



KdK

KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN

CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX

CdC

CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI

CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

10 Jahre
années

1993 – 2003

Standortbestimmung und Ausblick

Etat des lieux et perspectives

Herausgeber: Konferenz der Kantonsregierungen
Editeur: Conférence des gouvernements cantonaux

Sekretariat: Amthausgasse 3, Postfach 444
Secrétariat: 3000 Bern 7

Tel.: 031 320 30 00
Fax: 031 320 30 20

E-Mail: mail@kdk.ch
Internet: www.kdk.ch

Inhaltsverzeichnis

Zehn Jahre interkantonale Zusammenarbeit und Mitwirkung in der Bundespolitik von Canisius Braun, geschäftsleitender Sekretär KdK.....	5
Grusswort von Bundespräsident Pascal Couchepin.....	6
Die Geschichte der Konferenz der Kantonsregierungen von Thomas Minger, Leiter Bereich Innenpolitik / Koordination der KdK	8
Die Gründerjahre der KdK aus der Sicht der bisherigen Präsidenten der KdK	
- Eric Honegger, alt-Regierungsrat.....	12
- Hanswalter Schmid, alt-Regierungsrat.....	13
- Mario Annoni, Regierungsrat.....	15
- Peter Schönenberger, Regierungsrat.....	16
Die Gründerjahre der KdK aus der Sicht des Bundesrates von Prof. Dr. Arnold Koller, alt-Bundesrat	17
Die Entwicklung der Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik von Roland Mayer, Leiter Bereich Aussenpolitik der KdK.....	20
Das Verhältnis der KdK zu den Kantonen und insbesondere zur Staatskanzlei der Kantonsregierung von Dr. Claudio Riesen, Präsident der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz	23
Zukünftige Perspektiven der Konferenz der Kantonsregierungen: eine Vision von Luigi Pedrazzini, Präsident KdK	25
Anhang	
Die Präsidenten der KdK seit 1993	53
Die Mitglieder des Leitenden Ausschusses der KdK seit 1993	53
Die Kerngeschäfte der KdK seit 1993	54
Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sekretariates der KdK.....	62

Sommaire

Dix ans de collaboration intercantonale et de participation des cantons à la politique fédérale

par Canisius Braun, secrétaire général CdC 29

Message de Pascal Couchepin, président de la Confédération 30

Histoire de la Conférence des gouvernements cantonaux

par Thomas Minger, chef du Service des Affaires intérieures / Coordination de la CdC 32

Les années de fondation de la CdC vues par ses anciens présidents

- Eric Honegger, ancien conseiller d'Etat 36

- Hanswalter Schmid, ancien conseiller d'Etat..... 38

- Mario Annoni, conseiller d'Etat..... 40

- Peter Schönenberger, conseiller d'Etat..... 41

Les années de fondation de la CdC du point de vue du Conseil fédéral

par Arnold Koller, ancien conseiller d'Etat..... 42

L'évolution de la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération

par Roland Mayer, chef du Service des Affaires étrangères de la CdC..... 45

Les relations de la CdC avec les cantons, et plus particulièrement avec les chancelleries d'Etat

par Claudio Riesen, président de la Conférence suisse des Chanceliers d'Etat..... 48

Perspectives d'avenir de la Conférence des gouvernements cantonaux: une vision

par Luigi Pedrazzini, président de la CdC 50

Annexes

Les présidents de la CdC depuis 1993 53

Les membres du Bureau de la CdC depuis 1993 53

Les dossiers-clés de la CdC depuis 1993 58

Collaboratrices et collaborateurs du secrétariat de la CdC 62

Editorial

Zehn Jahre interkantonale Zusammenarbeit und Mitwirkung in der Bundespolitik

Canisius Braun,
geschäftsführender Sekretär KdK



Vor zehn Jahren haben die 26 Kantonsregierungen der Schweiz die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gegründet. Der Grund lag im wachsenden Unbehagen der Kantone über die fehlende Wahrnehmung gemeinsamer kantonaler Interessen. Dies äusserte sich in einer beschränkten Mitwirkungsmöglichkeit an der politischen Willensbildung auf Bundesebene. Die KdK sollte diesen Zustand verbessern, was ihr aus heutiger Sicht beurteilt, sicher gelungen ist.

Zehn Jahre sind, gemessen an der helvetischen Geschichte, kein langer Zeitraum. Die Gründung der KdK hat aber in der Rückschau betrachtet vieles bewirkt, was in der vorliegenden Jubiläums-Broschüre zur Darstellung kommt. Das Bewusstsein der Bundesbehörden für die Bedeutung der Kantone in wichtigen staatspolitischen Fragen der Schweiz sowohl in der Innenpolitik wie der Aussenpolitik ist geschärft worden. Die Kantone selber haben feststellen können, dass sich die neue Institution der interkantonalen Zusammenarbeit zu ihrem Vorteil und zur Stärkung der Wahrnehmung kantonaler Interessen auf bundespolitischer Ebene ausbezahlt hat. Insbesondere hat die KdK die Kantone in die Lage versetzt, sich gezielt und einheitlich zur Bundespolitik zu äussern. Dies zum Vorteil der Eidgenossenschaft als Ganzes.

Die Kantone sind es, die mehrheitlich für die Umsetzung politischer Vorhaben in den Regionen besorgt sein müssen. Die kantonalen Behörden sind es auch, die für die unterschiedlichen regionalen Besonderheiten und Anliegen die erforderliche Sensibilität aufbringen. Sie kennen die Befindlichkeit ihrer Kantonsbevölkerung aus einer politischen Gesamtperspektive. Die Kantone verfügen zudem über ausreichende und langjährige Erfahrung in der Umsetzung von Bundesvorgaben. Diese Erfahrung soll in die Erarbeitung innen- und aussenpolitischer Vorhaben des Bundes einfließen können. Aktuelle, föderalistisch bedeutungsvolle Vorhaben wie insbesondere das gemeinsam von Bund und Kantonen getragene Projekt der „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben“ (NFA) weisen den Weg, wie inskünftig die schweizerische Politik gestaltet werden kann. Der Weg ist schweizerisch: nicht immer einfach, nicht immer schnell, meist mit Kompromissen behaftet, dafür aber mehrheitsfähig und vor allem bürgernah.

Das zehnjährige Jubiläum der KdK soll Anlass und Ausgangspunkt sein, auf der bisherigen Erfahrung als Schnittstelle zwischen Bundes- und Kantonsbehörden weiter aufzubauen. Dabei sind die verfassungsmässigen Zuständigkeiten nicht in Frage zu stellen. Eine weitere Konsolidierung der ergebnisorientierten, pragmatischen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen muss das Ziel der KdK für die Zukunft sein. Dafür sind die strukturellen, die materiellen aber auch die emotionellen Voraussetzungen weiter zu verbessern. Das Zusammenwirken von Bund und Kantonen zum Wohle der Schweiz muss zur Selbstverständlichkeit wachsen. Es darf nicht an verfehltem behördlichen Zuständigkeitsgebahren oder Konkurrenzdenken scheitern.

Ich danke den Autoren für ihre Beiträge zur Jubiläumsbroschüre. Sie zeigen aus unterschiedlichen Perspektiven auf, welche Bedeutung die KdK in ihrem ersten Dezennium erhalten hat und wo die Herausforderungen der Zukunft für uns liegen werden.

Grusswort des Bundespräsidenten



Peter Lüscher

Die zunehmende Interdependenz der Staaten lässt Handlungsbedarf im Bereich der übernationalen und -regionalen Integration erkennen. Grenzen zwischen Regionen und Kantonen werden obsolet. Grössere räumliche Gebilde, die oft Regionen in benachbarten Ländern umfassen, kommen dazu.

Die Versuchung des Rückzugs ist keine Lösung. Es ist illusorisch zu glauben, ein Hoheitsgebiet könne sich allein, ohne die anderen entwickeln. Souveränität ausüben, bedeutet heute für einen Staat oder Kanton, bereit zu sein, diese mit anderen zu teilen.

Unser Föderalismus zieht den Ausgleich dem Wagnis vor. Dies ist der Preis für die lokalen Freiheitsrechte und eine wahrhaft geteilte Souveränität. Zu den Mängeln des schweizerischen Föderalismus gehört jedoch ein übertriebener Partikularismus. Die Realisierung grosser Projekte scheitert zuweilen an einem defensiven, einzig auf Selbstbehauptung bedachten Föderalismus.

Föderalismus kann nicht länger die Summe bunter Kantonalinteressen sein, die einzig auf die Umverteilung der Ressourcen abzielen. Der Föderalismus bedarf einer ständigen Neukonzeption zwecks einer besseren Berücksichtigung nicht nur der lokalen, sondern auch der überregionalen Interessen. Föderalismus heisst auch, das Wagnis eingehen, Prioritäten zu setzen, Reformen vorzuschlagen und dem ganzen Land Perspektiven zu bieten.

Die Kantonsgrenzen sind vielleicht praktisch, um die Entwicklung der verschiedenen Regionen der Schweiz im Detail zu untersuchen. Eine solche Betrachtung ist aber in Zeiten der europäischen Integration und der Globalisierung ungenügend. Die Partnerschaft zwischen dem Bund und der Konferenz der Kantonsregierungen muss diesen neuen Ansatz ebenfalls integrieren. Die Faktenlage gebietet dies.

Der Abbau regionaler Disparitäten und die Erhaltung der Arbeitsplätze und der Infrastrukturen in den Randregionen sind wichtige Ziele. Sie dürften mit dem neuen Finanzausgleich erreicht werden, der eine gerechte Verteilung der Ressourcen entsprechend dem Wohlstand der Kantone bringt.

Dieses Umverteilungsziel allein genügt jedoch nicht, um die Dynamik einer Region zu stärken. Die Zukunft der peripheren und ländlichen Gebiete ist zunehmend vom Wachstumspotenzial der Zentren abhängig. Zwischen dem Wohlstand der grossen Wirtschaftszentren der Schweiz und dem Wohlstand der Randregionen gibt es keinen grundsätzlichen Widerspruch.

