aktive Mitwirkung sowohl in den Leitungsgremien, als auch in den Fachgruppen an. Die Stärkung des Metropolitanraumes Zürich hat auf die Prosperität des Wirtschaftsstandortes St.Gallen positive Auswirkungen.

Nationale Interessenvertretung erfolgt nicht zuletzt im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mittels der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sowie durch die Fachdirektorenkonferenzen auf nationaler und regionaler Ebene. Es liegt im Interesse des Kantons St.Gallen, die Arbeit dieser interkantonalen Gremien selber aktiv mitzugestalten.

Grenzüberschreitender Fokus

Das Schwergewicht der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit liegt für den Kanton St.Gallen auf der Bodenseeregion. Die Regierung unterstützt die Positionierung der Bodenseeregion als grenzüberschreitend vernetzte Region. Der Kanton St.Gallen ist gewillt, auf Regierungs- und Verwaltungsebene weiterhin aktiv in den Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Bodenseeregion mitzuwirken.

Der Kanton St.Gallen sieht vor, turnusmässige Vorsitze in den Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit immer unter ein Leitthema zu setzen, um inhaltlich deren Arbeit auf spezifisch st.gallische Interessen auszurichten. Dies gilt auch für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (Arge Alp), obwohl jene gegenüber der Zusammenarbeit in der Bodenseeregion eine nachrangige Bedeutung hat.

Was die bilaterale Zusammenarbeit mit den direkten ausländischen Nachbarn angeht, liegt ein besonderes Augenmerk auf der Regelung offener Fragestellungen im grenzüberschreitenden Verhältnis zum Land Vorarlberg. Die Regierung drängt im Rahmen ihrer bilateralen Kontakte zur Vorarlberger Landesregierung auf eine einvernehmliche Lösung bezüglich der künftigen Nutzung des bis anhin privaten Flugfeldes Altenrhein sowie auf einen Zusammenschluss der österreichischen Rheintalautobahn A14 mit der schweizerischen Nationalstrasse A13 im unteren Rheintal.

Europäischer Fokus

Die Notwendigkeit einer engagierten europäischen Zusammenarbeit des Kantons ergibt sich aus dem Umstand, dass die Umsetzung der bilateralen sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU in wesentlichen Teilen den Kantonen obliegt. Die Regierung ist bereit, diesen Umsetzungsauftrag zu erfüllen. Für den Kanton St.Gallen als Wirtschaftsstandort und Grenzkanton stehen dabei die Umsetzung und Weiterentwicklung der Abkommen über die Personenfreizügigkeit sowie der Umsetzungsbedarf namentlich im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, des Asylwesens und der Migration (Abkommen von Schengen/Dublin) im Vordergrund.

Für die Regierung hat eine Konsolidierung der bestehenden Abkommen vor neuen bilateralen sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU Vorrang. Im Einklang mit der KdK drängt die Regierung auf ein Rahmenabkommen zur Regelung der offenen institutionellen Fragen, bevor neuen Abkommen zugestimmt werden kann. Da die Zukunft und Tragfähigkeit der Regelung des Verhältnisses zwischen der Schweiz und der EU auf dem Weg bilateraler Verträge, nicht zuletzt auch aufgrund der unklaren Vorstellungen über die damit verbundenen notwendigen inneren Reformen, langfristig unklar ist, ist nach Auffassung der Regierung die Aufnahme von Verhandlungen im Hinblick auf eine EU-Mitgliedschaft der Schweiz weiterhin als Option offen zu lassen.

Was die europäischen Netzwerke im Rahmen der Mitgliedschaften in der Versammlung der Regionen Europas (VRE) sowie im Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE) angeht, ist die Regierung gewillt, diese auch weiterhin zu pflegen.

Was die Partnerschaften mit ausgewählten europäischen Regionen angeht, zeigt sich, dass das Bedürfnis nach Zusammenarbeit im Rahmen von gemeinsamen Projekten im Komitat Hajdú-Bihar (H) und in der Provincia di Udine (I) am Abklingen ist. Im Rahmen der Partnerschaften mit dem Liberecký kraj (CZ) und dem Judetul Bihor (RO) ist jedoch ein solches Zusammenarbeitsbedürfnis nach wie vor vorhanden. Somit ist inskünftig von einer unterschiedlichen Intensität der verschiedenen Partnerschaften auszugehen.

Ein wichtiger Aspekt der europäischen Zusammenarbeit ist auch die Fortführung der europäischen territorialen Zusammenarbeit im Rahmen des Interreg-Programms «Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein». Im Einklang mit den anderen acht an diesem Programm beteiligten Kantonen soll beim Bund darauf hingewirkt werden, dass sich die Schweiz auch an der neuen Interreg-Programmpériode 2014-2020 (Interreg V) beteiligt. Die Regierung ist bereit, bei der Ausgestaltung eines neuen Förderprogramms aktiv mitzuwirken.

1. Ausgangslage

1.1. Allgemeines

Nach Art. 74 Abs. 2 Bst. c der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) informiert die Regierung den Kantonsrat über die Aussenbeziehungen. Nach Art. 65 Bst. e KV informiert sich der Kantonsrat über die Aussenbeziehungen und legt Ziele für deren Ausgestaltung fest. Diese Bestimmungen der KV rechtfertigen es, dass die Regierung dem Kantonsrat nach einem ersten Bericht im Jahr 2002 nun wieder einen Bericht über die Strategie der Aussenbeziehungen des Kantons St.Gallen unterbreitet. Sie ist hierzu nach Art. 91 Abs. 1 des Geschäftsreglementes des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) auch aus eigenem Antrieb – ohne Postulatsauftrag – befugt. Mit dem vorliegenden Bericht kommt sie dem Verfassungsauftrag nach.

1.2. Aussenpolitik gleich Interessenpolitik

Die internationale und interkantonale Zusammenarbeit der Kantone hat in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen. Dies einerseits, weil die interkantonalen und internationalen grenzüberschreitenden Beziehungen sich zunehmend intensivieren, und andererseits weil insbesondere die bilateralen sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (abgekürzt EU) kantonale Politikfelder und Kompetenzbereiche direkt betreffen sowie die Kantone mit grossen Umsetzungsaufgaben konfrontieren. Entscheide, die von interkantonalen Gremien, Bundesbehörden, der EU und anderen internationalen Organisationen sowie von grossen, weltweit tätigen Unternehmen getroffen werden, wirken sich immer stärker auch auf die Kantone aus. Zudem zwingt ein harter Standortwettbewerb die Kantone zur politischen und wirtschaftlichen Kooperation. Dies bedeutet, dass nur wahrgenommen wird und auf die Politik, die Gesetzgebung und den Mittelfluss Einfluss nehmen kann, wer mit einem einheitlichen und entschlossenen Auftritt gegenüber den nationalen, interkantonalen und internationalen Gremi-

en überzeugt. Gerade für den Kanton St.Gallen, der am Nord-Ost-Rand der Schweiz an drei ausländische Staaten und sieben Kantone grenzt, ist eine enge Zusammenarbeit mit den unmittelbaren Nachbarn von grösster Bedeutung.

In den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten nahm das Bewusstsein immer mehr zu, dass ein Alleingang zur Lösung eines Problems nicht zielführend ist. Die räumlichen Dimensionen verschiedener Problemstellungen stimmen zunehmend weniger mit den politischen Entscheidungsräumen überein, und um sich diesem Entwicklungsprozess anzupassen, setzt der Staat immer mehr auf kooperative Handlungsformen. Diese Form des kooperativen Föderalismus zwingt die Kantone, sich mittels interkantonalen Konferenzen und den daraus entstehenden interkantonalen Vereinbarungen und Konkordaten zu organisieren. Die skizzierte Entwicklung wird durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (abgekürzt NFA) sowie durch die in diesem Rahmen abgeschlossene Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (abgekürzt IRV) noch verstärkt. Einerseits wirkt sich dies auf die Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung aus, da die Aushandlung interkantonaler und grenzüberschreitender Verträge und Vereinbarungen in den Zuständigkeitsbereich der Regierung fällt und der Kantonsrat diese zu genehmigen hat, soweit sie Gesetzes- oder Verfassungsrang haben, andererseits hat die interkantonale Zusammenarbeit stark zugenommen und die kantonalen Parlamente sind immer häufiger gefordert, sich im interkantonalen Kontext aktiv zu beteiligen.

Die Regierung ist – im Einklang mit dem Kantonsrat – gern bereit, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit noch verstärkt zu fördern und zusammen mit den in – und ausländischen Nachbarn einen aktiven Beitrag zur Stärkung der Wirtschafts- und Lebensräume der Bodenseeregion, der Ostschweiz und der Metropolitanregion Zürich zu leisten.

2. Rechtliche Grundlagen

Nach Art. 54 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt 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 an sich den Kantonen zugewiesen sind. Dennoch hat der Bund bei der Wahrnehmung der Beziehungen zum Ausland auf die Zuständigkeiten der Kantone Rücksicht zu nehmen und deren Interessen zu wahren (Art. 54 Abs. 3 BV).

Art. 55 BV regelt die Mitwirkung der Kantone an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide dort, wo ihre Zuständigkeiten oder wesentliche kantonale Interessen betroffen sind. Der Bund hat dabei die Pflicht, die Kantone rechtzeitig und umfassend zu informieren sowie deren Stellungnahme einzuholen. Ein besonderes Gewicht kommt den Stellungnahmen der Kantone zu, wenn sie in ihren eigenen Zuständigkeitsbereichen betroffen sind. In diesen Fällen wirken die Kantone in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit (Art. 55 Abs. 3 BV).

Das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (SR 138.1; abgekürzt BGMK) konkretisiert die Mitwirkung der Kantone auf Gesetzesstufe. Diese zielt darauf ab, die Interessen der Kantone angemessen zu berücksichtigen und die Zuständigkeiten der Kantone zu wahren (Art. 2 BGMK). Dies soll insbesondere durch gegenseitige Information (Art. 3 BGMK), Anhörung der Kantone und Berücksichtigung derer Stellungnahmen (Art. 4 BGMK) sowie durch die Mitwirkung der Kantone bei der Vorbereitung von Verhandlungsmandaten und bei Verhandlungen¹ gewährleistet werden.

¹ Art. 5 BGMK.

Weiter räumt die Bundesverfassung den Kantonen nach Art. 48 BV die Kompetenz ein, miteinander Verträge zu schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen zu schaffen. In ihren Zuständigkeitsbereichen dürfen die Kantone darüber hinaus Verträge mit dem Ausland abschliessen und mit untergeordneten ausländischen Behörden direkt verkehren (Art. 56 BV).

Von besonderer Bedeutung im rechtlichen Verhältnis zwischen Bund und Kantonen ist die seit dem 1. Januar 2008 geltende NFA. Die NFA ist eines der wichtigsten und grössten Föderalismus-Reformprojekte der Schweiz der letzten Jahrzehnte. Sie verfolgt die zwei Hauptziele des Ausgleichs kantonalen Unterschiede und der Steigerung der Effizienz staatlicher Leistungen durch Entflechtung der Aufgaben und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen. Die NFA regelt darüber hinaus einerseits die Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen neu, andererseits aber auch die interkantonale Zusammenarbeit, insbesondere den Lastenausgleich bei kantonsübergreifenden Aufgabenbereichen. Art. 48a BV und dessen Ausführungsgesetzgebung legen die Aufgabenbereiche und Modalitäten fest, in denen der Bund auf Antrag der Kantone interkantonale Verträge allgemeinverbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten kann. Dazu gehören insbesondere der Straf- und Massnahmenvollzug, bestimmte Bereiche des Schulwesens, die Hochschulen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, die Abfallbewirtschaftung, die Abwasserreinigung, der Agglomerationsverkehr, die Spezialkliniken und die Spitzenmedizin sowie die Institutionen zur Betreuung und Eingliederung von Behinderten.

Auf kantonaler Ebene ist namentlich Art. 23 KV massgeblich, der das Prinzip der aktiven grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als besonderes Staatsziel formuliert. Demnach setzt sich der Kanton zum Ziel, in Zusammenarbeit mit dem Bund, den anderen Kantonen und dem Ausland Aufgaben gemeinsam zu lösen, das gegenseitige Verständnis der Bevölkerungen auf- und auszubauen sowie einen Beitrag zur Friedenserhaltung zu leisten. Der Kanton tritt zudem dafür ein, dass der Bund die Eigenständigkeit der Kantone wahrt.

3. Kompetenzabgrenzung zwischen Kantonsrat und Regierung

Nach Art. 74 KV leitet die Regierung die staatliche Zusammenarbeit mit dem Bund, den anderen Kantonen und mit dem Ausland. Sie schliesst im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zwischenstaatliche Vereinbarungen ab, bezeichnet Vertretungen des Kantons in zwischenstaatlichen Einrichtungen und informiert den Kantonsrat über die Aussenbeziehungen.² Für den Verkehr mit ausserkantonalen und ausländischen Behörden ist die Regierung allein zuständig.

Art. 64 Bst. b KV gibt dem Kantonsrat die Kompetenz, seine Vertretung in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Versammlungen und Kommissionen zu wählen. Er genehmigt zudem den Abschluss und die Kündigung zwischenstaatlicher Vereinbarungen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe.³ Überdies informiert sich der Kantonsrat über die Aussenbeziehungen und legt Ziele für deren Ausgestaltung fest.⁴

Die aussenpolitischen Entwicklungen insbesondere im Bereich des kooperativen Föderalismus haben Auswirkungen auf die Zusammenarbeit zwischen der Regierung und dem Kantonsrat, da die Aushandlung interkantonalen und grenzüberschreitender Verträge und Vereinbarungen in die Zuständigkeit der Regierung fällt und das Parlament im Rahmen der Genehmigung darüber befinden kann. Die interkantonale Zusammenarbeit hat stark zugenommen und die kantonalen Parlamente sind häufiger gefordert, sich im interkantonalen Kontext aktiv zu beteiligen.

² Art. 74 Abs. 2 KV.

³ Art. 65 Bst. c KV.

⁴ Art. 65 Bst. e KV.

Mit der Kommission für Aussenbeziehungen des Kantonsrates ist ein Instrument geschaffen worden, mit dem dieser Komplexität begegnet werden kann. Nach Art. 16bis ff. GeschKR berät die Kommission Vorlagen über die Ausgestaltung der Ziele der Aussenbeziehungen sowie die Genehmigung von Abschluss, Änderung oder Kündigung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Gesetzes- oder Verfassungsrang. Zudem prüft sie aufgrund der Berichte und durch eigene Kontrollen die Amtsführung der Regierung im Bereich der Aussenbeziehungen und lässt sich von der Regierung über wichtige Fragen der Aussenbeziehungen informieren. Die Regierung ihrerseits hört die Kommission für Aussenbeziehungen im Hinblick auf den Abschluss oder die Änderung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Gesetzes- oder Verfassungsrang an. Die Kommission für Aussenbeziehungen ist eingeladen, Empfehlungen zuhanden der Regierung abzugeben.

4. Aussenpolitische Entwicklungen

4.1. Allgemein

Eine aktuelle Analyse der ausserpolitischen Entwicklungen ergibt sich aus dem Aussenpolitischen Bericht 2009 des Bundesrates. Für die Kantone von besonderer Bedeutung sind dabei die europapolitischen Entwicklungen, da diese oft direkt die Kompetenzbereiche der Kantone berühren. Die Konferenz der Kantonsregierungen (abgekürzt KdK) hat im Sommer 2010 eine Neu beurteilung der europapolitischen Standortbestimmung der Kantone vorgenommen. Im Einklang mit dem Bund bekennen sich die Kantonsregierungen dabei zum bilateralen Weg, der in den letzten Jahren durch mehrere Volksabstimmungen bestätigt wurde. Wie lange dieser Weg jedoch noch gangbar ist, bleibt offen. Auf europäischer Ebene befindet er sich jedenfalls in Überprüfung.

Im Dezember 2008 verabschiedete der Rat der EU ein Grundsatzpapier, in dem die EU ihre Haltung zur Ausgestaltung der weiteren Beziehungen zur Schweiz festlegt. Diesem ist zu entnehmen, dass die EU weiteren bilateralen sektoriellen Abkommen mit der Schweiz nur noch dann zustimmen wird, wenn sich die Schweiz in diesen Abkommen verpflichtet, den relevanten geltenden und künftigen Rechtsbestand der EU zu übernehmen. Am 25. Juni 2009 unterzeichneten die Schweiz und die EU ein Abkommen zur Revision des bestehenden Güterverkehrsabkommens Schweiz-EG. Sowohl aus Sicht der EU als auch aus jener des Bundesrates können die im Rahmen dieses Abkommens vereinbarten institutionellen Bestimmungen als Modell für die Ausgestaltung der weiteren bilateralen Beziehungen mit der EU verwendet werden. Diese institutionellen Bestimmungen verpflichten die Schweiz zur Übernahme des gesamten aktuellen und künftigen Gemeinschaftsrechts im vom Abkommen berührten Rechtsbereich. Als Kompensation dafür wird die Schweiz in begrenztem Umfang auf Sachverständigenebene vor der EU-Rechtsetzung konsultiert.

Im neuesten Positionspapier vom Dezember 2010 zum Verhältnis der EU zu den vier EFTA-Staaten bekräftigt der Rat der EU dieser Haltung gegenüber der Schweiz und verschärfte die Tonalität gar noch. Er hält fest, dass über die Jahre ein hochkomplexes Konstrukt von bilateralen sektoriellen Abkommen entstanden sei, dem jedoch ein Mechanismus fehle, um die Fortentwicklung des Rechtsbestandes der EU zu übernehmen sowie die korrekte Beachtung der Abkommen und überprüfen und notfalls durchzusetzen. Zudem biete das gegenwärtige System keine Garantie für eine einheitliche Auslegung und Umsetzung der bilateralen sektoriellen Abkommen. Besorgnis drückt der Rat über die uneinheitliche Anwendung, namentlich des Freizügigkeitsabkommens, und über die schweizerischen Massnahmen und Praktiken, die mit den Abkommen nicht vereinbar seien, aus. Es gelte nun, über das gegenwärtige bilaterale sektoriel le System hinauszukommen, weil es komplex und sperrig geworden sei und klar seine Grenzen erreicht habe. Die Abkommen müssten insbesondere durch institutionelle Vorkehrungen ergänzt werden, die das Erreichen von vier grundlegenden Zielen ermöglichen: die dynamische Anpassung der Abkommen an den sich entwickelnden *acquis communautaire*, die einheitliche Auslegung, die Schaffung einer unabhängigen Instanz zur Überwachung und Durchsetzung der korrekten Anwendung sowie die Einsetzung einer Instanz zur Konfliktbeilegung.

Im Aussenpolitischen Bericht 2009 kommt der Bundesrat zum Schluss, dass die Beziehungen zum wichtigsten Partner der Schweiz, der EU, vertieft werden müssten. Dabei soll auch das angewandte Instrumentarium laufend überprüft und angepasst werden. Wenn die Schweizer Interessen es erfordern, müsste auch der bisher gewählte europapolitische Ansatz überdacht werden.

Nach Auffassung der Regierung führt die aktuelle Politik des Bundesrates, schrittweise weitere Themenbereiche im Rahmen bilateraler sektorieller Abkommen mit der EU regeln zu wollen und allenfalls auch ein Rahmenabkommen anzustreben, mittel- und langfristig zu einer schleichenden Quasi-Integration der Schweiz in die EU, ohne dass diese die sie direkt betreffenden Rechtsetzungsprozesse der EU-Institutionen mit beeinflussen könnte. Sollte insbesondere auch noch der Dienstleistungsbereich durch bilaterale Abkommen geregelt werden, hätte die Schweiz alle relevanten Gemeinschaftsrechtsbereiche übernommen, ohne an deren politischer und rechtlicher Ausgestaltung und Fortentwicklung beteiligt zu sein. Eine solche Entwicklung hat staatspolitische Auswirkungen, insbesondere auf das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen sowie auf die direkte Demokratie, wie es auch ein EU-Beitritt hätte. Insbesondere der Druck auf die Kantone wird mit der stärkeren internationalen Einbindung, mit oder ohne EU-Beitritt, zunehmen und die Tendenz zur Verlagerung von Kompetenzen von den Kantonen zum Bund führt zu einem schleichenden Abbau des Föderalismus. Die Fortführung des bilateralen Weges unter neuen institutionellen Voraussetzungen müsste daher zwingend mit einer Reihe von inneren Reformen verbunden sein, insbesondere einer weiteren Stärkung der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes. Zudem sind die Auswirkungen des Bilateralismus auf die direkte Demokratie und auf den Föderalismus der Bevölkerung besser zu kommunizieren. Allenfalls könnte ein Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU die Nachteile der neuen institutionellen Voraussetzungen zumindest teilweise auffangen. Die Aufnahme von Verhandlungen im Hinblick auf eine EU-Mitgliedschaft der Schweiz beurteilt die Regierung nach wie vor als mögliche Option. Wie die KdK bereits seit längerem fordert, müsste vor der Entscheidung für eine solche Option jedoch durch den Bund ebenfalls zuerst Klarheit über die staatspolitischen Auswirkungen eines EU-Beitrittes geschaffen werden, insbesondere was die Auswirkungen auf das System der direkten Demokratie sowie auf das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen angeht.

Ob die vom Bundesrat eingeschlagene Politik, schrittweise weitere Themenbereiche im Rahmen bilateraler sektorieller Abkommen mit der EU regeln zu wollen, überhaupt zielführend ist, wird die Zukunft weisen. Aktuell besteht der Eindruck, die EU sei nicht mehr gewillt, diese Politik aufzunehmen bzw. diesen Weg weiterzuführen. Zudem bestehen erhebliche Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Kantonen bei der Frage der Mitwirkung der Kantone an den laufenden Verhandlungen, die in wesentlichen Teilen kantonale Zuständigkeiten berühren. Mithin dürfte der gegenwärtige bilaterale Weg endlich sein und Alternativen sollten zumindest angedacht werden. Alle Verhandlungsdossiers, bei denen es um Fragen eines weiteren Zugangs der Schweiz zum europäischen Binnenmarkt geht, insbesondere das Agrarmarktdossier, die Strommarktliberalisierung und die Chemikaliensicherheit (REACH), stecken fest. Grund dafür ist primär eine grundsätzlich unterschiedliche Betrachtungsweise der bilateralen Abkommen aus Sicht der Schweiz und der EU. Während die Schweiz eine traditionelle Sichtweise der Aushandlung von Abkommen zwischen zwei gleichberechtigten Völkerrechtssubjekten verfolgt, ist für die EU ausschlaggebend, dass die Schweiz mit diesen Verträgen am gemeinsamen Binnenmarkt partizipieren will. Bei dieser Betrachtungsweise hat, wer am gemeinsamen Markt teilnehmen will, den geltenden und künftigen EU-Rechtsbestand des betreffenden Bereichs uneingeschränkt zu übernehmen.

Was die Konsolidierung der bestehenden bilateralen sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU angeht, erachtet die EU-Kommission eine Dynamisierung der bestehenden Vertragsbeziehungen als nötig, da sich das Gemeinschaftsrecht in den von den bestehenden Abkommen berührten Bereichen fortlaufend weiterentwickle. Es sei jedoch an der Schweiz, Vorschläge zu unterbreiten, wie eine solche Dynamisierung erreicht werden könne. Die Notwendigkeit einer solchen Dynamisierung kann beispielhaft anhand der 24-Stunden-Regelung

im Güterverkehr aufgezeigt werden. Im Zusammenhang mit erhöhten Sicherheitsstandards sah die EU vor, dass Gütereinfuhren wenigstens 24 Stunden im Voraus den zuständigen Grenzabfertigungsstellen hätten angekündigt werden müssen. Dies hätte zu einer massiven Verschärfung der Stauproblematik an den Grenzen insbesondere auch im St.Galler Rheintal geführt. Mit einer Anpassung des Güterverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der EU im Jahr 2009 konnte auf die Anwendung dieser Regelung für den Güterverkehr zwischen der Schweiz und der EU verzichtet werden. In diesem Zusammenhang musste sich die Schweiz jedoch als Gegenleistung verpflichten, im fraglichen Bereich bedingungslos den geltenden und künftigen Rechtsbestand der EU zu übernehmen. Ein weiterer Konfliktpunkt besteht, wie oben erwähnt, bei der Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens. So belastet die Umsetzung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit aufgrund des eidgenössischen Entsendegesetzes das Verhältnis mit den Nachbarstaaten. Dabei ist festzustellen, dass etwa die die Anwendung der 8-Tage-Regelung für die Anmeldung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen seitens des Kantons St.Gallen sehr praxisorientiert erfolgt.

Relativ problemlos verlaufen demgegenüber die Verhandlungen bei sogenannten Zusammenarbeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU. Dabei geht es beispielsweise um die Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden, um die Beteiligung der Schweiz an GALILEO und um die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU im Rahmen der Europäischen Verteidigungs Agentur (EVA). In diesen Bereichen können wohl Einigungen erzielt werden.

Mittelbare Auswirkungen auf den Kanton St.Gallen zeitigen auch die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und ihren Nachbarstaaten, wobei insbesondere im Verhältnis zu Deutschland verschiedene Konfliktpunkte bestehen. Insgesamt gilt es aber festzuhalten, dass die deutsch-schweizerischen Beziehungen gut und die Vernetzung und Intensität der Beziehungen in allen Bereichen sehr gross sind. Grundlage dieser geregelten und engen Beziehungen ist ein Netz von über 200 bilateralen Verträgen. Hervorzuheben sind hierbei die Wirtschaftsbeziehungen. Deutschland ist weltweit wichtigster Handelspartner der Schweiz. Die Schweiz ist der sechstwichtigste Investor in Deutschland. Eine besondere Dichte der Beziehungen herrscht im grenznachbarlichen Raum. Das Land Baden-Württemberg ist (global gesehen) der viertwichtigste Handelspartner für die Schweiz.

Die Verflechtung im grenznahen Raum birgt aber naturgemäss auch ein erhöhtes Potenzial für das Auftreten bilateraler Probleme. Verstärkt wird dieses Potenzial zusätzlich durch die deutsche EU-Mitgliedschaft beziehungsweise die Nicht-Mitgliedschaft der Schweiz. Die Wahrnehmung der bilateralen Beziehungen zwischen Deutschland und der Schweiz ist unterschiedlich: Während in Deutschland offene Fragen der grenzüberschreitenden Beziehungen in der Regel als regional und nachgelagert eingeschätzt werden, erhalten sie in der Schweiz sehr rasch eine überregionale oder gar nationale Bedeutung.