Die neue Regionalpolitik stellt die Steigerung der Wertschöpfung, der Innovationskraft, der Bildungsanstrengungen in den Vordergrund. Dies ist der einzige Weg, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können.

Pascal Couchepin
Bundespräsident

Die Geschichte der Konferenz der Kantonsregierungen

von **Thomas Minger**,
Leiter Bereich Innenpolitik / Koordination



Für eidgenössische Verhältnisse stellt die *Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)*, die im Oktober 2003 ihr zehnjähriges Bestehen feiert, eine ausgesprochen junge Institution dar. Angesichts ihrer Schlüsselstellung in der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit im schweizerischen Bundesstaat würde sich jedoch eine vertiefte wissenschaftliche Aufarbeitung ihrer Entstehung und Wirkungsweise wohl längst lohnen.

Wenn an dieser Stelle auf wenigen Seiten eine historische Annäherung an die KdK versucht werden soll, so kann diese natürlich nur skizzenhaft ausfallen und muss sich unweigerlich auf Wesentliches beschränken. In diesem Sinne ist der nachfolgende Rückblick, gewissermassen auch als Ausgangspunkt für die weitere Entwicklung primär auf die Frage nach den Erfolgsfaktoren ausgerichtet.

Umfassende Herausforderungen

Aus heutiger Sicht, aber auch im Vergleich zu anderen Bundesstaaten, in denen zum Teil bereits seit längerer Zeit ähnliche Institutionen bestanden, war die Gründung der KdK überfällig. Zu Recht wurde sie wiederholt als Antwort der Kantone auf aktuelle Herausforderungen bezeichnet. Dabei stellten die weltweiten Globalisierungstendenzen sowie die zunehmende Internationalisierung der Politik und die damit verbundene Verwischung der Grenzen zwischen Aussen- und Innenpolitik lediglich die augenfällige Spitze des Eisberges dar. Darunter lagen grundsätzlichere Herausforderungen einer immer vernetzteren Gesellschaft mit ihren generell steigenden Erwartungen gegenüber dem Staat, so dass sich dieser mit einer zunehmenden Komplexität der Aufgabenerfüllung konfrontiert sah.

Vor diesem Hintergrund gewann eine intensivere Zusammenarbeit der Kantone unter sich sowie mit dem Bund stetig an Bedeutung. Nur so würden erstere in der Lage sein, ihre konstitutive Rolle im Bundesstaat, aber auch ihre Eigenständigkeit sowie ihren Gestaltungs- und Handlungsspielraum zu wahren. Dazu erwies sich jedoch das bestehende Instrumentarium der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit, namentlich die zum Teil seit langem bestehenden, aber primär sektoriell ausgerichteten interkantonalen Direktorenkonferenzen zusehends weniger ausreichend. Gefragt war ein Instrument auf strategischer Ebene, das die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung im Bund auch bei komplexen Querschnittsfragen sach- und zeitgerecht sicherstellen konnte.

Letztlich stellten aber weder die kantonale *Regierungspräsidentenkonferenz* der frühen 1970er Jahre noch das Ende 1970er Jahre gegründete *Kontaktgremium Bund - Kantone* unter der Federführung des *Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD)* adäquate Antworten dar, weshalb sich das Unbehagen der Kantone über unzureichende Mitwirkungsmöglichkeiten an der Willensbildung im Bund in den 1980er Jahren weiter akzentuierte. In dieses Bild fügte sich auch die erst mit zunehmendem Leidensdruck vollumfänglich erkannte Tatsache, dass sich das beschriebene Defizit nicht über den *Ständerat* auffangen liess. Letzterem war selbst verfassungsrechtlich gesehen nie die Rolle einer echten Länderkammer wie zum Beispiel dem *Deutschen Bundesrat* zugedacht worden.

Rasche Gründung

Der konkrete Anstoss zur Gründung der KdK erfolgte im Rahmen der Vorbereitungen für einen Beitritt der Schweiz zum *Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)*. Mit dem EWR sollte in der Bundesverfassung eine Übergangsbestimmung eingeführt werden, die kantonale Anhörungs- und Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik des Bundes, insbesondere in Fragen der europäischen Integration, verfassungsrechtlich verankert hätte. Im Hinblick auf diese Über-

gangsbestimmung wurde im Kontaktgremium Bund - Kantone, das sich ab 1989 intensiv mit den Auswirkungen des EWR auf die Schweiz befasste, die Idee eines Gremiums verfolgt, das die Koordination der kantonalen Willensbildung in europapolitischen Angelegenheiten, aber auch in staatspolitischen Fragen des Föderalismus wahrnehmen sollte.

Nach der Ablehnung des EWR durch Volk und Stände im Dezember 1992 intensivierten die Kantonsregierungen die Suche nach Wegen zur Verbesserung der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit im Bundesstaat, nicht zuletzt weil die sich abzeichnende bilaterale Annäherung an Europa ebenso wie der EWR Auswirkungen auf kantonale Zuständigkeiten zeigen würde. Überdies hatten die Kantonsregierungen inzwischen erkannt, dass das unter der Leitung des EJPD stehende Kontaktgremium nicht geeignet war, kantonale Interessen wirksam gegenüber dem Bund zu vertreten. In diesem Sinne gingen im März und Mai 1993 von verschiedenen regionalen Regierungskonferenzen Initiativen zur Gründung einer vom Kontaktgremium unabhängigen Konferenz der Kantonsregierungen aus.

Unter diesen günstigen Vorzeichen konnten die Kantonsregierungen die KdK nach kurzer Vorbereitung am 8. Oktober 1993 über eine gemeinsame Verwaltungsvereinbarung pragmatisch und zielstrebig gründen. Gemäss dieser *Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen* bezweckt die KdK, „die Zusammenarbeit unter den Kantonen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu fördern und in kantonsrelevanten Angelegenheiten des Bundes die erforderliche Koordination und Information der Kantone sicherzustellen, insbesondere in Fragen der Erneuerung und Weiterentwicklung des Föderalismus, der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, der Willensbildung und Entscheidungsvorbereitung im Bund, des Vollzugs von Bundesaufgaben durch die Kantone sowie der Aussen- und Integrationspolitik.“

Wirkungsvolle Strukturen

Das Hauptorgan der KdK ist die *Plenarversammlung*, in der jeder Kanton Anspruch auf einen Sitz und eine Stimme hat. Beschlüsse, die mit den Stimmen von mindestens 18 Kantonen gefasst werden, gelten als offizielle Stellungnahme der KdK. Das Recht der Kantone auf eigene Stellungnahmen bleibt jedoch gewahrt. Der *Leitende Ausschuss*, dessen sieben bis neun Mitglieder aufgrund eines regionalen Schlüssels nominiert werden, stellt gewissermassen das Führungsorgan der KdK dar. Dementsprechend behandelt er die laufenden Geschäfte und bereitet die Plenarversammlungen vor. Ein *ständiges Sekretariat*, das durch die Plenarversammlung bezeichnet wird und dem Leitenden Ausschuss untersteht, betreut den Sitzungsbetrieb dieser beiden politischen Organe.

Anlässlich der Gründung übertrug die KdK die Führung ihrer Geschäftsstelle der *ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit* in Solothurn. Diese Mandatierung war naheliegend, versteht sich doch die seit 1967 bestehende und von allen Kantonen getragene *ch Stiftung* unter anderem als Dienstleistungsplattform im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit. In diesem Sinne war die *ch Stiftung* auch massgeblich an der Gründung der KdK beteiligt. In personeller Hinsicht umfasste das Sekretariat anfänglich lediglich den Geschäftsführer der *ch Stiftung*, der zu rund 50% als Sekretär der KdK amtierte. Weil die Anzahl und Komplexität der Geschäfte im Verlauf der Jahre stetig zunahm, sah sich die KdK jedoch veranlasst, ihr Sekretariat sukzessive auf gegenwärtig rund 13 Vollzeitstellen auszubauen.

Die Kosten der KdK tragen die Kantone gemäss ihrer Einwohnerzahl. Während 1993 und 1994 die Finanzierung der KdK noch über die *ch Stiftung* erfolgte, wurde 1995 erstmals ein separates Budget in der Höhe von 300'000 Franken erstellt. Von Anfang an entfiel der Hauptteil der Ausgaben, gegenwärtig rund drei Viertel, auf den Personalbereich. Angesichts des stetigen personellen Ausbaus ihres Sekretariates sah sich die KdK denn auch veranlasst, ihr Budget in den folgenden Jahren sukzessive zu erhöhen. Seit 2003 bewegt sich das Budget in einer Grössenordnung von rund 2,5 Mio. Franken pro Jahr. Von 1993 bis 2002 gaben die Kantone insgesamt rund neun Mio. Franken für die KdK aus. Gemessen am Erreichten erscheint das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag ausgesprochen positiv.

Ausserordentliche Kosten in der Höhe von einer halben Mio. Franken verursachten die im Januar 2003 erfolgte Verlegung des Sekretariates von Solothurn nach Bern sowie die im September 2003 realisierte elektronische Kooperationsplattform. Beide Infrastrukturvorhaben stellen wichtige Etappen in der Weiterentwicklung der KdK dar. Mit der Kooperationsplattform kann der Dokumentenfluss und der Informationsaustausch zwischen Kantonsregierungen und KdK in Zukunft wesentlich effizienter gestaltet werden und die geografische Nä-

he zur Bundesverwaltung wird die Qualität der Zusammenarbeit mit dem Bund weiter verbessern. Dem Standortwechsel kommt auch Symbolcharakter zu auf dem Weg zu einer zusehends konsolidierteren und selbstverständlicheren Zusammenarbeit mit dem Partner Bund.