4.2. Auswirkungen der bilateralen sektoriellen Abkommen auf den Kanton St.Gallen

Die Verträge von Schengen und Dublin bringen für die europäischen Mitgliedstaaten einen Ausbau an individuellen Freiheiten und verbessern die Sicherheit durch vermehrte Zusammenarbeit innerhalb der gemeinsamen Schengengrenzen und starke Kontrollen an den Aussen Grenzen. Innere und äussere Sicherheit sowie die Migration im Rahmen des Asylwesens können künftig nur im gemeinsamen europäischen Umfeld gemeistert werden. Ob auch die Assoziierungsabkommen zu den Verträgen von Schengen und Dublin, bei denen die Schweiz erst seit dem 12. Dezember 2008 operationell teilnimmt, ähnlich erfolgreich sein werden wie das Freizügigkeitsabkommen, wird die Zukunft zeigen.

Die bisherigen Erfahrungen sind grösstenteils positiv. So funktioniert die operative Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten der Verträge von Schengen und Dublin gut. Gerade beim Vertragswerk von Dublin, das die Kriterien zur Bestimmung des für die Behandlung eines Asylgesuches zuständigen Staates festlegt, wurde vor dem Inkrafttreten oft die Befürchtung geäuss-

sert, dass südliche Nachbarn der Schweiz ihren Verpflichtungen nicht oder nur in ungenügendem Mass nachkommen würden. Dies hätte schlimmstenfalls dazu führen können, dass die Schweiz im Rahmen des Dublinabkommens mehr Asylsuchende im Dublin-In-Verfahren hätte übernehmen müssen als sie im Dublin-Out-Verfahren hätte übergeben können. Vom 12. Dezember 2008 bis Ende September 2010 erhielt die Schweiz in rund 8'500 Fällen eine ausdrückliche oder stillschweigende Zustimmung zu den gestellten Übernahmesuchen. Für den gleichen Zeitraum musste die Schweiz nur gerade in rund 1'000 Fällen eine Zustimmung geben.

Für weitere Ausführungen wird auf den hängigen Bericht zum Postulat 43.10.03 «Entwicklung des Ausländerbestandes im Kanton St.Gallen seit der Einführung der Personenfreizügigkeit am 1. Juni 2002» verwiesen.

5. Interne Strukturen

Eine aktive Pflege der Aussenbeziehungen erfordert personelle Ressourcen, die verwaltungsin-tern einerseits durch die Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen, andererseits durch die Departemente zur Verfügung gestellt werden. So vertreten beispielsweise zahlreiche Amtsleiterinnen und -leiter den Kanton St.Gallen in den Fachkommissionen der Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Ebenso obliegt den Departementen die fachliche Begleitung der Tätigkeiten der jeweiligen Fachdirektorenkonferenzen.

Was die Unterstützung der Regierung im Bereich der Pflege der allgemeinen interkantonalen, nationalen, grenzüberschreitenden und europäischen Aussenbeziehungen angeht, erfolgt diese durch die Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen. Die Regierung schuf diese Dienststelle im Jahr 2000 als Modul, das zwar administrativ der Staatskanzlei, politisch jedoch dem für die Aussenbeziehungen zuständigen Mitglied der Regierung unterstellt ist. Sie erteilte der Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen einen Leistungsauftrag, der festlegt, in Rahmen welcher Gefässe der Kanton seine Interessen in der internationalen, nationalen und interkantonalen Zusammenarbeit wahrnimmt.

6. Wirkungskreise und Strukturen

6.1. Nationale und interkantonale Strukturen

6.1.1. St.Gallische Mitglieder der Bundesversammlung

Die Regierung trifft sich regelmässig vor den Sessionen der Eidgenössischen Räte mit den st.gallischen Mitgliedern der Bundesversammlung. Die Treffen dienen der Erörterung von Fragestellungen, die im Hinblick auf die auf die folgende Session relevant für den Kanton sind. Die regelmässigen institutionalisierten Kontakte wurden seit dem Jahr 1996 kontinuierlich verstärkt.

Die Treffen tragen vor allem dazu bei, die Bundesparlamentarierinnen und -parlamentarier für die kantonalen Anliegen zu sensibilisieren bzw. diese Anliegen in deren Entscheidungsfindung auf Bundesebene einfließen zu lassen. Die st.gallischen Mitglieder der Bundesversammlung haben aber auch Gelegenheit, im direkten Gespräch mit den Mitgliedern der Regierung die politische Stimmung im Kanton zu Fragen auf Bundesebene zu erörtern. Mit dem Sessionsbrief der St.Galler Regierung sowie mit dem Extranet der Ostschweizer Regierungskonferenz werden die st.gallischen Mitglieder der Bundesversammlung regelmässig mit aktuellen Informationen bedient.

Mit dem aktiven Engagement in internationalen, nationalen und regionalen Gremien verschaffte sich der Kanton St.Gallen in jüngerer Zeit vermehrt Gehör und wird dementsprechend im Bereich der Interessenvertretung auf Bundesebene und in der interkantonalen Zusammenarbeit als aktiver Kanton wahrgenommen. Die politischen Erfolge bei der Standortwahl für das Bundesverwaltungsgericht und beim Anschluss der Ostschweiz an das europäische Hochleistungs-

netz haben diesen Eindruck wesentlich mitgeprägt. Generell fällt aber auf, dass sich die bundesstaatliche Stellung der Kantone in den letzten Jahren verändert hat und es immer schwieriger wird, die Position der Kantone in die bundespolitischen Entscheidungsprozesse einzubringen.

Vor diesem Hintergrund legte die Regierung im Rahmen des Pilotregierungsprogrammes 2007 bis 2011 als Massnahme fest, dass Opinion-Leaders in strategischen Bereichen die Interessen des Kantons engagiert wahrnehmen sollen. Die st.gallischen Mitglieder des Ständerates bieten sich dafür in ihrer Aufgabe als Standesvertreter geradezu an. Um die Zusammenarbeit mit den st.gallischen Ständeräten zu verstärken, wurden zwei Massnahmen ergriffen. Zum einen steht den st.gallischen Ständeräten zur Unterstützung seit dem Frühjahr 2009 ein in der Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen integrierter Stabsmitarbeiter zur Verfügung. Zum zweiten finden seit dem Herbst 2008 halbjährlich Zusammenkünfte zwischen der Regierung und den Standesvertretern des Kantons St.Gallen statt, an denen ein informeller Austausch zu aktuellen, kantonsspezifischen Politthemen stattfindet.

Aufgabe des Stabsmitarbeiters der Ständeräte ist es, Recherchen zu aktuellen politischen Themen zu tätigen, Hintergrundinformationen zu st.gallischen Vorstössen zusammenzutragen und Stellungnahmen der kantonalen Departemente zu verschiedenen Geschäften einzuholen. Die so generierten Informationen werden verdichtet und zuhanden der Ständeräte übersichtlich zusammengestellt. Es soll mit dieser Massnahme unter anderem ermöglicht werden, die bei einer allfälligen späteren Umsetzung eines Erlasses betroffenen kantonalen Ämter und Stellen möglichst früh in den politischen Entscheidungsprozess mit einzubeziehen. Dies sorgt für eine verbesserte Informationslage bei den Ständeräten und trägt zu einem frühzeitigen Erkennen von Problemen bei der späteren Umsetzung eines Gesetzes bei. Insgesamt können die st.gallischen Mitglieder des Ständerats so in einem frühen Stadium der Entscheidungsfindung auf die nötigen kantonsspezifischen Informationen zurückgreifen.

Ziel der verstärkten Zusammenarbeit ist letztlich die günstige Positionierung des Kantons St.Gallen in der Aussenwahrnehmung. Erste Erfahrungen haben gezeigt, dass die eingeleiteten Massnahmen einen qualitativen Beitrag zur Unterstützung der st.gallischen Mitglieder des Ständerates leisten und dazu beitragen, dass die Interessen des Kantons St.Gallen auf Bundesebene optimal vertreten werden. Diese verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Regierung und den Standesvertretern ist als eines von vielen Puzzleteilen in ein Massnahmenbündel eingeflochten, das dafür sorgt, dass der Kanton St.Gallen seine Anliegen auf Bundesebene auch in Zukunft optimal vertreten weiss.

Neben den Kontakten zu den st.gallischen Mitgliedern der Bundesversammlung setzte die Regierung seit dem Jahr 1999 auf regelmässige Kontakte zu Exponenten im Kader der Bundesverwaltung mit st.gallischer Herkunft. Sie lädt diese alljährlich zu einer Zusammenkunft in den Kanton St.Gallen ein. Diese Treffen gründen auf der Erkenntnis, dass gute Beziehungen zur 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 Bundesverwaltung für die spezifisch st.gallischen bzw. ostschweizerischen Problemstellungen aufzubauen. Die jährlichen Zusammenkünfte bieten die Gelegenheit des Aufbaus von persönlichen Netzwerken, was im Bedarfsfall die gegenseitige Kontaktnahme erleichtert.

Insgesamt wird der Kanton St.Gallen heute schweizweit im Bereich der Interessenvertretung auf der Bundesebene und in der interkantonalen Zusammenarbeit als aktiver Kanton wahrgenommen. Gemäss einer vom Kanton Aargau in Auftrag gegebenen Studie setzt der Kanton St.Gallen mit seinen Bemühungen im Bereich der Interessenvertretung den Benchmark unter den Kantonen.

6.1.2. Konferenz der Kantonsregierungen

Rund acht Jahre nach dem strategischen Entscheid der Kantonsregierungen, die Zusammenarbeit zwischen der KdK und den Fachdirektorenkonferenzen besser zu koordinieren und diese interkantonalen Institutionen allenfalls auch räumlich zusammenzuführen, konnte im August 2008 das Haus der Kantone in Bern offiziell eingeweiht werden. Das Haus der Kantone stellt ein klares Bekenntnis zum kooperativen Föderalismus dar. Es ermöglicht eine wirkungsvolle Zusammenarbeit auf politischer und technischer Ebene und verdeutlicht den gemeinsamen Auftritt der Kantone im Zusammenwirken mit dem Bund. Es symbolisiert auch die Wichtigkeit der Kantone, in der Bundespolitik eine entscheidende und mittragende Rolle zu spielen.

Die KdK wurde im Jahr 1993 als eigenes Koordinationsinstrument von den Kantonen gegründet und soll den Kantonsregierungen 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 ist insbesondere für Föderalismusfragen, für die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes sowie für übergeordnete politische Fragestellungen, welche die Kantone betreffen, zuständig. Die rechtliche Legitimation der KdK gründet auf einer Verwaltungsvereinbarung. Die politischen Hauptaufgaben sowie die Hauptzielsetzung der KdK streben eine laufende Verbesserung der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit im Bundesstaat an sowie eine wirkungsvolle Interessenvertretung der Kantone in bundespolitischen Fragestellungen. Die KdK hat sich dabei in letzter Zeit als schlagkräftiges Instrument der kantonalen Interessenvertretung auf der Bundesebene bewährt, das innert kurzer Frist interkantonal abgestimmte Stellungnahmen zu aktuellen bundespolitischen Fragen abgeben kann, was insbesondere auch im Interesse der Bundesbehörden liegt.

In wichtigen Volksabstimmungen konnte die KdK grundlegende Interessen der Kantone wirksam vertreten, wie beispielsweise im Jahr 2004 die Abstimmungen über das Steuerpaket 2001 und über die NFA zeigten. Spätestens mit dem Kantonsreferendum beim Steuerpaket haben die Kantone bewiesen, dass sie in der eidgenössischen Politik nicht passive Mitspieler im Hintergrund sind, sondern ein wichtiger und ernst zu nehmender Faktor im politischen Entscheidungsprozess. Mit diesem Schritt wurde das in der BV verankerte Referendumsrecht der Kantone zum ersten Mal in der Geschichte des Bundesstaates angewendet.

Die Bedeutung der KdK ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Auch in Zukunft werden sich die Kantone selbstbewusst, aber immer verantwortungsvoll und konstruktiv im Rahmen der KdK zur Bundespolitik äussern. Mit dem neuen Haus der Kantone in Bern kommen die Kantone dem Ziel, das Profil der KdK als politische Plattform der Kantone weiter zu stärken, einen grossen Schritt näher.

6.1.3. 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 dem Jahr 2001 assoziiertes Mitglied. Die ORK bezweckt die gegenseitige umfassende Information sowie die Koordination unter den ostschweizerischen Kantonen, die gemeinsame Darstellung ostschweizerischer Anliegen und Positionen in den Medien, eine verstärkte Zusammenarbeit in ausgewählten Sachgebieten, beispielsweise durch gemeinsame oder aufeinander abgestimmte kantonale Einrichtungen sowie die Förderung der Kollegialität unter den Mitgliedern der Ostschweizer Regierungen.

Die ORK hat zum Ziel, die Ostschweizer Interessen gegenüber dem Bund und den anderen Kantonen zu vertreten, und in ausgewählten Gebieten, wie z.B. im Bereich des Verkehrs, eine gemeinsame Stellungnahme zu erwirken. Da die meisten Ostschweizer Kantone an ausländische Nachbarregionen angrenzen, befasst sich die ORK regelmässig auch mit grenzüberschreitenden Themen. So obliegt ihr beispielsweise auch die Koordination der teilnehmenden

Kantone im Interreg-Programm «Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein» (abgekürzt ABH) gegenüber den ausländischen Programmpartnern.

Die Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen führt das Sekretariat der ORK.

6.1.4. *Fachdirektorenkonferenzen*

Ein traditionell bedeutendes Instrument der interkantonalen Koordination sind die Fachdirektorenkonferenzen. Gesamtschweizerisch gibt es 15 Fachdirektorenkonferenzen und die Schweizerische Staatsschreiberkonferenz. Thematisch decken sie alle Bereiche kantonalen Kompetenzen ab. Sie verfügen über unterschiedlich ausgebaute professionelle Sekretariate und eigene Budgets. Seit dem Jahr 2008 haben praktisch alle diese Sekretariate ihren Sitz im Haus der Kantone. Die Fachdirektorenkonferenzen sind wichtige Ansprechpartnerinnen der Bundesbehörden bei der Gesetzgebung und beim Vollzug in den jeweiligen Sachbereichen. Innerhalb dieser Sachbereiche kommt ihnen auch die Aufgabe der Wahrung der kantonalen Interessen gegenüber den Eidgenössischen Räten, dem Bundesrat und der Bundesverwaltung zu. Mitglieder der Fachdirektorenkonferenzen sind im Kanton St.Gallen die Vorsteherinnen und Vorsteher der für den jeweiligen Fachbereich zuständigen Departemente.

Zurzeit ist der Kanton St.Gallen auf nationaler Ebene mit den zuständigen Mitgliedern der Regierung in den Vorständen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren (FDK), der Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV), der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (abgekürzt SODK), und in der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (abgekürzt KKJPD) vertreten. In zwei Fachdirektorenkonferenzen – SODK und KKJPD – hat er aktuell das Präsidium inne.

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.

Soweit im regionalen Bereich analoge Fachdirektorenkonferenzen wie auf gesamtschweizerischer Ebene bestehen, gehört der Kanton St.Gallen diesen an. Es sind dies in der Regel die jeweiligen Fachdirektorenkonferenzen der Ostschweizer Kantone, wobei diesen oft auch der Kanton Zürich und das Fürstentum Liechtenstein angehören.

6.1.5. *Metropolitankonferenz Zürich*

Zur Verstärkung der Agglomerationspolitik und zur Unterstützung der Akteure in den Agglomerationen stellt der Bund technische und finanzielle Unterstützung bei der Durchführung innovativer Modellvorhaben von Kantonen und Gemeinden bereit. Im Rahmen des Modellvorhabens «Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich» wurde im Jahr 2005 als Teilprojekt die Metropolitankonferenz Zürich ins Leben gerufen. Ziel dieser Konferenz ist eine verstärkte Zusammenarbeit und eine bessere Vernetzung zwischen den Kantonen, Städten und Gemeinden des Metropolitanraums Zürich. Die Metropolitankonferenz Zürich bietet eine Plattform für den Informationsaustausch sowie für die Förderung einer ganzheitlichen und grossräumigen Entwicklungsperspektive, die nötig ist, um die Spitzenposition, die der Wirtschaftsraum Zürich auf nationaler und internationaler Ebene einnimmt, zu sichern. Initianten der Metropolitankonferenz Zürich waren der Kanton Zürich, die Stadt Zürich, die Stadt Winterthur sowie der Gemeindepräsidentenverband des Kantons Zürich. Rasch wurden jedoch auch weitere Kantone sowie Städte und Gemeinden aus den an den Kanton Zürich angrenzenden Kantonen, insbesondere auch die Stadt Rapperswil-Jona, Mitglieder der Metropolitankonferenz. Nach vier Vorbereitungskonferenzen in den Jahren 2007 und 2008 haben die Beteiligten der Metropolitankonferenz die Gründung des Vereins «Metropolitanraum Zürich» be-

geschlossen. Seit dem 3. Juli 2009 übernimmt dieser Verein die Trägerschaft der Metropolitankonferenz Zürich.

Als Metropolitanräume definierte das Bundesamt für Statistik mehrere, über Pendlerbeziehungen miteinander verflochtene Agglomerationen. Der statistisch definierte Metropolitanraum Zürich zählt zusammen mit der Agglomeration Luzern rund 1,9 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner sowie rund 900'000 Arbeitsplätze in 238 Gemeinden in 8 Kantonen (Zürich, Luzern, Schwyz, Zug, Schaffhausen, St.Gallen, Aargau und Thurgau). Der Metropolitanraum Zürich weist aber in der Realität keine exakte räumliche Begrenzung auf, da seine Ausstrahlung je nach Fragestellung weit über die statistisch definierten Grenzen hinausreicht. Der Metropolitanraum Zürich umfasst einen Funktionalraum von 12 über Pendlerbeziehungen eng miteinander verflochtenen Agglomerationen. Wichtige Achsen und Verbindungen für spezifische Fragen bestehen überdies zu benachbarten Grossräumen wie dem Metropolitanraum Basel, der Bodenseeregion und der Region Hochrhein-Bodensee.

Anlässlich der Festlegung der Grundzüge der räumlichen Entwicklung des Kantons St.Gallen sprach sich die Regierung am 6. Februar 2001 dafür aus, die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Nachbarn zu verstärken. Demnach sind insbesondere die Beziehungen zum Grossraum Zürich und zur Bodenseeregion auszubauen (Leitsatz 1 des Richtplans zur Raumordnung St.Gallen). Sie trug damit dem Umstand Rechnung, dass Lebens- und Wirtschaftsräume zunehmend die Grenzen der Gebietskörperschaften überschreiten und damit die Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erhöht wird. Während in der Bodenseeregion schon seit längerem eine intensive Zusammenarbeit in der Bodenseeregion gepflegt wird, bestand bezüglich der Zusammenarbeit mit dem Grossraum Zürich Nachholbedarf. Der Metropolitanraum Zürich stellt den Motor der schweizerischen Volkswirtschaft dar und spielt im europaweiten Wettbewerb der Metropolitanregionen mit. Eine Beteiligung an der Zusammenarbeitsplattform der Metropolitankonferenz Zürich war und ist für die Entwicklung des Kantons St.Gallen daher unerlässlich.

Mit Beschluss vom 23. Juni 2009 trat die Regierung dem Verein Metropolitanraum Zürich und der Regierungskonferenz des Metropolitanraumes Zürich bei (RRB 2009/480). Der Kanton St.Gallen gehörte damit zu den Gründungsmitgliedern des Vereins und der Regierungskonferenz. Der Beschluss der Regierung erfolgte vor dem Hintergrund, dass die weitere Entwicklung des Wirtschafts- und Lebensraumes der Metropolitanregion Zürich in verschiedenen Regionen des Kantons St.Gallen, insbesondere in den Räumen Rapperswil-Jona und Wil Auswirkungen zeitigen wird. Als Vollmitglied im Verein und in der Regierungskonferenz stehen dem Kanton St.Gallen uneingeschränkte Mitgestaltungs- und Mitentscheidungsrechte zu. Die Schwerpunkte der Tätigkeit der Metropolitankonferenz Zürich liegen auf Verkehrsfragen, der Clusterbildung, der Erhaltung der Lebensqualität sowie auf der Pflege der Vielfalt des Metropolitanraumes.

Erste Erfahrungen insbesondere aus der Tätigkeit der Gremien des Vereins zeigen, dass die Organisation und die Verfahrensabläufe sehr komplex sind. Aufgrund der grossen Zahl an Mitwirkenden sind auch die Interessenlagen sowohl auf Ebene der Mitgliedskantone als auch auf Ebene der Mitgliedsstädte und -gemeinden zum Teil sehr verschieden, was Entscheidungsfindungen erschwert. Ebenfalls muss sich in der Praxis die angestrebte gleichberechtigte Partnerschaft zwischen der kantonalen Ebene sowie der Ebene der Städte und Gemeinden über einen längeren Zeitraum bewähren. Die Regierung hält jedoch entsprechend ihren Grundsatzentscheiden an einer aktiven Mitwirkung in den Gremien des Vereins Metropolitanraum Zürich – auch in den Arbeitsgruppen, welche die verschiedenen Handlungsfelder bearbeiten – fest.

6.1.6. Interkantonale Agglomerationsprogramme

Im Jahr 1996 wurde auf der Ebene des Bundes mit den «Grundzügen der Raumordnung Schweiz» und mit der Botschaft über die «Neuorientierung der Regionalpolitik» die Bedeutung der Städte und Agglomerationen für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz hervorgehoben.

Der Bundesrat veröffentlichte im Jahr 2001 den Bericht zur Agglomerationspolitik. Darin zeigte er auf, dass sich in den Städten und Agglomerationen eine Reihe spezifischer Herausforderungen stellen, die negative Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung der Schweiz haben können. Als wichtigste Massnahmen sollen die sektorialen Politikbereiche besser aufeinander abgestimmt, die vertikale und horizontale Zusammenarbeit sowohl zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden wie auch zwischen den Kantonen und zwischen den Gemeinden verbessert werden. Insbesondere wird im Bericht auch festgehalten, dass der Bund sein Engagement im Agglomerationsverkehr (öffentlicher, privater sowie Langsamverkehr) verstärken will. Auch hielt der Bundesrat fest, dass das «Agglomerationsprogramm», ein Instrument der Raumplanung, für eine abgestimmte Planung der Raumentwicklung und des Verkehrs innerhalb der Agglomeration zu sorgen hat. Damit war der Grundstein für die Erarbeitung der Agglomerationsprogramme gelegt.

Im Dezember 2005 unterbreitete der Bundesrat der Bundesversammlung die Botschaft zur Errichtung eines Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz. Der Gesamtkredit beträgt 20 Mrd. Franken, davon sind 6 Mrd. Franken für Bundesbeiträge an die Infrastruktur des privaten und öffentlichen Agglomerationsverkehrs vorgesehen. Damit ist der Infrastrukturfonds einer der zentralen Pfeiler der Agglomerationsprogramme.

Wenn eine Agglomeration ein Programm erarbeitet, in dem die Raumentwicklung gut mit der Verkehrsentwicklung abgestimmt ist, kann der Bund Beiträge an Infrastrukturmassnahmen bis 45 Prozent der Kosten leisten. Die Höhe der prozentualen Beteiligung des Bundes hängt von der Wirkung des Programmes ab.

Die erste Tranche der Agglomerationsprogramme musste Ende 2007 beim Bund eingereicht werden, die zweite Tranche muss Ende 2011 fertig sein. Gleichzeitig müssen die Agglomerationsprogramme der ersten Generation weiterentwickelt und bis Mitte 2012 wiederum beim Bund eingereicht werden. Die Meinung ist, dass die Programme im 4-Jahresturnus weiterentwickelt werden.

Der Kanton St.Gallen ist statistisch an sechs Agglomerationen beteiligt. Bei der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme wurden die Agglomerationen Rorschach – Arbon und St.Gallen – Gossau zusammengefasst, so dass der Kanton St.Gallen an fünf Agglomerationsprogrammen beteiligt ist: Die interkantonalen Programme St.Gallen / Arbon – Rorschach, Obersee, Wil und die internationalen Programme Rheintal und Werdenberg – Fürstentum Liechtenstein. Bei allen fünf Agglomerationsprogrammen hat der Kanton St.Gallen und hier das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation die Federführung.

6.2. Grenzüberschreitende Strukturen

6.2.1. Internationale Bodensee Konferenz

Die Internationale Bodensee Konferenz (abgekürzt IBK) hat seit dem Juni 2008 ein neues Leitbild⁵. Nach über zehnjähriger Arbeit auf der Grundlage des bisherigen Bodenseeleitbildes sind in der Bodenseeregion neue Schwerpunkte in den Vordergrund getreten. Auch in Zukunft soll die Bodenseeregion als dynamischer Wirtschaftsstandort mit hoher Lebensqualität, Wettbewerbsfähigkeit und Wachstumspotenzial wahrgenommen werden. Das neue Leitbild dient dazu als Leitplanke und setzt neue Entwicklungsziele für den Bodenseeraum fest. Der IBK gehören die Kantone Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh., St.Gallen, Schaffhausen, Thurgau, Zürich, das Land Baden-Württemberg, der Freistaat Bayern, das Land Vorarlberg und das Fürstentum Liechtenstein an.

⁵ siehe www.bodenseekonferenz.org.

Das neue Leitbild dient der Orientierung auf dem Weg in die Zukunft, trägt zur Identifikation aller Akteure innerhalb der IBK bei und macht nach aussen hin deren Aktivitäten transparent. Es richtet sich in erster Linie an die Regierungen der IBK-Mitgliedsländer und -kantone, im weiteren Sinn aber auch empfehlend an Parlamente, Städte, Gemeinden und Landkreise sowie weitere Verantwortungs- und Mandatsträger. Im Leitbild werden übergeordnete Zielsetzungen der Zusammenarbeit als auch Leitsätze, Begründungen und beispielhafte Zielsetzungen festgehalten. Zudem enthält es im Anhang einen Massnahmenkatalog mit konkreten Vorhaben und Aktionen, der laufend aktualisiert wird.

Oberstes Gremium der IBK ist die Regierungschefkonferenz, die der Kanton St.Gallen im Jahr 2011 präsidiert. Diese berät regelmässig über gemeinsame politische Anliegen und Ziele in der Region. Die Regierungschefkonferenz beschliesst über die Schwerpunkte des Aktionsprogramms, legt das Budget fest, verabschiedet Resolutionen an die Mitgliedsländer sowie Empfehlungen an die Regierungen der Staaten und Institutionen der europäischen Institutionen. Der Ständige Ausschuss, als operatives Organ der IBK, tagt jährlich drei Mal. Ihm gehören die obersten Funktionsträgerinnen und -träger der Verwaltungen an. Der Ständige Ausschuss führt die laufenden Geschäfte, setzt Kommissionen und Arbeitsgruppen ein, koordiniert deren Arbeit und überwacht den Haushalt.