Weitverzweigtes Netzwerk

In ihren Kerngeschäften setzte die KdK von Anfang an Arbeitsgruppen ein, in die Mitglieder kantonaler Regierungen und Verwaltungen Einsitz nehmen. Insgesamt sind in diesen Arbeitsgruppen gegen 200 Personen im Milizsystem aus zahlreichen Kantonen engagiert. Besondere Erwähnung verdient sicherlich die ab 1994 aufgebaute *Begleitorganisation der KdK* zu den bilateralen Abkommen und Verhandlungen mit der EU. Weitere wichtige Arbeitsgruppen sind die 1995 eingesetzte *Kommission Städte*, die sich primär der Agglomerationspolitik widmet, sowie die 1998 gebildete *Arbeitsgruppe Europa-Reformen-Kantone (EuRefKa)*, die in einer ersten Phase den inneren Reformbedarf im Falle eines Beitritts zur EU evaluierte und gegenwärtig an einer europapolitischen Strategie der Kantone arbeitet.

Überdies arbeitet die KdK in vielen Geschäften mit den Direktorenkonferenzen zusammen. Diese Zusammenarbeit konnte lange Zeit auf pragmatische Weise gepflegt werden. In den letzten Jahren widmete sich die KdK neben ihren traditionellen aussenpolitischen und staatspolitischen Geschäften jedoch zusehends auch wichtigen finanzpolitischen Geschäften sowie innenpolitischen Dossiers mit umfassendem bereichsübergreifendem Sachinhalt, beispielsweise die Verwendung des überschüssigen Nationalbankgoldes, das Stabilisierungsprogramm 1998, das Entlastungsprogramm 2003 oder die Agglomerationspolitik. Dieser breitere Themenfächer führte vermehrt zu Überschneidungen mit den Direktorenkonferenzen, weshalb eine engere gegenseitige Abstimmung an Bedeutung gewann.

Um die Koordination zwischen den interkantonalen Konferenzen möglichst optimal zu gestalten, finden seit 1997 regelmässig Treffen zwischen den Präsidenten der Direktorenkonferenzen und der KdK statt. Darüber hinaus schufen die Kantonsregierungen mit der *Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen* Ende 2001 eine wichtige Grundlage, mit der die interkantonale Zusammenarbeit systematischer gestaltet und punktuell vertieft werden konnte. Schliesslich wurde Anfang 2003 die *Konferenz der Sekretäre der interkantonalen Konferenzen (KoSeKo)* institutionalisiert. Gleichzeitig wurde die vorher im Rotationsprinzip geführte Geschäftsstelle der KdK übertragen. Auf diese Weise entstand auch auf der Stufe der Konferenzsekretäre ein effizientes Koordinationsinstrument.

Zentrale Gesprächspartner

Wichtigster Gesprächspartner der KdK ist zweifellos der Bundesrat, der an die Plenarversammlungen eingeladen wird. Nach der Gründung der KdK hielt der Bundesrat vorerst noch am Kontaktgremium Bund - Kantone fest. Mit der Zeit ergaben sich jedoch gewisse Doppelspurigkeiten zur KdK, weshalb der Bundesrat 1997 beschloss, das Kontaktgremium zu sistieren. An seine Stelle trat im gegenseitigen Einvernehmen der sogenannte *Föderalismus-Dialog*. In diesem Rahmen treffen sich Delegationen des Bundesrates und der KdK seither zu zwei bis drei Aussprachen pro Jahr. Im Zentrum stehen vor allem aussen- und staatspolitische sowie überdepartementale Fragen. Darüber hinaus pflegt die KdK auf allen Ebenen intensive Kontakte zur Bundesverwaltung.

Hohe Bedeutung kommt natürlich auch den *Eidgenössischen Räten*, vorab dem Ständerat zu. Anfänglich gestaltete sich gerade das Verhältnis zur kleinen Kammer eher schwierig, erblickten doch verschiedene Standesvertreter in der KdK eine gewisse Konkurrenzierung. Eine allmähliche Entspannung ergab sich namentlich mit den seit 1998 regelmässig durchgeführten Treffen zwischen dem *Büro des Ständerates* und dem Leitenden Ausschuss der KdK sowie dem sogenannten *Stammtisch der Kantone*, an den die KdK seit 1999 jeweils am ersten Sessionsabend die Ständeräte und ihr nahe stehende Nationalräte einlädt. Ein gewisses Spannungsverhältnis zum Ständerat wird wohl immer bestehen bleiben, was aber, solange konstruktiv gelebt, durchaus fruchtbar sein kann.

Schliesslich verdienen auch der *Schweizerische Gemeindeverband (SGV)* und der *Schweizerische Städteverband (SSV)* Erwähnung. Nicht ohne Misstöne verlief zunächst die Zusammenarbeit mit dem SSV. Weil die Städte angesichts drängender Probleme zusehends den direkten Kontakt mit dem Bund suchten, sahen die Kantone ihre verfassungsmässige

Zuständigkeit für die Gemeinden in Frage gestellt. Im Sinne einer ersten Annäherung bildeten der SSV und die KdK 1998 eine Arbeitsgemeinschaft zur Städte- und Agglomerationsproblematik. Aus dieser Zusammenarbeit erwuchs gegenseitiges Vertrauen, was auf Initiative der KdK Anfang 2001 die Gründung der von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden gemeinsam getragenen *Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK)* ermöglichte.

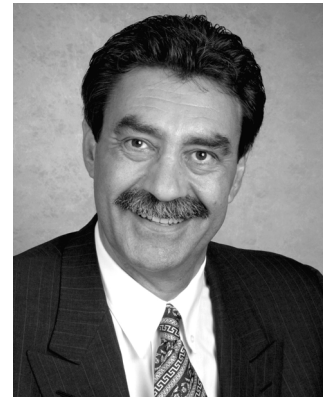
Klare Erfolgsfaktoren

Rückblickend auf zehn Jahre Tätigkeit erweist sich die KdK als Schlüsselinstitution für die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung im Bund. Folgende Faktoren haben diesen Erfolg wesentlich mitbegründet:

- Im Sinne ihrer klaren Zielsetzungen ist die KdK auf die Gesamtregierungen der Kantone und auf den konsolidierten Gesamtwillen der Kantonsregierungen ausgerichtet. Darin spiegelt sich die Einsicht, dass die Kantone wesentlich mehr politisches Gewicht besitzen, wenn sie ihre Kräfte bündeln und einheitliche Stellungnahmen anstreben. Insofern stellt die Bereitschaft der Kantonsregierungen, zugunsten einer gemeinsamen politischen Linie partikuläre Interessen zurückzustellen, eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der KdK dar. Dementsprechend ist die im Rahmen der KdK gelebte Konsensfähigkeit auch Ausdruck eines zeitgemässen Regierungsverständnisses.
- Mit der *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit übertrug die KdK die Führung ihrer Geschäftsstelle einer erfahrenen Dienstleistungsplattform im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit. Im Schosse dieser Stiftung konnte die KdK ihr Sekretariat unter Nutzung zahlreicher Synergien den jeweiligen Bedürfnissen entsprechend schrittweise ausbauen. Diese Lösung erwies sich als äusserst flexibel und pragmatisch. Insbesondere liess sich auf diese Weise der administrative Unterbau stets so schlank als möglich gestalten, was den politischen Charakter der Institution unterstrich und bewahrte. Gleichzeitig kann die sukzessiv erweiterte Ressourcenausstattung als klares Bekenntnis der Kantonsregierungen für die KdK gewertet werden.
- Die Qualität der Entscheide und Stellungnahmen der KdK beruht wesentlich auf dem Einbezug von Expertenwissen aus den kantonalen Verwaltungen sowie auf der engen Zusammenarbeit mit den Direktorenkonferenzen. Die Besonderheit dieses Netzwerkes liegt darin, dass nicht nur die technische, sondern auch die politische Ebene zu einem sehr frühen Zeitpunkt angesprochen wird. Die Verfügbarmachung des in den Kantonen vorhandenen Sachwissens und der politischen Erfahrung, vereint mit einer optimalen Vernetzung unter den Kantonen trug massgeblich zur bis anhin erfolgreichen politischen Wirkung der KdK bei.
- Die KdK ist nicht nur für die Kantone wirksam. Sie eröffnet auch dem Bund die Möglichkeit, die Kantone stärker für seine politischen Ziele zu sensibilisieren, sei es in der Aussen- oder in der Innenpolitik. Hier kommt die von der KdK unterstützte vertikale Zusammenarbeit in ihrer ganzen Bedeutung zum Ausdruck. Inzwischen konnte auch die kommunale Ebene stärker einbezogen werden. Mit der auf Initiative der KdK gegründeten TAK steht erstmals ein Gefäss zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zur Verfügung. Dieser Ansatz ist wegweisend und wird angesichts zahlreicher gemeinsamer Verantwortungen weiter zu stärken sein.

Die Gründerjahre der KdK aus der Sicht von

Dr. Eric Honegger,
alt-Regierungsrat des Kantons Zürich
KdK-Präsident von 1993 bis 1995



Die Idee zur Gründung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) geht auf die Beitrittsverhandlungen der Schweiz zum EWR zurück. Die damit verbundene Übernahme des *Acquis Communautaire* ins schweizerische Recht erforderte verschiedene Anpassungen von Verfassungen, Gesetzen und Verordnungen sowohl auf der Bundesstufe als auch bei den Kantonen. Zwar konnten die bewährten Direktorenkonferenzen die einzelnen, ihnen übertragenen Dossiers bearbeiten, doch fehlte auf der Seite der Kantone ein Organ, das diese Bemühungen koordinierte. Vor allem waren die Kantone nicht organisiert, um eine gemeinsame aussenpolitische Linie zu formulieren. Obwohl Aussenpolitik im Grundsatz Sache des Bundes war und ist, witterten die Kantone die Gefahr, dass der Bund über den Abschluss von internationalen Verträgen ihre Kompetenzen beeinträchtigen könnte.

Diese Erfahrung liess bei den Kantonen den Gedanken aufkommen, neben den bestehenden Direktorenkonferenzen ein Organ zu schaffen, in dem die Regierungen selbst vertreten wären. Dieses hätte sich nicht nur mit Aussenpolitik, sondern mit allen Politikbereichen zu befassen, die nicht von den Direktorenkonferenzen bereits abgedeckt waren. Im Vordergrund standen dabei staatspolitische Fragen wie Föderalismus, Demokratie und das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, aber auch unter den Kantonen selbst. Treibende Kraft zur Schaffung war eine kleine Gruppe von Regierungsräten im Schosse der *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit unter der initiativen und kundigen Leitung des heutigen Professors Peter Hänni.