Die IBK-Fachkommissionen (Bildung, Wissenschaft und Forschung; Kultur; Umwelt; Verkehr; Wirtschaft; Gesundheit und Soziales; Öffentlichkeitsarbeit) gestalten ihre Arbeit auf der Grundlage des Leitbildes und führen gemeinsame Projekte durch oder regen solche an. Beispiele sind die Internationale Bodensee-Hochschule (IBH), die Förderung von Netzwerken im Kulturbereich, Aktivitäten zum Klimaschutz, die Tageskarte Euregio Bodensee und die Statistikplattform Bodensee.

Die IBK als Plattform der Regierung und Verwaltungen bildet den Kern eines Netzwerks der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Bodenseeregion mit zahlreichen Gremien und Institutionen auf allen Ebenen und zu nahezu allen Themenbereichen, vom Gewässer- und Naturschutz über Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Tourismus und Verkehr bis hin zur Politik, Kultur und Gesellschaft. Die IBK stärkt das Zugehörigkeitsgefühl der Länder und Kantone rund um den Bodensee, baut grenzbedingte Hindernisse ab und koordiniert eine gemeinsame Aussen-darstellung. Im vielfältigen Beziehungsgeflecht der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit schafft die IBK eine gemeinsame Klammer.

Auf der parlamentarischen Ebene ist die Parlamentarier Konferenz Bodensee (abgekürzt PKB) das Zusammenarbeitsgremium in der Bodenseeregion. Die PKB 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 PKB, die einen ständigen Informationsaustausch mit der IBK pflegt und Anregungen an die IBK richten kann. Ziel und Aufgabe der PKB ist es, durch einen ständigen Informations- und Meinungsaustausch gemeinsame Lösungen für grenzüberschreitende Fragen zu suchen. Im Jahr 2010 war das Schwergewichtsthema der PKB die Auseinandersetzung mit der demografischen Entwicklung in der Bodenseeregion. Im Jahr 2011 wird – während des Vorsitzjahres des Kantons St.Gallen – die grenzüberschreitende Gesundheitspolitik Leitthema der PKB sein.

Der Bodenseerat ist einer von mehreren Institutionen bzw. informellen Zusammenschlüssen im Bodenseeraum, der sich zu Massnahmen und Projekten im Bodenseeraum austauscht und Empfehlungen ausspricht. Der Bodenseerat wurde im September 1991 gegründet. Das Gremium konstituierte sich als See umfassende Interessengruppierung. Ihm gehören insgesamt 55 Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft, Hochschulen und Verbänden an. Gemäss seinem Selbstverständnis sieht sich der Bodenseerat als Partner der IBK. Seine Zielsetzung ist regional-europäisch. Er behandelt Fragen, die für die Bodenseeregion von allgemeinem Interesse sind. Er will Anregungen geben und konkrete Massnahmen vorschlagen. Im Zentrum stehen dabei die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft,

Wissenschaft, Kultur, Naturschutz und Politik. Ansprechpartner sind für ihn die Regierungen der Bodenseeanrainerländer und -kantone.

6.2.2. *Arbeitsgemeinschaft Alpenländer*

Die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (abgekürzt Arge Alp), gegründet im Jahr 1972, war der erste Zusammenschluss für die Zusammenarbeit europäischer Gebietskörperschaften im Alpenraum. Ihn gehören die Kantone Graubünden, St.Gallen und Tessin, der Freistaat Bayern, 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. Die Arge Alp will durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit gemeinsame Probleme und Anliegen, insbesondere auf ökologischem, kulturellem, sozialem und wirtschaftlichem Gebiet behandeln, das gegenseitige Verständnis der Völker im Alpenraum fördern und das Bewusstsein der gemeinsamen Verantwortung für den alpinen Lebensraum stärken.

Das oberste Organ der Arge Alp ist die Konferenz der Regierungschefs. Der Vorsitz wechselt jährlich zwischen den einzelnen Mitgliedsländern. Ein Leitungsausschuss, bestehend aus den obersten Funktionsträgerinnen und -trägern der Verwaltungen der Mitgliedsländer und -kantone, sorgt für die Vorbereitung der Konferenzen der Regierungschefs und für die Durchführung deren Beschlüsse. Für die eigentliche Umsetzung des Arbeitsprogramms werden Projektgruppen mit Fachkräften aus den einzelnen Mitgliedsländern eingesetzt.

Wichtige Anliegen der Arge Alp sind:

- Die Sicherung und Entwicklung des Alpengebietes als qualitativ hoch stehender Lebens- und Erholungsraum und damit der Schutz der Umwelt, insbesondere ihres ökologischen Gleichgewichtes;
- die Abstimmung der Raumordnungsmethoden und Planungsziele;
- die Koordinierung der Planungen und Baumassnahmen im alpenüberschreitenden Schienen- und Strassenverkehr, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Bewältigung des Transitschwerverkehrs;
- die Intensivierung der wirtschaftlichen Kooperation, insbesondere mit dem Ziel der Schaffung neuer Arbeitsplätze;
- die Sicherung des reichen, kulturellen Erbes bei gleichzeitiger Förderung des zeitgenössischen Schaffens;
- der Schutz der Gesundheit und die Förderung der Familie;
- die Förderung der europäischen Integration.

Zurzeit sind im Rahmen der Arge Alp rund 20 Projekte im Gang, die von Fragen der Informationsgesellschaft und Infrastrukturpolitik, über grenzüberschreitende Lehrlingsaustausche, die Förderung alpiner Schutzgebiete, die Pistensicherheit bis zu Sportveranstaltungen reichen. Der Kanton St.Gallen leitet über sein Kantonsforstamt von 2009 bis 2012 ein wichtiges Arge Alp-Projekt im Bereich der Ökologie und Ökonomie im Schutzwald.

6.2.3. *Bilaterale Regierungskontakte*

Auf Ebene der Regierung finden ein- bis zweimal jährlich traditionelle Kantonsbesuche mit den Regierungen der anderen Kantone statt.

Regelmässige Arbeitsgespräche, wenigstens einmal jährlich, führt die Regierung mit den Nachbarkantonen Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh. und Thurgau, mit der Regierung des Landes Vorarlberg sowie mit der Regierung des Fürstentums Liechtenstein. Im Rahmen dieser Arbeitsgespräche werden aktuelle Fragen des bilateralen nachbarschaftlichen Verhältnisses erörtert und wenn immer möglich einer politischen Lösung zugeführt.

6.2.4. *Internationale Agglomerationsprogramme*

Neben den drei interkantonalen Agglomerationsprogrammen ist der Kanton St.Gallen bei zwei internationalen Agglomerationsprogrammen federführend (siehe dazu 6.1.6.).

6.3. **Europäische Strukturen**

6.3.1. *Europäische Territoriale Zusammenarbeit*

Die Europäische Territoriale Zusammenarbeit (abgekürzt Interreg) wird in der Bodenseeregion seit rund 20 Jahren als wirkungsvolles Instrument zur Unterstützung der ausgewogenen Integration zwischen den Regionen gesehen und hilft durch die Förderung von konkreten Projekten beim Abbau grenzbedingter Hemmnisse. Interreg ist ein wichtiges Werkzeug, um die spezifischen Eigenschaften der Regionen aufzugreifen, zur territorialen Kooperation zu ermutigen und dadurch die Voraussetzungen für wirtschaftliches, soziales und umweltpolitisches Wohlergehen der Grenzgebiete zu optimieren. Für die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied ist Interreg ein wichtiges Instrument, um sich als engagierter Partner für EU-Anliegen zu zeigen, aktiv die Kohäsionspolitik der EU zu unterstützen und die neusten Entwicklungen in der EU mit verfolgen zu können.

Die vierte Förderperiode des erfolgreichen Interreg-Programms ABH startete bereits anfangs 2007. Neu stehen die beiden Förderprioritäten «Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Innovation» sowie «Standortqualität und Ressourcenschutz» im Mittelpunkt.

Am 1. Januar 2008 trat in der Schweiz die Neue Regionalpolitik des Bundes (abgekürzt NRP) in Kraft. Über dieses neue Bundesgesetz wird die Beteiligung der Schweiz am EU-Förderprogramm Interreg geregelt. Das Ziel der NRP ist die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen, indem das Unternehmertum, die regionale Innovationskraft und die Wertschöpfungssysteme vor Ort gestärkt werden. Dies bedeutete für Interreg IV auf Schweizer Seite einen eigentlichen Paradigmenwechsel. Das Schwergewicht der Förderung durch den Bund wurde vom integrationspolitischen hin zum regionalpolitischen Fokus verschoben. Zur Förderung von Interreg-Projekten, die in den Themenbereichen Regionale Wettbewerbskraft, Wertschöpfung, Innovation und Standortqualität angesiedelt sind, stellte der Bund für das Programm ABH einen Fördertopf von 5,5 Mio. Franken zur Verfügung.

Es ist weiterhin das Verständnis der am Programm teilnehmenden Kantone, dass die Interreg-Förderung auch inskünftig in einem breiten Feld – von der Wirtschaft, über die Bildung bis hin zur Kultur – eingesetzt werden soll. Um dieses Ziel zu erreichen, stellen neu neben dem Bund auch die neun im Programm beteiligten Kantone einen Fördertopf von 6 Mio. Franken zur Verfügung. Dies führt zu einem deutlich erhöhten Engagement der Ostschweizer Kantone sowie der Kantone Zürich und Aargau für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Bodensee- und Hochrheinregion. Dank eines Schweizer Fördervolumens von rund 11,5 Mio. Franken versprechen sich die beteiligten Kantone einen deutlichen Schub in der Projektarbeit über die Grenzen weg.

Aktuell sind bereits nach gut der Hälfte der vierten Programmperiode mehr als 75 Prozent der Fördermittel in rund 75 Projekten gebunden. Die frühzeitige hohe Mittelinanspruchnahme ist eindrucksvoller Beleg für das hohe Bedürfnis nach grenzüberschreitender Kooperation im Programmgebiet und für die Attraktivität des Programms selbst. Die ausgeglichene Beteiligung der einzelnen Regionen des Programmgebiets an den Projekten sowie der hohe Vernetzungsgrad

zwischen den einzelnen Projektpartnern führen zu einem sichtbaren und konkreten Mehrwert in der Region.

In einer im Oktober 2010 verabschiedeten Resolution des Begleitausschusses, oberstes Gremium des Programms, wird zum Ausdruck gebracht, dass das Interesse an der Fortführung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nach dem Jahr 2014 ungebrochen hoch ist.

6.3.2. *Versammlung der Regionen Europas*

Die Versammlung der Regionen Europas (abgekürzt VRE) wurde im Jahr 1985 gegründet und repräsentiert mittlerweile mehr als 250 europäische Regionen aus 33 europäischen Ländern sowie 13 interregionale Organisationen. Der Kanton St.Gallen trat der VRE im Jahr 1993 bei. Auftrag der VRE ist die Förderung des Regionalismus und der regionalen Demokratie, damit die Rolle der Regionen als Verbindung zwischen den europäischen Institutionen (Europarat, EU) und ihren Bürgern gestärkt werden kann. Die VRE ist ein unabhängiges Netzwerk, rechtlich organisiert als Verein nach französischem Recht mit Sitz in Strasbourg, und politischer Wortführer der Regionen in Bezug auf deren Kompetenzbereiche. Des Weiteren fördert die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern der VRE den Austausch von Ideen, Know-how und Erfahrungen, was zu einem besseren Verständnis führt, sowie die Vielfalt in Europa fördert und diese bewusst in Stärke umwandelt. Die VRE befasst sich vorab mit aktuellen Geschäften der EU und des Europarates und versucht als Lobbying-Organisation in diesen Gesetzgebungsprozessen die regionale Interessenlage sowie die Standpunkte der Regionen einzubringen.

Mit Ausnahme der Kantone Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh., Glarus und Schaffhausen sind alle Kantone Mitglieder der VRE. Da die Kantone als Gebietskörperschaften eines Nicht-EU-Mitgliedstaates nicht im Ausschuss der Regionen, einem Organ der EU, vertreten sind, ist die VRE für sie praktisch die einzige Möglichkeit, direkt und ungefiltert an europapolitische Hintergrundinformationen heranzukommen und damit mögliche Auswirkungen europapolitischer Entwicklungen auf die eigenen kantonalen Kompetenzbereiche zu erkennen.

Die VRE ist bestrebt, ihren Auftrag durch die Verfolgung der abgekürzt aufgeführten Ziele, welche im Strategieplan 2007 bis 2012 definiert sind, zu erfüllen:

- das Konzept der regionalen Demokratie und Subsidiarität in Europa fördern;
- die Interessen regionaler Verwaltung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene zu fördern und dafür Lobbying zu betreiben;
- Spitzenniveau und Führungsposition bei regionaler Regierungsführung anstreben;
- die regionale Zusammenarbeit in Europa fördern;
- die regionale Vielfalt in Europa fördern;
- die Regionen darin bestärken, Europa seinen Bürgerinnen und Bürgern näher zu bringen.

Daraus ergeben sich für die Zusammenarbeit in den Jahren 2007 bis 2012 folgende Prioritäten:

- Förderung der Modernisierung und Internationalisierung der regionalen Verwaltung;
- Förderung der Innovation, des Wachstums und der Beschäftigung in den Regionen Europas;
- Antwort auf die Herausforderungen des demografischen Wandels, der Migration, der Gesundheit und der sozialen Ausgrenzung;
- Sicherstellung einer nachhaltigen Entwicklung und Bekämpfung der Umweltzerstörung;
- Verwirklichung von Demokratie durch Vielfalt und Förderung dieser Vielfalt in Kultur, Medien und Bildung;
- Schaffung eines sicheren Umfeldes für die Bürgerinnen und Bürger.

Die Leitung der VRE wird durch die Hauptversammlung, den Vorstand und das Präsidium sichergestellt. Die Arbeit des Vorstands wird durch den Ständigen Ausschuss für Institutionelle Angelegenheiten und den Ständigen Ausschuss für Monitoring und Evaluierung unterstützt.

Gemäss den für die Jahre 2007 bis 2012 festgelegten Prioritäten wurde die Kommissionsstruktur erneuert und folgende drei Kommissionen eingerichtet:

- Kommission 1 (Wirtschaft und regionale Entwicklung): Regionale Wirtschaftsentwicklung, Beschäftigung und die Wissensgesellschaft, Umwelt, Energie, ländliche Entwicklung, Landwirtschaft, Infrastruktur, Tourismus.
- Kommission 2 (Sozialpolitik und Öffentliches Gesundheitswesen): Sozialpolitik, Chancengleichheit, Demographie, Öffentliches Gesundheitswesen und Notfallplanung.
- Kommission 3 (Kultur und Bildung): Kultur, Erziehung/Bildung, Jugend, Medien, Internationale und Interregionale Zusammenarbeit.

Der Kanton St.Gallen ist zurzeit im Vorstand – er stellt eines der drei Schweizer Mitglieder –, im Ständigen Ausschuss für Institutionelle Angelegenheiten, in der Kommission 2 und in der Kommission 3 aktiv. Ein weiteres Mitglied der Regierung wurde an der Generalversammlung 2010 zur Präsidentin der Subkommission Kultur in der Kommission 3 gewählt. Vertreter des Kantons St.Gallen in der Kommission 2 ist der Generalsekretär des Gesundheitsdepartementes. Darüber hinaus ist der Leiter der Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen Präsident des Organisationskomitees für die VRE-Sommeruniversitäten.

6.3.3. *Europarat: Kongress der Gemeinden und Regionen Europas*

Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (abgekürzt KGRE) ist ein beratendes Organ des Europarates und wurde von diesem 1994 als Nachfolgeeinrichtung der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas ins Leben gerufen. Der KGRE ist ein Diskussionsforum für Gemeinde-, Landes- und Kantonspolitiker, in dem diese ihre Erfahrungen austauschen können. Er berät das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung des Europarates in allen Fragen der Gemeinde- und Regionalpolitik. Der KGRE verfasst regelmässig Berichte über den Zustand der Kommunal- und Regionaldemokratie in den Mitgliedstaaten und bei den Beitrittskandidaten und verfolgt darüber hinaus aufmerksam die praktische Umsetzung der Grundsätze der Europäischen Charta für Kommunale Selbstverwaltung.

Der KGRE besteht aus zwei Kammern, der Kammer der Gemeinden und der Kammer der Regionen. Der Kanton St.Gallen stellt zufälligerweise zurzeit je einen Vertreter bzw. eine Vertreterin in beiden Kammern: in der Kammer der Gemeinden ist es Gemeindepräsident Beat Hirs (Rorschacherberg) und in der Kammer der Regionen Regierungsrätin Kathrin Hilber. Die je 3 Mitglieder (plus 3 Ersatzmitglieder) in beiden Kammern werden vom Bundesrat auf Vorschlag der Kantone bzw. der Gemeinden für eine Amtsdauer von 4 Jahren gewählt. Die Zwei-Kammer-Versammlung setzt sich aus 318 Mitgliedern und ebenso vielen Stellvertretern zusammen. Sie alle sind gewählte Vertreterinnen und Vertreter aus den rund 200'000 kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften der Staaten, die dem Europarat angehören. Der KGRE tritt einmal jährlich in Strasbourg zusammen. Ein ständiger Ausschuss, in dem jede Landesdelegation vertreten ist, sichert im Rahmen von Herbst- und Frühjahrssitzungen mit den einzelnen Fachausschüssen die Kontinuität der Arbeit zwischen den Plenarsitzungen.

Aktuelle Gesetzgebungsprojekte des KGRE sind:

- Entwurf einer Europäischen Charta für die Bergregionen mit Richtlinien für eine Politik der ausgewogenen Entwicklung und Erhaltung der Berggebiete;
- Entwurf einer Europäischen Charta für regionale Selbstverwaltung;
- Entwurf einer Charta der Bürgerrechte und der Bürgerverantwortung.

6.3.4. *Partnerregionen*

Der Kanton St.Gallen pflegt Regionen-Partnerschaften in Ost- und Mitteleuropa sowie in Norditalien. Durch Knowhow-Transfers in den verschiedenen Verwaltungsbereichen leistet der Kanton St.Gallen einen aktiven Beitrag zum Aufbau stabiler Politik- und Verwaltungsstrukturen in den Staaten des ehemaligen Ostblocks. Dies trägt zur Sicherheit und Stabilität Europas bei. Zudem werden dadurch die vorhandenen Bestrebungen in den Partnerregionen, föderalistische Strukturen einzurichten und die dezentralen Strukturen auszubauen, unterstützt.

Ausgangslage für die Beziehungen waren meist kulturelle Kontakte, wie gemeinsam konzipierte Ausstellungen oder private Initiativen wie Vereine, die sich damals zusammenschlossen, um einer Region beim Aufbau neuer Strukturen behilflich zu sein. Offiziell wurden die institutionalisierten Kooperationen, indem sie mittels Vereinbarungen auf Regierungsebene angehoben wurden. Zudem werden jeweils in zweijährigen Umsetzungsprogrammen konkrete Austauschprojekte definiert, die sich nach den Bedürfnissen der Partner richten. Dadurch konnten in den letzten Jahren unzählige Menschen vernetzt, Beziehungsnetze aufgebaut und etliche Projekte umgesetzt werden. Vielfach sind durch die Umsetzungen von Fachprojekten Freundschaften über die Grenzen hinaus entstanden. Kein anderer Schweizer Kanton pflegt solche intensive Kontakte mit konkreten Zusammenarbeitsprojekten und institutionalisierten Kooperationen, wie der Kanton St.Gallen mit seinen Partnerregionen.

a) *Liberecký kraj (Tschechische Republik)*

Bereits nach dem Mauerfall im Jahr 1989 startete die Partnerschaft zwischen dem privaten Verein «Kooperation St.Gallen-Liberec» und der Stadt Liberec. Die Zusammenarbeit beinhaltete damals vor allem einen intensiven Gedanken- und Erfahrungsaustausch und umfasste die Ausbildung von Verwaltungsbeamten, die Vermittlung von Kontakten in der Land- und Textilwirtschaft und die Vermittlung von Praktika für Ärzte und Pflegepersonal. Im Rahmen der Reform der Gebietsverwaltung im Jahr 2000 wurde die Region Liberec geschaffen. Dieser ist einer der 14 Bezirke der Tschechischen Republik und hat eigene Befugnisse in den Bereichen der Sozial-, Bildungs-, Gesundheits- und Verkehrspolitik. Im Jahr 2001 schlossen die Region Liberec und der Kanton St.Gallen eine Vereinbarung über regionale Zusammenarbeit ab. In den darauf folgenden Umsetzungsprogrammen wurden etliche Austausche in den Bereichen politische Bildung, Landwirtschaft, Umweltschutz, wirtschaftliche und regionale Entwicklung, Tourismus, Verkehr, Strassenbau und öffentlichen Verkehr, Forstwirtschaft, Bildung und Kultur verwirklicht. Das Bedürfnis zum Austausch besteht nach wie vor auf beiden Seiten, dabei rückte in der Vergangenheit die Qualität vor der Quantität bei der Zusammenarbeit in den Vordergrund. So sind für die Jahre 2010 und 2011 neue Projekte in den Bereichen öffentlicher Verkehr, Landwirtschaft, Amtsnotariate, Gemeindezusammenarbeit, Bibliotheken, Bildung und Sport sowie Denkmalpflege vorgesehen.

b) *Komitát Hajdú-Bihar (Ungarn)*

Mitte der 90er Jahre begannen verschiedene Verwaltungsstellen des Kantons St.Gallen, namentlich das Departement des Innern und das Finanzdepartement, mit dem Komitat Hajdú-Bihar zusammenzuarbeiten. Die Beziehungen bestanden damals aus einem Gedanken- und Erfahrungsaustausch in den Bereichen Steuerverwaltung, Polizei, Kultur sowie Schüler- und Lehrlingsaustausche. Als Grundlage für die offizielle, behördlich abgestützte Zusammenarbeit dient die im Jahr 2002 unterzeichnete Vereinbarung. Die Zusammenarbeit wird heute auf die Bedürfnisse beider Partner zugeschnitten und findet vor allem in den Bereichen Bildung, Sport, Arbeitsmarkt sowie Kultur statt.

c) *Judetul Bihor (Rumänien)*

Die Partnerschaft mit dem rumänischen Bezirk Bihor ist bislang die jüngste: Die ersten Kontakte erfolgten im Jahr 1999 über eine gemeinsame Ausstellung, an der sich Debrecen, die Hauptstadt des Komitats Hajdú-Bihar (H), Lublin (PL), der Kanton St.Gallen sowie Oradea, die Hauptstadt des Bezirks Bihor (RO) beteiligten. Die Vereinbarung, welche die Grundlage für die erfolgreiche Partnerschaft legt, wurde im Jahr 2006 unterzeichnet. Schwerpunkte der darauffolgenden Zusammenarbeit bilden die Themen Gesundheitswesen, Kultur, Bildung und Tourismus. Dieses Jahr konnten im September und im Oktober zwei Austausche im Forstbereich durchgeführt werden. Im Jahr 2011 sind Wissenstransfers im Bereich der Bergrettung vorgesehen.

d) *Provincia di Udine (Italien)*

Seit dem Jahr 1976 bestehen zwischen dem Kanton St.Gallen und dem Friaul enge Beziehungen, insbesondere auf Behördenebene und im kirchlichen Bereich, aber auch unter Privatpersonen. Das Erdbeben, das die Region im Jahr 1976 erschütterte, löste in St.Gallen eine grosse Welle der Solidarität aus. Das damals gegründete Komitee «Pro Friuli St.Gallen» existiert heute im Verein «Pro Friuli» weiter und dient der Pflege der gesellschaftlichen und kulturellen Beziehungen zwischen beiden Regionen. Der Kanton St.Gallen förderte die Beziehungen zum Friaul kontinuierlich und festigte diese durch eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit mit der Provinz Udine im Jahr 2004. Die beiden Gebietskörperschaften pflegen vor allem eine gemeinsame Zusammenarbeit in den Bereichen Kultur und Bildung. Im Jahr 2005 entschloss sich die Gemeinde Pfäfers zu einem gleichen Schritt, in dem sie sich mit der Gemeinde Moggio partnerschaftlich verband.

7. Zielsetzungen st.gallischer Aussenpolitik

7.1. Regionaler interkantonaler Fokus

Kerngremium der politischen Zusammenarbeit der Ostschweizer Kantonsregierungen ist die ORK. Die fachbezogene Zusammenarbeit in den verschiedenen kantonalen Politikbereichen erfolgt im Rahmen der regionalen Fachdirektorenkonferenzen. Hauptzielsetzungen der ORK sind nach wie vor einerseits die Netzwerkpflege unter den Mitgliedern der Ostschweizer Regierungen und andererseits die Interessenvertretung der Ostschweiz auf nationaler Ebene. Was Letzteres angeht, zeigt die Erfahrung, dass einer gemeinsamen Interessenvertretung auf Bundesebene in der Regel Grenzen gesetzt sind, da die Interessenlagen der verschiedenen Ostschweizer Kantone oft unterschiedlich sind. Die gemeinsamen Interessen konzentrieren sich im Wesentlichen auf Bundesinvestitionen im Infrastrukturbereich – wobei sie auch hier gegensätzlich sein können – sowie auf Ostschweizer Vertretungen in Gremien und Kommissionen des Bundes bzw. der bundesnahen Betriebe.

Was die fachliche Zusammenarbeit im Rahmen der Ostschweizer Fachdirektorenkonferenzen angeht, ist diese in der Regel problemlos und soll unverändert und mit gleichem Engagement weitergeführt werden.

Ein neues und erst noch vor der Bewährungsprobe stehendes Instrument der regionalen interkantonalen Zusammenarbeit ist die Metropolitankonferenz Zürich bzw. die Regierungskonferenz des Metropolitanraumes Zürich. Als Wirtschaftsmotor, Finanzplatz, Medien-, Bildungs- und Forschungsstandort sowie als Verkehrsknotenpunkt hat Zürich sich zu einer eigentlichen Metropolregion mit gesamtschweizerischer Ausstrahlung entwickelt. Diese umfasst im Wesentlichen das innerhalb rund einer Stunde ab Hauptbahnhof bzw. Flughafen Zürich erreichbare Einzugsgebiet mit rund 1,9 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern und somit auch diverse Gebiete des Kantons St.Gallen. Daraus entstehen grosse standortpolitische, verkehrspolitische und raumplanerische Herausforderungen, die nicht nur die im engeren Sinn zur Metropolitanregion Zürich gehörenden Kantone und Gemeinden betreffen, sondern auch einen weiteren Kreis, zu dem auch der Kanton St.Gallen gehört. Dieser ist daran interessiert, bei der Bewältigung dieser Herausforderungen aktiv mitzuwirken, da seine eigene Prosperität wesentlich auch von einem reibungslosen Funktionieren der verschiedenen Funktionen des Metropolitanraumes Zürich abhängt.