So überzeugt die Initianten von der Idee einer Konferenz der Kantonsregierungen waren, so vielfältige Opposition erwuchs dem Projekt in seiner Startphase. Dass der Bundesrat ob der Idee nicht gerade begeistert war, lässt sich leicht nachvollziehen. Immerhin sollten erstmals in der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates die Kantone vereint dem Bundesrat gegenüberreten. Mit „*divide et impera*“ sollte ihnen in Zukunft nicht mehr so einfach beizukommen sein.

Auf den ersten Blick erstaunlich war hingegen, dass verschiedene prominente Ständeräte der Konferenz der Kantonsregierungen gegenüber äusserst kritisch eingestellt waren. Anstatt im neuen Organ eine Unterstützung für die Sache der Kantone zu sehen, befürchteten sie eine Konkurrenzierung der Ständekammer. Dasselbe Phänomen war auch bei den Direktorenkonferenzen festzustellen, die peinlich darauf achteten, keine Kompetenzen abgeben zu müssen. So sahen sich im Vorfeld der Gründung der KdK verschiedene Kantonsregierungen Beeinflussungsversuchen ausgesetzt, vom Vorhaben Abstand zu nehmen.

Doch die intensiven Vorbereitungsarbeiten blieben nicht ohne Erfolg und die KdK konnte plangemäss im Rahmen einer schlichten Feier im Berner Rathaus aus der Taufe gehoben werden. Dass diese Institution seither prächtig gedieh und heute aus dem föderalistischen Alltag nicht mehr wegzudenken ist, freut mich als Gründungspräsidenten sehr. Ich führe die Etablierung der KdK darauf zurück, dass sie nie mehr sein wollte, als sie wirklich war, und von Anbeginn weg durch Leistung überzeugen konnte. Sie ist ein Zeichen des lebendigen Föderalismus in der Schweiz.

Die Gründerjahre der KdK aus der Sicht von

Hanswalter Schmid,
alt-Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden
KdK-Präsident von 1995 bis 1997



Mit meiner Wahl zum 2. Präsidenten kam schon kurz nach der Gründung ein Vertreter eines kleinen Kantons an die Spitze der KdK. Das war ein unmissverständliches Bekenntnis der Plenarversammlung zur Gleichheit ihrer Mitglieder. Die Wahl war allerdings nicht selbstverständlich. Ein Welscher hätte den traditionellen föderalistischen Gewohnheiten wohl eher entsprochen und mancher erwartete von einem Vertreter eines grossen Kantons mehr Autorität und Durchschlagskraft. Noch immer kämpfte die junge KdK nämlich um ihre Akzeptanz in der Öffentlichkeit und war trotz sicherer Führung und dem Gewicht des Zürcher Gründungspräsidenten manchen Gefahren ausgesetzt. Man erinnert sich gut an die teilweise hässlichen Äusserungen – offen und hinter vorgehaltener Hand – als Reaktion auf die 1993 erfolgte Gründung, auch von ernst zu nehmenden Politikern und Professoren, die der neuen Organisation keine lange Lebenszeit voraussagten und ihr eine solche auch nicht wünschten. Das Bewusstsein, dass im föderalistischen Staat die Kantone gemeinsam mit dem Bund die Führungsverantwortung tragen, schien damals jedenfalls nicht mehr weit verbreitet und das Vertrauen in die Fähigkeit und den Willen der Kantone, diese Verantwortung wahrzunehmen, war allgemein eher gering. Vordringlich war es deshalb dafür zu sorgen, dass die KdK von Volk und Behörden ernst genommen und als verlässliche Partnerin im bundesstaatlichen Gefüge anerkannt und respektiert wurde. Das erwies sich als nicht geringe Herausforderung für beide Partner.

Gelegenheit zur Kompensation ihres Glaubwürdigkeitsdefizites erhielt die KdK rasch und genug. Die *Begleitung der bilateralen Verhandlungen* mit der EU gehörte von Anfang an zu ihren wichtigsten Aufgaben. Ihre beiden „Europaantennen“, der Informationsbeauftragte in Brüssel und der neue Beauftragte im Integrationsbüro EDA/EVD in Bern, spielten dabei eine nicht unwesentliche Rolle. Ihre direkten Informationen erlaubten den Kantonen, die Zwischenergebnisse aus ihrer Sicht zu beurteilen und rechtzeitig auf offene Fragen hinzuweisen. Ein besonderes Anliegen war ihr auch die gesetzliche Verankerung der *Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes*. Von grundlegender Bedeutung war sodann die *Reform der Bundesverfassung*, wozu die KdK eine eigentliche Kernvernehmlassung verabschiedete, um ihre grundsätzliche Sicht des Verhältnisses von Bund und Kantonen darzulegen. Und schliesslich sah die KdK in der staatspolitischen Ausrichtung des Projektes zur *Neuordnung des Finanzausgleichs* (NFA) eine besondere Chance zu einer zeitgemässen Erneuerung des Föderalismus. Ganz unabhängig von der Mitarbeit auf allen Ebenen der weitverzweigten, paritätischen Projektorganisation waren hier die Konsultations- und Koordinationsverfahren mit den Fachdirektoren-Konferenzen von zentraler Bedeutung. Deren Zweck war die Harmonisierung der kantonalen Stellungnahmen, vor allem aber die schwierige Verankerung des Projektes und seiner Idee in den Kantonen selbst.

In allen Dossiers war eine rasche, umsichtige und kompetente Arbeit absolute Voraussetzung für die erfolgreiche Vertretung ihrer Anliegen. Grund dafür, dass das Sekretariat der KdK bereits während meiner Präsidentschaft personell erweitert und das Budget verdoppelt werden musste.

Der Erfolg der Bemühungen blieb nicht aus. Heute stellen wir fest, dass es der KdK Mal für Mal besser gelungen ist, die wichtigen Anliegen der Kantone koordiniert vorzutragen, ihrer Stimme im politischen Prozess Gehör zu verschaffen und dank überzeugenden Argumenten in grundlegenden Fragen mit den Bundesbehörden einen Konsens zu erzielen.

In vielen Fällen trug sie massgeblich zu vollzugstauglicheren Lösungen bei. Vor allem aber hat sie mit ihrer fundierten Arbeit das Selbstbewusstsein der Kantone gestärkt. Die KdK hat sich seit ihrer Gründung Schritt für Schritt als konstruktive Partnerin im bundesstaatlichen Dialog zu etablieren vermocht und wesentlich zur Belebung und Erneuerung des schweizerischen Föderalismus beigetragen.

Die Gründerjahre der KdK aus der Sicht von

Mario Annoni,
Regierungsrat des Kantons Bern
KdK-Präsident von 1997 bis 1999



Überzeugen, überzeugen und noch einmal überzeugen

Unter dieses Motto würde ich meine zwei Jahre als Präsident der Konferenz der Kantonsregierungen stellen.

Als dritter Präsident von 1997 bis 1999, war ich gleichzeitig der erste frankophone in diesem Amt. Es galt nicht nur, die Deutschschweizer Kantone von der Notwendigkeit und Richtigkeit der Gründung der KdK im Nachgang zur EWR Abstimmung vom 6. Dezember 1992 zu überzeugen. Vielmehr mussten auch die welschen Kantone an Bord geholt werden. In einem Wort, die „KdK“ sollte auch die „CdC“ werden, was offensichtlich heute der Fall ist.

Der Ständerat sah sich anfänglich durch die KdK konkurrenziert. Er würde, so das Selbstverständnis, wie seit 1848, und auch fürderhin, die Kantone in „Bundesbern“ vertreten. Die KdK war deshalb nicht gerne gesehen, und ihre Legitimität als neue Institution zwischen den Bundesbehörden und den Kantonen wurde bezweifelt. Mit viel Überzeugungskraft konnten die Ständeräte von der Richtigkeit der Gründung der KdK überzeugt werden. Und heute? Ich glaube die KdK hat ihren anerkannten Platz im politischen System der Schweiz gefunden und sich als zuverlässige Partnerin etabliert. Von Konkurrenz kann keine Rede mehr sein. Der Kontakt, und auch dies kann als Erfolg verbucht werden, zwischen dem Ständerat und der KdK hat sich im Rahmen des „Stammtisches der Kantone“ gefestigt. In angeregten Diskussionen findet ein regelmässiger Austausch statt, der von beiden Seiten als wertvoll erachtet wird.

Da war dann auch noch der Bundesrat. Auch ihn galt es zu überzeugen, dass die KdK, die an die Stelle des „Kontaktgremiums Bund – Kantone“ getreten war, eine wichtige Aufgabe in unserem föderalen Staat übernehmen würde. Eine nicht einfache Sache, wurde doch auch von dieser Seite anfänglich an der Legitimität der KdK gezweifelt. Die vergangenen zehn Jahre haben der KdK aber Recht gegeben. Heute, dies ist nochmals ein Erfolg, hat sich das Verhältnis geklärt und der „Föderalismus-Dialog Bund - Kantone“ zwischen dem Bundesrat und der KdK als wertvolle Gesprächsplattform etabliert.

Was stand inhaltlich in diesen zwei Jahren an?

In diese Periode fiel die Beratung der neuen Bundesverfassung in den eidg. Räten und die Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK). Ein weiteres zentrales Projekt stellten die Arbeiten zum „Neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen“ (NFA) dar. Auf aussenpolitischer Ebene standen die Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und der Schweiz über die sieben sektoriellen bilateralen Abkommen an.

Mit der neuen Bundesverfassung wurde das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen auf eine solide und moderne Grundlage gestellt. Das BGMK verpflichtet den Bundesrat, die Kantone in die Aussenpolitik einzubeziehen und mit den Arbeiten zum NFA wurde der Grundstein zur zeitgemässen Neugestaltung des Föderalismus gelegt. Mit dem Einbezug der Kantone in den Prozess der Verhandlungen über die bilateralen Abkommen wurde die Aussenpolitik zur Innenpolitik und gewann dadurch eine neue Qualität. Dies ist wohl ein Grund dafür, dass die Abkommen in der Volksabstimmung mit 67% Ja-Stimmen angenommen wurden.