Die Regierung ist daher gewillt, in allen Gremien der Metropolitankonferenz Zürich, insbesondere auch in den thematischen Arbeitsgruppen, aktiv mitzuwirken und st.gallische Interessen in der Ausgestaltung dieses Metropolitanraumes mit einfließen zu lassen. Für die Regierung ist aber auch klar, dass bei Interessenkonflikten insbesondere bei der Vertretung von Anliegen auf Bundesebene, die Bindung an die Ostschweizer Kantone höher einzustufen wäre als jene an die Metropolitankonferenz Zürich. Solche Interessenkonflikte werden aller Voraussicht nach eher eine Ausnahme sein, da Investitionsentscheide auf Bundesebene namentlich im Bereich

der Verkehrsinfrastrukturen im Grossraum Zürich in ihren Auswirkungen in der Regel auch für die Ostschweizer Kantone im Allgemeinen und für den Kanton St.Gallen im Besonderen vorteilhaft sind.

7.2. Nationaler Fokus

Die KdK hat sich als interkantonales Organ zur Bündelung und Wahrung der kantonalen Interessen gegenüber dem Bund bewährt, vor allem im Zusammenhang mit der europapolitischen Mitwirkung der Kantone. Die Bedeutung der KdK wird aller Voraussicht nach in Zukunft noch zunehmen und sie wird ihre Stellung als privilegierte Ansprechpartnerin der Bundesbehörden weiter festigen. Für den Kanton St.Gallen ist es entscheidend, die eigenen Interessen im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit der KdK angemessen zu vertreten. Die Regierung ist gewillt, auf Regierungs- und Verwaltungsebene Mandate in Organen der KdK und in deren Arbeitsgruppen zu übernehmen und deren Politik aktiv mitzugestalten.

Mit der Konkretisierung der NFA wird die interkantonale und nationale Zusammenarbeit zusätzlich an Bedeutung gewinnen. Diese kann von der gemeinsamen Interessenvertretung und der engeren Koordination unter den Kantonen, dem Leistungskauf oder dem Anbieten von Leistungen bis hin zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung reichen.

Die Regierung beabsichtigt zudem, die regelmässigen Zusammenkünfte mit den st.gallischen Mitgliedern der Bundesversammlung, die halbjährlichen Aussprachen mit den st.gallischen Mitgliedern des Ständerates sowie die jährlichen Zusammenkünfte mit dem Kader der Bundesverwaltung st.gallischer Herkunft zur Stärkung der persönlichen Netzwerke unverändert fortzuführen. Diese Treffen erleichtern den gegenseitigen Informationsfluss und geben die Möglichkeit, st.gallische Interessenlagen auf den verschiedenen Ebenen der bundespolitischen Entscheidungsgremien zu vermitteln.

7.3. Grenzüberschreitender Fokus

Im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit liegt der Hauptfokus für den Kanton St.Gallen auf der Bodenseeregion. Im Einklang mit dem Leitbild der IBK ist der Kanton St.Gallen gewillt, die Bodenseeregion als attraktiven Lebens-, Natur-, Kultur- und Wirtschaftsraum zu erhalten und zu fördern und die regionale Zusammengehörigkeit zu stärken. Die Regierung unterstützt die Positionierung der Bodenseeregion als grenzüberschreitend vernetzte Region. Ziel ist es dabei, international als dynamischer Wirtschaftsstandort mit hoher Lebensqualität, Freizeitattraktivität, Wettbewerbsfähigkeit und bedeutendem Wachstumspotenzial wahrgenommen zu werden.

Der Fokus der institutionellen Zusammenarbeit in der Bodenseeregion liegt dabei auf der IBK als Plattform der Regierungen und Verwaltungen, die wiederum den Kern eines Netzwerks der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Bodenseeregion mit zahlreichen Gremien und Institutionen, wie insbesondere der Internationalen Gewässerschutz Kommission für den Bodensee (abgekürzt IGKB) oder der Internationalen Regierungskommission für den Alpenrhein (abgekürzt IRKA), bildet. Diese Gremien befassen sich mit nahezu allen Themenbereichen, vom Gewässerschutz, Umwelt- und Naturschutz, über die Wirtschaft, den Arbeitsmarkt, den Tourismus und den Verkehr bis hin zur Gesundheit, Kultur und Gesellschaft. Besonders hervorzuheben sind das Engagement im Gewässerschutz zur Sicherstellung einer guten Wasserqualität des grössten Trinkwasserspeichers Europas, das Engagement in der Seeufergestaltung und -renaturierung zur Aufwertung des Bodensees als Erholungsgebiet, gemeinsame Anstrengungen zum Klimaschutz und eine Interessenabwägung zwischen Nutzung der Energiepotenziale und der Revitalisierung des Alpenrheins. Alle diese Zielsetzungen nehmen für den Kanton St.Gallen einen hohen Stellenwert ein und die Regierung ist bereit, die nötigen Ressourcen personeller und materieller Art zur deren Erreichung bereit zu stellen.

Im bilateralen Verhältnis zum unmittelbar benachbarten Land Vorarlberg liegen das Erreichen einer einvernehmlichen Lösung bezüglich der künftigen Nutzung des bis anhin privaten Flugfeldes Altenrhein zur wirtschaftlichen Entwicklung der gesamten Bodenseeregion sowie eines Zusammenschlusses der österreichischen Rheintalautobahn A14 mit der schweizerischen Nationalstrasse A13 im unteren Rheintal im Vordergrund.

Demgegenüber von eher nachrangiger Bedeutung ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen der Arge Alp. Im Rahmen der Arge Alp soll eine Fokussierung auf jene Projekte erfolgen, die thematisch insbesondere für die Entwicklung der alpinen und voralpinen Gebiete des Kantons St.Gallen von besonderem Interesse sind.

7.4. Europäischer Fokus

Das Engagement der Regierung im Bereich der europäischen Zusammenarbeit, insbesondere im Rahmen der VRE, des KGRE und der Partnerschaften mit ausgewählten europäischen Regionen orientiert sich an der Überzeugung, dass die Zukunft des schweizerischen Föderalismus nur dann langfristig gesichert ist, wenn auch im europäischen Umfeld Föderalismus und Regionalismus als staatliche Ordnungsprinzipien mit Zukunft verstanden werden. Im direkten Kontakt mit anderen europäischen Regionen wird auch immer wieder das Bedürfnis an den Kanton herangetragen, mehr über den Föderalismus schweizerischer Prägung sowie die Kompetenzen und Gestaltungsbereiche der Kantone zu erfahren, um im eigenen innerstaatlichen Verhältnis gute Argumente für einen starken Regionalismus in der Hand zu haben. Mithin sind die Kantone und deren Kompetenzen für viele europäische Regionen ein Vorbild, dem sie nacheifern möchten. Die Erfahrung zeigt auch, dass die Kantone mit einem aktiven Engagement in den ihnen offen stehenden Gremien auf europäischer Ebene Verständnis und Goodwill für das schweizerische politische System und deren Abläufe schaffen können, was insbesondere in einem Umfeld von offenen Konfliktpunkten im Verhältnis zu den europäischen Institutionen aber auch zu Nachbarstaaten von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist.

Solche Möglichkeiten stehen dem Kanton im Rahmen der VRE sowie, aufgrund der aktuellen personellen Gegebenheiten, im KGRE sowie im Rahmen der institutionalisierten Partnerschaften mit europäischen Regionen offen. Insbesondere in der VRE hat sich St.Gallen aufgrund der aktiven Mitarbeit in diversen Gremien und Programmen eine schwergewichtige Position erarbeitet. Dort wird regelmässig die Möglichkeit wahrgenommen, auch als Region eines Nicht-EU-Mitgliedstaates Stellungnahmen der europäischen Regionen an die Institutionen der EU und des Europarates aktiv mitzugestalten. Die VRE ist auch eines der wenigen Gremien, das es gestattet, ungefiltert Informationen aus erster Hand über sich abzeichnende europäische Entwicklungen und Schwerpunkt-Politikbereiche zu erhalten, die mittelbar auch auf die Kantone Auswirkungen zeitigen. Der Nutzen aus der Mitgliedschaft in der VRE steht und fällt jedoch mit der Bereitschaft, auf politischer und auf Verwaltungsebene sich personell zu engagieren und aktiv mitzuarbeiten. Die Regierung ist gewillt, diesen persönlichen Einsatz auch weiterhin zu leisten.

Im Rahmen des KGRE ist die Möglichkeit der aktiven Mitwirkung davon abhängig, ob ein st.gallisches Regierungsmitglied vom Bundesrat in die Schweizer Delegation beim Europarat gewählt wird. Zurzeit ist dies der Fall, so dass der Einsatz und die Teilhabe am Nutzen dieses Netzwerkes auch weiterhin angezeigt sind.

Im Rahmen der Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU werden vermehrt EU-Regelungen umzusetzen sein. Für den Kanton St.Gallen als wichtiger Wirtschaftsstandort und Grenzkanton in der Ostschweiz stehen dabei die Umsetzung und Weiterentwicklung der Abkommen über die Personenfreizügigkeit sowie der Umsetzungsbedarf namentlich im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, des Asylwesens und der Migration (Abkommen von Schengen/Dublin) im Vordergrund. Dazu besteht ein Interesse, in nationale und internationale Gremien st.gallische Fachexpertinnen und -experten delegieren zu können, die einen frühzeitigen Informationsfluss gewährleisten und Anliegen des Kantons rechtzeitig einbringen können.

Was die Partnerschaften insbesondere mit Regionen der Staaten Ost- und Mitteleuropas angeht, standen diese ursprünglich im Zeichen der Wiederherstellung der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zwischen Ost und West im Nachgang zum Fall der Mauer. Es bestand ein eigentliches Bedürfnis des «Näherrückens in Europa». Vor allem zu Beginn dieser Beziehungen waren materielle Hilfeleistungen und ein intensiver Wissenstransfer von West nach Ost unerlässlich. Im Rahmen des EU-Beitrittes haben die Staaten Ost- und Mitteleuropas jedoch in einem grossen Effort ihre wirtschaftliche Rückständigkeit teilweise aufgeholt, so dass heute von gleichberechtigten Partnern und von Begegnungen im Rahmen der vereinbarten Projekte auf Augenhöhe gesprochen werden kann.

8. Strategie

8.1. Interessenvertretung nach Innen

Eine aktive Interessenvertretung auf bundespolitischer Ebene ist nach wie vor eine der Hauptzielsetzungen st.gallischer Aussenpolitik. Infrastruktur- und Standortentscheide der Bundesbehörden haben einen direkten Einfluss auf die Prosperität und Attraktivität des Wirtschaftsstandortes. Die gute Erreichbarkeit mittels der nationalen Infrastrukturen lassen die Vorteile des Wirtschafts-, Bildungs-, Gesundheits- und Kulturstandortes St.Gallen erst richtig zum Tragen kommen. Durch den regelmässigen Informationsaustausch mit den st.gallischen Mitgliedern der Bundesversammlung, insbesondere jedoch mittels der institutionalisierten engen Kontakte zu den st.gallischen Standesvertretern, möchte die Regierung für die Anliegen und Bedürfnisse des Kantons St.Gallen sensibilisieren. Die st.gallischen Bundesparlamentarierinnen und -parlamentarier sind die engsten und nahe liegendsten Verbündeten, wenn es darum geht, st.gallischen und ostschweizerischen Bedürfnissen auf der bundespolitischen Ebene Gehör zu verschaffen. Im gleichen Kontext sind auch die institutionalisierten jährlichen Kontakte zu Exponenten im Kader der Bundesverwaltung st.gallischer Herkunft zu sehen. Auch diese zielen darauf ab, Verständnis für spezifisch ostschweizerische Sichtweisen und Bedürfnisse bei Entscheidungsträgern des Bundes zu wecken und im Konfliktfall über kurze und direkte Kommunikationswege zu verfügen. Die damit verbundenen Einflussmöglichkeiten sind beschränkt, da Angehörige des Bundeskadern st.gallischer Herkunft wenig systematisch eruiert werden können und ausserdem auch bei weitem nicht in allen Schlüsselpositionen der Departemente und Bundesämter anzutreffen sind.

Da es jedoch oft schwierig ist, als Kanton allein Einfluss nehmen zu können, sind Verbündete aus dem Kreis der Ostschweizer Kantone unabdingbar. Realistischerweise sind diese Verbündeten aufgrund vergleichbarer Interessenlagen und Betroffenheiten unter den Mitgliedskantonen der ORK zu suchen, obwohl diese zum Teil unterschiedliche Interessen verfolgen. Müssen Mehrheiten auf Bundesebene gesucht werden, sind jedoch auch Allianzen über die Ostschweizer Kantone hinaus, beispielsweise mit den Westschweizer oder mit den Zentralschweizer Kantonen zu suchen. Unbestritten ist für die Regierung eine Fortführung der Zusammenarbeit der Ostschweizer Kantone im Rahmen der Ostschweizer Fachdirektorenkonferenzen.