Diese staatspolitisch gewichtigen Vorhaben haben eines gemeinsam: immer war es die KdK, die die Anliegen der Kantone gebündelt eingebracht und deren Berücksichtigung sichergestellt hat. Es ist die KdK, die den 26 Kantonen eine gemeinsame und starke Stimme in unserem politischen System verliehen und sich als zuverlässige Partnerin etabliert hat.

Ich bin überzeugt, sie wird dies auch in Zukunft mit Erfolg tun!

Die Gründerjahre der KdK aus der Sicht von

Peter Schönenberger,
Regierungsrat des Kantons St.Gallen
KdK-Präsident von 1999 bis 2001



Meine Präsidialjahre waren gleichzeitig ausgerichtet auf eine Stärkung der KdK „nach aussen“ (namentlich gegenüber dem Bund aber auch gegenüber den Städten und Gemeinden) wie auf eine Konsolidierung der KdK „nach innen“ (insbesondere durch die Erarbeitung einer zukunftsfähigen Zusammenarbeitsstrategie der Kantone sowie durch die Klärung des Verhältnisses der KdK zu den Fachdirektorenkonferenzen).

Stärkung der KdK nach aussen

Erwähnenswert in diesem Zusammenhang erscheinen namentlich die Institutionalisierung regelmässiger Treffen des Leitenden Ausschusses mit dem Büro des Ständerates sowie die Schaffung des „Stammtisch der Kantone“, an welchem sich zu Beginn jeder Session Repräsentanten der KdK mit jenen Bundesparlamentariern treffen, die Mitglieder kantonaler Regierungen sind oder waren. Des Weiteren konnten im Frühjahr 2001 die Arbeiten am Bericht der EuRefKa „Die Kantone vor der Herausforderung eines EU-Beitritts“ abgeschlossen und das Ergebnis der Öffentlichkeit vorgestellt werden. Sodann gelang es – nach teilweise recht harten Auseinandersetzungen mit den zuständigen Bundesbehörden – eine konsolidierte Stellungnahme der Kantone zur Frage der Aufnahme weiterer bilateraler Verhandlungen der Schweiz mit der EU (namentlich in den Bereichen der Zinsbesteuerung, der Betrugsbekämpfung, der Inneren Sicherheit und des freien Dienstleistungsverkehrs) zu erarbeiten und im April 2001 zuhause des Bundesrates zu verabschieden. Im NFA-Projekt konnten im Weiteren zwei wichtige Etappenziele erreicht werden, nämlich im Oktober 2000 die Verabschiedung einer paraphierten Fassung der Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und im Juni 2001 die Abgabe einer gemeinsamen Stellungnahme der Kantonsregierungen zum bundesrätlichen Botschaftsentwurf. Und endlich gelang auf Initiative der KdK nach langwierigen Verhandlungen mit dem Städteverband sowie dem Schweizerischen Gemeindeverband einerseits und den zuständigen Bundesbehörden andererseits mit der Gründung der Tripartiten Agglomerationskonferenz Bund-Kantone-Städte/Gemeinden ein wichtiger Durchbruch im Bereich einer landesweiten Städte- und Agglomerationspolitik.

Konsolidierung der KdK nach innen

Bei meiner Wahl zum Präsidenten habe ich mir zum Ziel gesetzt, während meiner Amtszeit das Verhältnis zwischen den Fachdirektorenkonferenzen und der KdK zu klären, dies insbesondere im Bewusstsein, dass bei der Wahrung der Interessen der Kantone gegenüber dem Bund der interkantonalen Zusammenarbeit allergrösste Bedeutung zukommt. Mit der Inkraftsetzung der „Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen“ im Dezember 2001 konnte dieses Ziel – nach einem rund zweijährigen überaus konstruktiven, aber auch sehr anspruchsvollen Dialog mit den Präsidenten und Sekretären der Fachdirektorenkonferenzen – erreicht werden. Mit dieser Rahmenordnung war auch der Grundstein gelegt für eine pragmatische Weiterentwicklung der KdK im Sinne des von der Plenarversammlung vom 5. Oktober 2001 verabschiedeten Strategiepapiers.

Die Gründerjahre der KdK aus der Sicht des Bundesrates

Prof. Dr. Arnold Koller, alt-Bundesrat



Im Bundesrat ist der Vorsteher oder die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) grundsätzlich für die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen zuständig. Er leitete denn auch von Anfang an das Kontaktgremium Bund - Kantone und ist auch heute noch federführend im Rahmen des Föderalistischen Dialogs. Selbstverständlich sind daran auch die andern Departemente beteiligt. Während der Gründerjahre der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hatte ich die Ehre, dem EJPD vorzustehen. Ich komme daher dem Wunsch, die Gründerjahre aus der Sicht des Bundesrates kurz darzustellen, gerne nach. Dabei geben die folgenden Ausführungen nur meine persönlichen Auffassungen wieder.

Fakten

Im Jahre 1978 lud der Bundesrat die Kantonsregierungen ein, die Arbeiten betreffend die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen zu begleiten und im gemeinsamen Interesse liegende tragfähige Lösungen zu erarbeiten. Zu diesem Zwecke wurde ein neues ständiges Organ, das Kontaktgremium Bund - Kantone (KG) geschaffen. Damit wurde der politische Dialog zwischen dem Bundesrat und den Kantonsregierungen erstmals institutionalisiert. Vorher gab es nur Direktorenkonferenzen auf departementaler Ebene. Das KG stand unter dem Vorsitz des Vorstehers des EJPD (damals Bundesrat Kurt Furgler) und setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern aller Kantonsregierungen zusammen.

Nach Abschluss der Arbeiten an den beiden Paketen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen lud der Bundesrat 1988 die Kantone zu einer Neu Beurteilung des KG ein. Die Kantonsvertreter beschlossen fast einstimmig, dieses Organ in der bisherigen Form beizubehalten.

Das KG befasste sich zwischen 1989 und 1992 intensiv mit der Vorbereitung des EWR-Abkommens und dessen Auswirkungen auf die föderale Schweiz. Frucht dieser Arbeiten war unter anderem die Schrift: „Anpassung des kantonalen Rechts an das EWR-Recht“ (Bern 1991). Die Kantonsregierungen wurden sich im Rahmen dieser Arbeiten der erheblichen Auswirkungen der europäischen Integration auf ihren Zuständigkeitsbereich bewusst.

In der Folge strebten die Kantonsregierungen, um sich untereinander besser zu koordinieren und den Einfluss auf Entscheide auf Bundesebene zu verbessern, ein eigenes unter ihrem Vorsitz stehendes Organ der horizontalen und vertikalen Koordination an. Da der Bundesrat überzeugt war, dass er vor allem in dringlichen Fällen ein Organ brauchte, das er selber einberufen und präsidieren konnte, schlug er vor, das KG je nach Bedarf unter dem Vorsitz des Bundesrates oder der Kantonsregierungen tagen zu lassen.

Die Kantonsregierungen wollten nach offen geführter Diskussion ihr eigenes Koordinationsorgan und gründeten auf dem Wege einer interkantonalen Vereinbarung am 8. Oktober 1993 die „Konferenz der Kantonsregierungen“ mit dem Zweck, „die Zusammenarbeit unter den Kantonen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu fördern und in kantonsrelevanten Angelegenheiten des Bundes die erforderliche Koordination und Information der Kantone sicherzustellen“. Der Bundesrat, dem die Vereinbarung „zur Kenntnis“ gebracht wurde, sah

die interkantonale Vereinbarung durch die Organisationsautonomie der Kantone gedeckt und hielt sie bundesrechtlich auch deshalb für unbedenklich, weil sie in Art. 10 Abs. 2 ausdrücklich festhält: „Das Recht der Kantone auf eigene Stellungnahmen bleibt gewahrt.“

Der Bundesrat hielt aus den oben genannten Gründen am KG fest. Um innerhalb der Bundesverwaltung eine bessere Zusammenarbeit in Föderalismusfragen zu erreichen, setzte er die interdepartementale Koordinationsgruppe für Föderalismusfragen (IDEKOF) ein. KG und KdK existierten in der Folge nebeneinander, wobei die Sitzungen der KdK unter anderem auch der Vorbereitung derjenigen des KG dienten. Da mit der Zeit Doppelspurigkeiten zwischen KdK und KG auftraten, hat der Bundesrat im Einvernehmen mit den Kantonsregierungen im November 1997 das KG suspendiert und ein neues Organ, den „Föderalistischen Dialog“ (auch von Wattenwyl-Gespräche der Kantone genannt) geschaffen, der seither zweimal im Jahr zwischen Delegationen des Bundesrates und der KdK stattfindet und über-departementale Fragen gemeinsamen Interesses zum Gegenstand hat.

Hintergründe

Es war sicher kein Zufall, dass die Bemühungen zur Gründung der KdK in die Zeit der Vorbereitung des Beitritts der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) fielen. Die Kantonsregierungen wurden sich bewusst, dass der Bund über seine umfassenden aussenpolitischen Kompetenzen neues Recht auch im Zuständigkeitsbereich der Kantone vereinbaren konnte. Sie wollten daher die insbesondere im Rahmen der Europäischen Integration drohende Kompetenzerosion durch Mitwirkungsrechte in der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide möglichst ausgleichen. Weitere Gründe für die Gründung der KdK waren offenbar die Stärkung des Gewichts der Stellungnahmen der Kantone im Rahmen der Vernehmlassungen des Bundes sowie eine bessere Berücksichtigung von Vollzugsfragen bei der Gesetzgebung des Bundes. Schliesslich spielte eine gewisse Entfremdung zwischen (einzelnen) Kantonsregierungen und dem Ständerat eine Rolle. Der Zweck der KdK war ganz generell, die Stellung der Kantone im Bundesstaat (wieder) zu stärken.

Der Bundesrat hatte Verständnis für das Anliegen der Kantone, die vor allem im Rahmen der europäischen Integration drohenden Kompetenzverluste durch Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik möglichst auszugleichen. Ihm war auch klar, dass die erwünschte Annäherung an die EU nur gemeinsam mit den Kantonen erfolgreich zu bewerkstelligen war. Andererseits galt es, die internationale Handlungsfähigkeit der Schweiz zu wahren und durch übermässige Mitwirkungsrechte von Parlament und Kantonsregierungen nicht zu gefährden.

Aus diesem Grunde hielt der Bundesrat vorerst am KG fest. Auch gingen ihm gewisse Mitwirkungsbegehren der Kantonsregierungen in der Aussenpolitik, die sich an den Modellen der EU-Mitglieder Deutschland und Österreich orientierten, zu weit. Dass einheitliche Stellungnahmen der Kantonsregierungen ein grosses politisches Gewicht hatten, traf schon vor der Gründung der KdK zu. Für den Bundesrat ist es vorteilhaft, in der KdK eine einheitliche kantonale Ansprechpartnerin zu haben. Anfänglich war das Verhältnis der KdK zu den verschiedenen Fachdirektorenkonferenzen nicht klar. Später ist diese wichtige Frage durch ein seit dem Dezember 2001 in Kraft stehendes Reglement der KdK geklärt worden.

Erfahrungen

Es ist heute sicher zu früh, aus der Sicht des Bundesrates ein abschliessendes Urteil über die KdK zu fällen. Bisher sind aus meiner Sicht die Erfahrungen positiv zu werten. Denn der Bund hat für das gute Funktionieren des Bundesstaates ein eminentes Interesse an starken Kantonen und einer partnerschaftlichen und effizienten Zusammenarbeit mit den Kantonsregierungen. Die konstitutionelle Schwäche der KdK liegt in ihrer mangelnden demokratischen Legitimation und dem nicht in allen Punkten geklärten Verhältnis zum Ständerat.

Bisher hat sich die KdK mit so wichtigen Fragen wie der Aussenpolitik (bilaterale Verhandlungen mit der EU), der Verfassungsreform, dem neuen Finanzausgleich, der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone, der Agglomerationspolitik usw. befasst. Aus eigener Anschauung kenne ich besonders die enge Zusammenarbeit mit der KdK bei der Verfassungsreform. Nach den negativen Erfahrungen mit dem Verfassungsentwurf 1977 hielt der

Bundesrat bei den Vorarbeiten für die sog. Nachführung der Bundesverfassung im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen die Übernahme des Art. 3 aBV im Sinne eines Traditionsanschlusses für entscheidend. Die KdK machte dann in ihrer ausführlichen Kernvernehmlassung zu Recht geltend, dass sich auch der Föderalismus in der gelebten Verfassungswirklichkeit weiter entwickelt habe, was bei einer „mise à jour“ der BV berücksichtigt werden müsse. Das führte in intensiver Zusammenarbeit zwischen Vertretern des EJPD und der KdK zu einer Überarbeitung der Bestimmungen über das Zusammenwirken zwischen Bund und Kantonen (Art. 44 ff.) und Art. 55 (Mitwirkung der Kantone an aussenpolitischen Entscheidungen). Weitergehende Begehren der KdK wie eine Bindungswirkung einheitlicher Stellungnahmen der Kantone im kantonalen Zuständigkeitsbereich oder eine inhaltliche Überprüfung bundesrätlicher Verordnungen, Kantonsreferendum schon durch fünf anstatt acht Kantone hat der Bundesrat als nicht sachgerecht und klar über die Nachführung hinausgehend abgelehnt. Gesamthaft war die engagierte Mitarbeit der KdK bei der Ausarbeitung der neuen Bundesverfassung wertvoll und hat zweifellos zum politischen Erfolg dieses schwierigen und überfälligen Unternehmens beigetragen.

Die Entwicklung der Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik

von **Roland Mayer**,
Leiter Bereich Aussenpolitik



Die Sicherstellung einer politisch breit abgestützten Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes ist eine der Hauptaufgaben der *Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)* und war auch einer der massgeblichen Auslöser für die Gründung der KdK im Oktober 1993. Die Aussenpolitik ist zwar die klassische Domäne des Bundesstaates und soll dies auch bleiben; Probleme entstehen aber dann, wenn der Bund seine aussenpolitischen Kompetenzen dazu nutzt, internationale Verträge abzuschliessen, welche Auswirkungen auf Bereiche haben, die innerstaatlich der Regelungskompetenz der Kantone vorbehalten sind.

Es überrascht deshalb auch nicht, dass die Frage der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik erst zu Beginn der 90er Jahre akut wurde. Der Zusammenbruch des seit dem 2. Weltkrieg bestehenden bipolaren globalen Machtsystems und die gleichzeitige Intensivierung des europäischen Einigungsprozesses führten zu einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit in Bereichen, die bis anhin nicht der klassischen Aussenpolitik zuzurechnen waren. Das Phänomen der zunehmenden Globalisierung bewirkte, dass Aussenpolitik zur Innenpolitik wurde.

Pragmatischer Aufbau

Die Vorbereitungen für einen Beitritt der Schweiz zum *Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)* zeigten einerseits erstmals in aller Deutlichkeit, dass aussenpolitische Abkommen massive Auswirkungen auf die Kantone haben können und dass andererseits die klassische Aufgabenteilung in der Aussenpolitik zu überdenken war. Es war deshalb vorgesehen, mit dem Inkrafttreten des EWR in der Schweiz auch eine Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung einzuführen, welche kantonale Anhörungs- und Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik explizit verfassungsrechtlich verankert hätte. Bekanntlich scheiterte der EWR am Veto von Volk und Ständen, womit aber auch die Frage der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik weiterhin ungelöst blieb.

Da in der Folge eine Strategie der schrittweisen Annäherung an Europa gewählt wurde, drängte es sich auf, die Mitwirkung der Kantone an der Aussen- und insbesondere Europa-politik pragmatisch und schrittweise zu entwickeln. Schon 1990 hatte die *ch Stiftung für Eidgenössische Zusammenarbeit* einen *Informationsbeauftragten der Kantone in Brüssel* mit Informationsaufgaben zuhanden der Kantone beauftragt. Nach der Gründung der KdK übernahm diese die Mandatierung dieses Informationsbeauftragten und begann Verhandlungen mit dem Bund zwecks Einsetzung eines solchen Informationsbeauftragten auch innerhalb der Bundesverwaltung. Mittels Vertrag zwischen KdK und Bundesrat vom 7. Oktober 1994 wurde in der Folge die Stelle des *Informationsbeauftragten der Kantone im Integrationsbüro EDA/EVD* geschaffen. Mittels Änderung der Vereinbarung mit dem Bundesrat wurde zu Beginn des Jahres 2000 die Stelle des Informationsbeauftragten im Integrationsbüro EDA/EVD auf zwei Vollzeitstellen ausgebaut.

Auf Ersuchen der Kantone erklärte sich der Bundesrat zudem bereit, Vertreter der Kantone in die Delegationen des Bundes aufzunehmen, die mit der EG Abkommen aushandeln sollten, welche die Kompetenzen oder Interessen der Kantone besonders betrafen. Die KdK delegierte daraufhin kantonale Experten in die Verhandlungsdelegationen in den Bereichen öffentliches Beschaffungswesen, Land- und Luftverkehr sowie Personenfreizügigkeit. Die Vertreter der Kantone in den Verhandlungsdelegationen wurden in ihren jeweiligen Bereichen von einer *Begleitorganisation* der KdK unterstützt, welche sich aus politischen und technischen Vertretern aus den Kantonen sowie der Direktorenkonferenzen zusammensetzte.

Bis zum Abschluss der sektoriellen Verhandlungen mit der EG am 11. Dezember 1998 ba- sierte die Mitwirkung der Kantone somit ausschliesslich auf pragmatischen organisatorischen Vorkehrungen. Das Resultat war aber sowohl für den Bundesrat als auch für die Kantone sehr zufrieden stellend und wurde in der *Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999* auch entspre- chend gewürdigt.

Rechtliche Verankerung

Bereits kurz nach der Gründung der KdK begann eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Bund und KdK mit der Ausarbeitung eines *Bundesgesetzes über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik*. Der Bundesrat beschloss, die von dieser Arbeitsgruppe ausgearbeitete Regelung bereits am *1. September 1996 provisorisch in Kraft zu setzen*. Das Bundesgesetz wurde von den Eidgenössischen Räten schliesslich am 22. Dezember 1999 verabschiedet und trat im Jahre 2000 in Kraft.

Parallel zu den Arbeiten an diesem Gesetz wurde im Rahmen der Nachführung der Bundes- verfassung auch an einer präziseren Regelung des Verhältnisses zwischen Bund und Kan- tonen im Bereich der Aussenpolitik gearbeitet. Das Ergebnis dieser Bemühungen findet sich in den *Artikeln 54 bis 56* der neuen *Bundesverfassung* wieder, welche einerseits die allge- meine Kompetenz des Bundes im Bereich der Aussenpolitik bekräftigt (Art. 54 Abs. 1 BV), andererseits aber auch klar festhält, dass der Bund dabei Rücksicht auf die Zuständigkeiten der Kantone zu nehmen und deren Interessen zu wahren hat (Art. 54 Abs. 3 BV). Ferner wird nunmehr ausdrücklich festgehalten, dass die Kantone an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mitwirken, welche ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betref- fen (Art. 55 Abs. 1 BV) und dass ihren Stellungnahmen in bestimmten Fällen besonderes Gewicht zukommt (Art. 55 Abs. 3 BV).

Schliesslich haben die Kantonsregierungen in einer am 14. Dezember 2001 verabschiedeten *Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen* die Zuständigkeit der KdK für Fragen der Aussen- politik bekräftigt und somit diese als Ansprechpartner des Bundes bezüglich der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik bestätigt.