Was die Metropolitankonferenz Zürich angeht, strebt die Regierung eine aktive Mitwirkung sowohl in den Leitungsgremien, als auch in den Fachgruppen an. Die Stärkung des Metropolitanraumes Zürich hat auf die Prosperität des Wirtschaftsstandortes St.Gallen positive Auswirkungen. Insbesondere Investitionen in die Verkehrsinfrastrukturen im Grossraum Zürich erfolgen oft auch im Interesse einer besseren Verkehrsanbindung des Kantons St.Gallen.

Interessenvertretung gegenüber dem Bund erfolgt zweifelsohne nicht zuletzt im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mittels der KdK sowie durch die Fachdirektorenkonferenzen auf nationaler und regionaler Ebene. Es liegt im Interesse des Kantons St.Gallen, die Arbeit dieser interkantonalen Gremien selber aktiv mitzugestalten. Die Mitglieder der Regierung sind bereit, auch weiterhin Leitungsfunktionen auf Vorstands- oder Präsidiumsebene in den verschiedenen interkantonalen Gremien zu übernehmen, wenn solche Möglichkeiten offen stehen.

Kernpunkte:

1. Die regelmässigen Zusammenkünfte mit den st.gallischen Mitgliedern der Bundesversammlung im Vorfeld der Sessionen werden fortgeführt.
1. Die halbjährlichen Aussprachen mit den st.gallischen Mitgliedern des Ständerates werden fortgeführt.
2. Den st.gallischen Standesvertretern wird über die Terminierung des Pilot-Regierungsprogramms hinaus ein Stabsmitarbeiter im Umfang von insgesamt 50 Stellenprozent zur Verfügung gestellt.
3. Die jährlichen Zusammenkünfte mit Exponenten des Kadern der Bundesverwaltung st.gallischer Herkunft werden fortgeführt.
4. Bei der Interessenvertretung auf Bundesebene sind Allianzen nach wie vor unter den Mitgliedskantonen der ORK zu suchen, obwohl diese zum Teil unterschiedliche Interessen verfolgen.
5. Der Kanton St.Gallen wirkt aktiv in den Leitungsgremien und Fachgruppen der Metropolitankonferenz Zürich mit.
6. Die Mitglieder der Regierung sind bereit, Leitungsfunktionen auf Vorstands- oder Präsidiumsebene in den verschiedenen interkantonalen Gremien zu übernehmen, wenn solche Möglichkeiten offen stehen.

8.2. Interessenvertretung nach Aussen

Das Schwergewicht der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit liegt für den Kanton St.Gallen auf der Bodenseeregion. Im Einklang mit dem Leitbild der IBK ist der Kanton St.Gallen gewillt, die Bodenseeregion als attraktiven Lebens-, Natur-, Kultur- und Wirtschaftsraum zu erhalten und zu fördern und die regionale Zusammengehörigkeit zu stärken. Die Regierung unterstützt die Positionierung der Bodenseeregion als grenzüberschreitend vernetzte Region. Ziel ist es dabei, international als dynamischer Wirtschaftsstandort mit hoher Lebensqualität, Freizeitattraktivität, Wettbewerbsfähigkeit und bedeutendem Wachstumspotenzial wahrgenommen zu werden. Hauptinstitution der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Bodenseeregion ist die IBK; die sektorielle Zusammenarbeit insbesondere mit Blick auf ihre Schutzfunktionen für Rhein und Bodensee erfolgt im Rahmen der IGKB sowie der IRKA. Der Kanton St.Gallen ist gewillt, auf Regierungs- und Verwaltungsebene weiterhin aktiv in den Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Bodenseeregion mitzuwirken. Departemente und Ämter werden ermuntert, Kommissionsvorsitze in der IBK und Leitungsfunktionen in den anderen Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Bodenseeregion anzustreben, wenn solche Möglichkeiten offen stehen.

Der Kanton St.Gallen sieht ausserdem vor, turnusmässige Vorsitze in den Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit immer unter ein Leitthema zu setzen, um inhaltlich deren Arbeit auf spezifisch st.gallische Interessen auszurichten. Dies gilt auch für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen der Arge Alp, obwohl jene gegenüber der Zusammenarbeit in der Bodenseeregion eine nachrangige Bedeutung hat. Gleichwohl wird an der Mitgliedschaft in der Arge Alp festgehalten. Dabei soll bei der projektbezogenen Zusammenarbeit jedoch eine Fokussierung auf jene Projekte erfolgen, die für die Entwicklung der alpinen und voralpinen Gebiete des Kantons St.Gallen von besonderem Interesse sind.

Was die bilaterale Zusammenarbeit mit den direkten ausländischen Nachbarn angeht, liegt ein besonderes Augenmerk auf der Regelung offener Fragestellungen im grenzüberschreitenden Verhältnis zum Land Vorarlberg. Die Regierung drängt im Rahmen ihrer bilateralen Kontakte zur Vorarlberger Landesregierung weiterhin auf eine einvernehmliche Lösung bezüglich der künftigen Nutzung des bis anhin privaten Flugfeldes Altenrhein zur wirtschaftlichen Entwicklung der gesamten Bodenseeregion sowie auf einen Zusammenschluss der österreichischen Rheintalautobahn A14 mit der schweizerischen Nationalstrasse A13 im unteren Rheintal.

Kernpunkte:

1. Das Schwergewicht der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit liegt für den Kanton St.Gallen in der Bodenseeregion; die Zusammenarbeit im Rahmen der Arge Alp hat demgegenüber eine nachrangige Bedeutung.
2. Der Kanton St.Gallen ist gewillt, auf Regierungs- und Verwaltungsebene weiterhin aktiv in den Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Bodenseeregion mitzuwirken.
3. Es wird unterstützt, dass die Departemente und Ämter Kommissionsvorsitze in der IBK und Leitungsfunktionen in den anderen Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Bodenseeregion anstreben, wenn solche Möglichkeiten offen stehen.
4. Turnusmässige Vorsitze in den Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit werden immer unter ein Leitthema gesetzt, um inhaltlich deren Arbeit auf spezifisch st.gallische Interessen auszurichten.
5. Bei der projektbezogenen Zusammenarbeit im Rahmen der Arge Alp erfolgt eine Fokussierung auf jene Projekte, die für die Entwicklung der alpinen und voralpinen Gebiete des Kantons St.Gallen von besonderem Interesse sind.
6. Mit der Vorarlberger Landesregierung wird eine einvernehmliche Lösung bezüglich der künftigen Nutzung des bis anhin privaten Flugfeldes Altenrhein sowie ein Zusammenschluss der österreichischen Rheintalautobahn A14 mit der schweizerischen Nationalstrasse A13 im unteren Rheintal angestrebt.

8.3. Europäische Zusammenarbeit

Die Notwendigkeit einer engagierten europäischen Zusammenarbeit des Kantons ergibt sich allein schon aus dem Umstand, dass die Umsetzung der bilateralen sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU in wesentlichen Teilen den Kantonen obliegt. Die Regierung ist bereit, diesen Umsetzungsauftrag zu erfüllen. Für den Kanton St.Gallen als Wirtschaftsstandort und Grenzkanton stehen dabei die Umsetzung und Weiterentwicklung der Abkommen über die Personenfreizügigkeit sowie der Umsetzungsbedarf namentlich im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, des Asylwesens und der Migration (Abkommen von Schengen/Dublin) im Vordergrund. Dazu besteht ein Interesse, in nationale und internationale Gremien st.gallische Fachexpertinnen und -experten delegieren zu können, die einen frühzeitigen Informationsfluss gewährleisten und Anliegen des Kantons rechtzeitig einbringen können.

Für die Regierung hat eine Konsolidierung der bestehenden Abkommen vor neuen bilateralen sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU Vorrang. Im Einklang mit der KdK drängt die Regierung auf ein Rahmenabkommen zur Regelung der offenen institutionellen Fragen, bevor neuen Abkommen zugestimmt werden kann. Dabei ist insbesondere auch zu klären, inwieweit die Schweiz bei der Weiterentwicklung des *acquis communautaire* in von den bestehenden bilateralen Abkommen berührten Bereichen nicht nur beim *decision shaping* mitwirken, sondern in auch in das *decision making* mit einbezogen werden kann. Nach Auffassung der Regierung hat eine Weiterentwicklung des bilateralen Vertragswerks Auswirkungen auf das föderalistische System sowie auf die Volksrechte, wie es auch ein EU-Beitritt hätte. Der Bund muss deshalb zuerst aufzeigen, welche inneren Reformen zuerst umzusetzen sind, damit weitere Abkommen nicht das föderalistische System und die Volksrechte aushöhlen.

Da die Zukunft und Tragfähigkeit der Regelung des Verhältnisses zwischen der Schweiz und der EU auf dem Weg bilateraler Verträge, nicht zuletzt auch aufgrund der unklaren Vorstellungen über die damit verbundenen notwendigen inneren Reformen, langfristig unklar ist, ist nach Auffassung der Regierung die Aufnahme von Verhandlungen im Hinblick auf eine EU-Mitgliedschaft der Schweiz weiterhin als Option offen zu lassen. Eine gute Interessenvertretung im Weg der Aussenpolitik sollte möglichst lange alle Optionen offen lassen und nicht von vornherein Möglichkeiten ausschliessen, die sich auf lange Sicht eventuell als sinnvoller erweisen können.

Was die europäischen Netzwerke im Rahmen der Mitgliedschaften in der VRE und im KGRE angeht, ist die Regierung gewillt, diese auch weiterhin zu pflegen. Für die Zukunft des schweizerischen Föderalismus ist es wichtig, dass starke Regionen auch im europäischen Kontext wichtige Akteure der Politikgestaltung sind, sowie Regionalismus und Föderalismus als staatliche Ordnungsprinzipien mit Zukunft erachtet werden. Möglichkeiten, zur Stärkung des europäischen Regionalismus beizutragen, stehen dem Kanton St.Gallen im Rahmen der VRE sowie, aufgrund der aktuellen personellen Gegebenheiten, im KGRE, offen. Insbesondere in der VRE hat sich St.Gallen aufgrund der aktiven Mitarbeit in diversen Gremien und Programmen eine schergewichtige Position erarbeitet. Der Nutzen aus der Mitgliedschaft in der VRE steht und fällt jedoch mit der Bereitschaft, auf politischer und auf Verwaltungsebene sich personell zu engagieren und aktiv mitzuarbeiten. Die Regierung ist gewillt, diesen persönlichen Einsatz auch weiterhin zu leisten.

Was die Partnerschaften mit ausgewählten europäischen Regionen angeht, zeigt sich, dass das Bedürfnis nach Zusammenarbeit im Rahmen von gemeinsamen Projekten im Komitat Hajdú-Bihar (H) und in der Provincia di Udine (I) am Abklingen ist. Im Rahmen der Partnerschaften mit dem Liberecký kraj (CZ) und dem Judetul Bihor (RO) ist jedoch ein solches Zusammenarbeitsbedürfnis nach wie vor vorhanden. Somit ist inskünftig von einer unterschiedlichen Intensität der verschiedenen Partnerschaften auszugehen.

Ein wichtiger Aspekt der europäischen Zusammenarbeit ist auch die Fortführung der europäischen territorialen Zusammenarbeit im Rahmen des Interreg-Programms ABH. Im Einklang mit den anderen acht an diesem Programm beteiligten Kantonen⁶ soll beim Bund darauf hingewirkt werden, dass sich die Schweiz auch an der neuen Interreg-Programmperiode 2014 bis 2020 (Interreg V) beteiligt. Die Regierung ist bereit, bei der Ausgestaltung eines neuen Förderprogramms aktiv mitzuwirken. In Befolgung der Vorgaben des EU-Kohäsionsberichts sowie der EU2020-Strategie sollen dabei auch weiterhin breite Fördermöglichkeiten bestehen. Ein besonderes Augenmerk soll dabei darauf gelegt werden, dass das Programm kundenfreundlicher ausgestaltet wird, indem die Bewilligungs- und Kontrollmechanismen weiter vereinfacht werden. Zudem kann die Art der Nutzung regionaler und lokaler Ressourcen verbessert werden, um die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Bodenseeregion weiter zu stärken.

Kernpunkte:

1. Der Kanton St.Gallen unterstützt die Umsetzung der bestehenden bilateralen sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU in seinem Kompetenzbereich.
2. Die Konsolidierung der bestehenden Abkommen hat gegenüber neuen bilateralen sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU Vorrang.
3. Im Einklang mit der KdK wird ein Rahmenabkommen sowie Klarheit über die notwendigen inneren Reformen der föderalistischen Systems und der Volksrechte gefordert, bevor weiteren bilateralen sektoriellen Abkommen zugestimmt werden kann.
4. Die Aufnahme von Verhandlungen im Hinblick auf eine EU-Mitgliedschaft der Schweiz ist weiterhin als Option offen zu lassen.
5. Die europäischen Netzwerke werden weiterhin im Rahmen der Mitgliedschaften in der VRE und im KGRE gepflegt.
6. Der Kanton St.Gallen befürwortet eine weitere Beteiligung der Schweiz an der europäischen territorialen Zusammenarbeit im Rahmen des Interreg-Programms. Er wirkt aktiv an der Ausgestaltung und Umsetzung einer fünften Programmperiode im Interreg-Programm ABH mit.

⁶ Schaffhausen, Glarus, Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh., Graubünden, Thurgau, Zürich, Aargau.

9. Antrag

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

Im Namen der Regierung
Der Präsident:
Willi Haag

Der Staatssekretär:
Canisius Braun