Aktuelle Entwicklungen

Trotz oder vielleicht gerade wegen der mittlerweile erfolgten verfassungsrechtlichen und ge- setzlichen Verankerung der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik sind in letzter Zeit gewisse „Reibungsverluste“ in der diesbezüglichen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen festzustellen. War man sich im Laufe der Verhandlungen über die sektoriellen Ab- kommen mit der EG in der Regel relativ rasch einig über Grundsätze und Verfahren zur Si- cherstellung dieser Mitwirkung, werden diese neuerdings (wieder) grundsätzlich in Frage gestellt.

Aufhänger ist hierbei zumeist das Argument des (angeblichen) Zeitdrucks bzw. der Bewah- rung der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit des Bundes. Mit dieser Begründung werden von den Kantonen Stellungnahmen zu komplexen und politisch sensiblen Sachverhalten innert Zeiträumen abverlangt, welche eine seriöse Prüfung, geschweige denn eine einiger- massen konsolidierte Haltung der Kantone schlicht verunmöglichen, auch wenn objektiv ge- sehen überhaupt kein Zeitdruck vorliegt bzw. der Zeitdruck durch umständliche Verfahren auf Bundesebene überhaupt erst entstanden ist.

Weiter wurden Divergenzen bei der Interpretation der massgebenden rechtlichen Bestim- mungen erkennbar. Ist es bereits ein aussenpolitischer Entscheid, wenn dem potentiellen aussenpolitischen Verhandlungspartner die Verhandlungsbereitschaft der Schweiz signali- siert wird oder bedingt erst die Verabschiedung des Verhandlungsmandats durch den Bun- desrat die vorgängige Konsultation der Kantone?

Auch auf der pragmatischen, operationellen Ebene der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Aussenpolitik sind gewisse atmosphärische Störungen zu verzeichnen. Es gelang der KdK zwar in Verhandlungen mit dem Bund, den Informationsbeauftragten der Kantone in Brüssel ab Juli 2002 in die dortige Schweizer Mission bei der EU zu integrieren und damit ein einheitlicheres Auftreten der Schweiz in Brüssel zu erreichen. Im Gegenzug

beschränkte der Bund die Vertretung der Kantone im Integrationsbüro EDA/EVD aber einseitig wieder auf eine Vollzeitstelle.

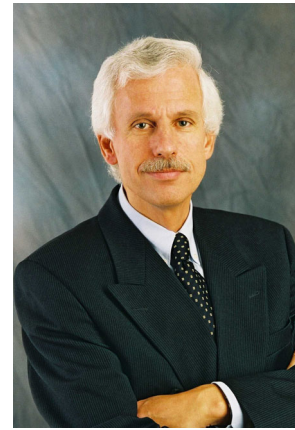
Bilanz und Ausblick

Rückblickend hat sich der pragmatische und schrittweise Aufbau der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik bewährt. Ein solches Vorgehen entspricht generell der Schweizer Tradition und erlaubt zudem, in einem ständigen Verfahren von „trial and error“ allfällige Schwächen auszumerzen. Nicht zuletzt wegen des Einbezugs der Kantone in die Verhandlungen und des geeinten Auftretens von Bund und Kantonen wurden die sektoriellen Abkommen mit der EG am 21. Mai 2000 von mehr als zwei Dritteln des Schweizer Stimmvolkes gutgeheissen.

Die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik hat ihre Bewährungsprobe allerdings noch nicht bestanden. Erst wenn die diesbezüglichen Mechanismen auch dann funktionieren, wenn sachliche und politische Differenzen zwischen Bund und Kantonen bestehen, kann von einer Verfestigung dieses Instruments gesprochen werden. Dies bedingt allerdings, dass sich alle beteiligten Akteure bewusst werden, dass in einem föderalen Staat in Zeiten der Globalisierung und der Vermischung von Aussen- und Innenpolitik eine Aussenpolitik ohne Einbezug der Gliedstaaten nicht mehr möglich ist. Es bedingt auch ein Minimum an gegenseitigem Vertrauen und Respekt zwischen den Akteuren auf der Ebene des Bundes und der Kantone. Seitens des Bundes ist insbesondere zu beachten, dass die von den Kantonsregierungen vorgebrachten Argumente legitime Anliegen sind, welche Beachtung verdienen und dass die Konsultation der Kantone keine lästige Formalität ist. Seitens der Kantone ist nach wie vor zu respektieren, dass der Bundesrat die Aussenpolitik führt und dem Bund die abschliessende Entscheidungsbefugnis obliegt.

Das Verhältnis der KdK zu den Kantonen und insbesondere zur Staatskanzlei der Kantonsregierung

Dr. Claudio Riesen, Chur
Präsident der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz



Regieren als Koordinationsaufgabe

Mit der Gründung der Konferenz der Kantonsregierungen im Jahre 1993 antworteten die Kantone eindrücklich auf neue Herausforderungen. Darunter fiel nicht nur die fortschreitende europäische Integration mit starken Auswirkungen auf die Schweiz. Ebenso machten innerstaatliche Probleme insbesondere in den Bereichen Finanz- und Agglomerationspolitik die intensivere Zusammenarbeit der Kantone unter sich und mit dem Bund notwendig. Dass sich die KdK rasch als leistungsfähiges Koordinationsorgan der Kantonsregierungen zu etablieren vermochte, war und ist sicher der mittlerweile erwiesenen politischen Wirksamkeit der Institution zuzuschreiben. Regieren im Alleingang, ausgerichtet auf die eigenen räumlichen und inhaltlichen Bedürfnisse, stellt kein Erfolgsrezept in den Kantonen dar. Die Bündelung der Kräfte, eine hohe Qualität der Beiträge zur Problemlösung und die optimale Koordination der gemeinsamen Bemühungen hingegen schon. Die Erfolgsgeschichte der KdK ist somit auch die Folge eines neuen Regierungsverständnisses in den Kantonen.

Schlüsselinstitution der Kantone

Die KdK erweist sich unter verschiedenen Aspekten als bemerkenswerte Einrichtung. Zum einen setzt sie neue institutionelle Massstäbe im Rahmen eines umfassend verstandenen Föderalismus. Ganz im Sinne der neuen Bundesverfassung ermöglicht sie besser als zuvor das partnerschaftliche Zusammenwirken zwischen Bund und Kantonen. Gleichzeitig vertritt die KdK mit Bestimmtheit die Interessen der Kantone in wichtigen Aufgabenbereichen. Das heisst, dass sie im Verhältnis zum Bund zwar grundsätzlich auf Konsens bedacht ist, bei relevanten Meinungsverschiedenheiten aber auch die politische Kraftprobe im Interesse der Kantone nicht scheut.

Zum andern gibt sie der Eigenständigkeit der Kantone eine neue Dimension. Diese Eigenständigkeit bleibt zwar in ihrem Kerngehalt unangetastet. Sie weist jedoch durch die von der KdK entwickelte Effizienz in der Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung im Bund eine neue Qualität auf. Die Kantone sind in der Lage, auch bei komplexen Fragen geeint und zeitgerecht gegenüber dem Bund aufzutreten, ein Umstand, der ihrer Eigenständigkeit weit förderlicher ist, als die partikuläre und deshalb manchmal isolierte Stellungnahme.

Schliesslich beinhaltet die Tätigkeit der KdK zunehmend die Koordination nicht nur der eigentlichen politischen Stellungnahmen der Kantone gegenüber dem Bund, sondern ebenso das bestmögliche Zusammenwirken der Fachdirektorenkonferenzen unter sich und mit der KdK im Interesse konsolidierter Aktionen in der Bundespolitik. Kurzum, die KdK ist innert zehn Jahren zur Schlüsselinstitution der kantonalen koordinierten Politik geworden.

Diese Stellung birgt auch Risiken für die Zukunft. Wenn sich die KdK nicht beschränkt in der Auswahl der Themen, die unter den Kantonen und gegenüber dem Bund im Sinne einer politischen Priorität koordinationsbedürftig sind, nimmt die KdK die Gefahr der massiven Einschränkung ihrer Handlungsfähigkeit in Kauf. Dieser Effekt kann grundsätzlich auf zwei Arten eintreten: Als Mengenproblem, indem die Kräfte für die Bewältigung der anfallenden Aufgaben nicht ausreichen, oder dann in Form des stetigen Ausbaus der Administration, der letztlich aus der schlagkräftigen politischen eine verwaltete Institution macht. Beides ist unerwünscht. Die KdK ist geradezu gezwungen, ihre Aufgaben durch Prioritätensetzung und mit einer schlanken Verwaltung zu erfüllen. Allein das schliesst aus, dass sowohl thematisch wie

organisatorisch ein neuer Zentralismus begründet wird, den die Kantone weder suchen noch wollen. Die grosse Stärke der KdK besteht heute in kurzen Kommunikationswegen zwischen ihren Organen und den Kantonsregierungen und im starken Engagement der letzteren. Daraus resultiert eine agile Organisation, die politisch geführt wird. Das soll auch so bleiben.

Betriebliche Effizienz auf beiden Seiten

Die Forderung nach politischer Führung bedeutet keineswegs, dass der KdK die notwendigen administrativen Mittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben vorzuenthalten sind. Es bedeutet auch nicht, dass die Kantone ihrerseits einzig die Arbeits- und Führungskraft ihrer Regierungsmitglieder einzubringen haben. Beide Seiten, die KdK und die Kantone, können den Prozess einer wirksamen koordinierten Politik nur dann erfolgreich gestalten, wenn sie hierfür geeignete Administrationen einsetzen. Beide Seiten müssen diesbezüglich dem Anspruch der betrieblichen Effizienz genügen.

Dass die KdK diese Aufgabe ernst nimmt, hat sie mit laufenden Optimierungen der Betriebsabläufe und jüngst mit dem Projekt für die Realisierung einer elektronischen Kooperationsplattform und eines Web-Auftrittes bewiesen. In dieses Projekt sind berechnete Hoffnungen zu setzen, zumal es grosse Fortschritte im Dokumentenfluss und im Informationsaustausch zwischen der KdK und den Kantonen bringen kann.

Gleiche Effizienzanforderungen haben insbesondere die kantonalen Staatskanzleien auf der Gegenseite zu erfüllen. Sie sind es in erster Linie, die den substanziellen Beitrag an einen reibungslosen Geschäftsverkehr zu leisten haben. Dafür spricht schon ihr übergreifender Koordinationsauftrag im Kanton und ihr unmittelbarer Bezug zur politischen Ebene der Regierung. Ein reibungsloser Geschäftsverkehr erschöpft sich nun aber nicht in der Sicherstellung der Kommunikation durch die Staatskanzlei. Vielmehr gehören dazu die aktive Bewirtschaftung der Kontakte mit der KdK, das zeitgerechte Erwirken der erforderlichen Entscheidungen auf Regierungsebene und die Bereitschaft, bei Rückfragen oder Zusatzbegehren rasch die notwendigen Informationen zu beschaffen. All das ist zentraler Teil einer effizienten Führungsunterstützung der Regierung. Hiefür müssen in den Kantonen die notwendigen personellen Ressourcen zur Verfügung stehen, wenn die KdK-Geschäfte eine der Schlüsselrolle der Institution angemessene Betreuung erfahren sollen. Die Nutzung von Synergieeffekten erleichtert dabei möglicherweise die Aufgabe, in den Kantonen trotz knapper Finanzen Ressourcen für die KdK zu binden.

Speerspitze der kantonalen Politik

Es mag etwas dramatisch tönen, wenn die KdK als Speerspitze der kantonalen Politik bezeichnet wird. Zum einen herrscht kein Krieg mit dem Bund und zum andern kommt der KdK kein umfassender Auftrag für die Vertretung kantonalen Anliegen gegenüber dem Bund zu. Mit der KdK besteht indessen eine Institution der Kantone, die auch in einem partnerschaftlich ausgerichteten Umfeld über die politische Potenz und das Durchsetzungsvermögen verfügt, um gemeinsamen wichtigen kantonalen Anliegen zum Durchbruch zu verhelfen. Das hat die KdK in den letzten zehn Jahren mehrfach bewiesen. Die KdK verdient daher die engagierte kantonale Unterstützung und Förderung. Dies umso mehr, als die Kantone selber bestimmen, welchen Preis diese Förderung und Unterstützung haben und wohin die Reise mit dem gemeinsamen Schiff gehen soll.

Zukunftsaussichten der Konferenz der Kantonsregierungen: eine Vision

Luigi Pedrazzini,
Regierungsrat des Kantons Tessin
Präsident der KdK



Wenn die Konferenz der Kantonsregierungen nach nur zehnjährigem Bestehen zu einem wichtigen Orientierungspunkt der Schweizer Politik geworden ist, dann ist das in erster Linie all jenen zu verdanken, die sich für ihre Gründung und Weiterentwicklung eingesetzt haben. Ich denke insbesondere an meine Vorgänger im Präsidentenamt, an die Mitglieder des Leitenden Ausschusses, an die Regierungsräte, die ihren Kanton in den Plenarversammlungen vertreten haben, und an diejenigen, die dieses für die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen wichtige Projekt verstanden und unterstützt haben, an die beiden Sekretäre (André Baltensperger und Canisius Braun), an ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Ohne die Verdienste der genannten Personen und der heutigen Leitung der Organisation schmälern zu wollen, bin ich der Ansicht, dass der Erfolg dieser Initiative vor allem darauf zurückzuführen ist, dass die KdK von Anfang an eine konkrete und politisch korrekte Lösung für ein reales Problem der heutigen Schweiz anbot, nämlich für den wachsenden Verlust an politischem Gewicht der Kantone und damit für die zunehmende Aushöhlung des Schweizer Föderalismus.

Die ständige Übertragung von Kompetenzen (nicht notwendigerweise von Aufgaben) von den Kantonen zum Bund mit dem – nicht immer gerechtfertigten – Ziel, allen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern gleiche Rechte und gleiche Leistungen zu garantieren; der Wandel des Ständerats, der in Wirklichkeit nicht mehr nur bzw. nicht mehr hauptsächlich die „Kantonskammer“ ist; die zweifellos engeren politischen (und nicht nur fachlichen) Verbindungen zwischen den eidgenössischen Departementen und den kantonalen Departementen durch die Konferenzen der kantonalen Direktoren; die direkten Kontakte zwischen der Bundesverwaltung und den Kantonsverwaltungen – all dies hat den Schweizer Föderalismus objektiv gesehen verändert und die Autonomie der Kantone in ernste Gefahr gebracht.

In einem Land wie dem unsrigen, das in der Verfassung bewusst einen politischen und nicht hauptsächlich organisatorischen Föderalismus verankert hat, konnte die Reaktion nicht ausbleiben und trat vor zehn Jahren umgehend ein, als die Kantone und ihre Regierungen bei der Vorlage über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum, die vom Souverän verworfen wurde, nicht einbezogen wurden.

Dank der Entstehung der KdK und ihrer intensiven Beteiligung an den Entscheidungsprozessen, die insbesondere die Kantone betreffen, hat sich vieles verändert. Erneut und aus gutem Grund wird es als notwendig empfunden, der „politischen“ Rolle der Kantone innerhalb des Bundes das richtige Gewicht beizumessen, und zwar durch den direkten Einbezug der „Kantonsregierungen“, die diese Rolle gegenüber dem Bundesrat, dem Nationalrat und dem Ständerat garantieren und ausbauen müssen.

Dies ist erst der Anfang der Arbeit, und die KdK, die zwar zu Recht innehalten und mit Genugtuung auf ihre kurze Geschichte zurückblicken kann, muss ihren Blick vor allem in die Zukunft richten und von ihrer grundlegenden politischen Aufgabe überzeugt sein.

Sie wird sich aus meiner Sicht vor allem in zwei Richtungen weiter entwickeln.

Um in den Augen des Bundes zusätzlich an Glaubwürdigkeit und Ansehen zu gewinnen, muss die KdK ihre Organisationsstruktur weiter verbessern, so dass sie die Kantone wirksam in den stets schneller abgewickelten Verfahren der Bundespolitik vertreten kann. Ich denke insbesondere an die Verhandlungen mit der Europäischen Union über Fragen, welche die Kantone direkt betreffen. Die Erfahrung aus der letzten Zeit zeigt einerseits, wie nützlich der Einbezug der Kantone im Sinne des Bundesgesetzes über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes ist, und andererseits, wie schwierig es manchmal ist, diesen Einbezug sicherzustellen. Wir sind dennoch zuversichtlich, da wir – abgesehen von einigen „pièces de résistance“ – ein wachsendes Interesse des Bundesrates für die Positionen, die von den Kantonsregierungen vertreten werden, feststellen.

Die zweite Stossrichtung der KdK muss zu einer Stärkung der Konferenz in den Augen der kantonalen Regierungen, Parlamente und Verwaltungen selbst führen. Einige wichtige Voraussetzungen politischer und organisatorischer Art wurden bereits verwirklicht. Positiv zu verzeichnen ist, dass der potenzielle Kompetenzkonflikt zwischen der KdK und den Konferenzen der kantonalen Direktoren auf gutem Weg ist, überwunden zu werden. Letztere haben inzwischen verstanden, dass die KdK ihren Handlungsspielraum nicht begrenzt. Vielmehr wertet sie auf politischer Ebene Aufgaben und Fragestellungen auf, für welche die Kantonsregierungen an einem Strick in die gleiche Richtung ziehen müssen. Es ist heute keine Utopie mehr, auf die Verwirklichung eines *Hauses der Kantone in der Bundeshauptstadt* zu hoffen, das der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen neue Impulse verleihen und gleichzeitig einen optimalen Einsatz der Ressourcen ermöglichen könnte, welcher von den Kantonen zurzeit für die Bearbeitung gemeinsamer Probleme und für die koordinierte Ausarbeitung von Lösungen bzw. von politischen Stellungnahmen bereitgestellt werden.

Ein letzter Gedanke, der auch eine Hoffnung ausdrückt: Eine der Stärken der KdK hängt wie bereits erwähnt damit zusammen, dass ihre Gründung einem realen Bedürfnis nach Föderalismus entsprach. In diesem Sinne war die KdK, die vor zehn Jahren auf die politische Bühne der Schweiz trat, nie als Institution zur Verdrängung traditioneller politischer Akteure gedacht - selbst wenn sie manchmal fälschlicherweise so gesehen wurde! Auch in Zukunft muss die KdK ihrer Zielsetzung treu bleiben: auf Bundesebene den Standpunkt der Kantone und ihrer Regierungen vertreten und geltend machen ohne dabei zu einer Institution um ihrer selbst willen zu werden.

Editorial

Dix ans de collaboration intercantonale et de participation des cantons à la politique fédérale

Canisius Braun,
secrétaire général CdC



Il y a dix ans, les 26 gouvernements cantonaux de la Suisse ont fondé la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) pour répondre au malaise croissant des cantons face au manque de considération de leurs intérêts communs. La participation limitée des cantons à la formation de l'opinion politique au niveau fédéral en est un exemple. La CdC a été chargée d'améliorer cette situation, entreprise certainement couronnée de succès dans la perspective actuelle.

Dix ans ne représentent pas une longue période dans l'histoire helvétique. Rétrospectivement, la fondation de la CdC a cependant été très constructive, comme le prouve la présente brochure d'anniversaire. Les autorités fédérales ont pris conscience avec une plus grande acuité du rôle important joué par les cantons dans des questions nationales essentielles aussi bien en politique intérieure qu'en politique extérieure. Les cantons, quant à eux, ont pu constater que la nouvelle institution de collaboration intercantonale est à leur avantage et qu'elle contribue à renforcer la prise en compte des intérêts cantonaux au niveau politique fédéral. La CdC a notamment permis aux cantons de s'exprimer de manière ciblée et concertée sur la politique fédérale, ce qui est profitable à l'ensemble de la Confédération.

C'est aux cantons que revient, en principe, la tâche de mettre en œuvre les projets politiques dans les régions. Ce sont également les autorités cantonales qui disposent de la sensibilité nécessaire à distinguer les particularités et les requêtes régionales, puisqu'elles connaissent l'état d'esprit de leur population dans une perspective politique globale. Par ailleurs, les cantons ont acquis dans la mise en œuvre des projets fédéraux une longue expérience dont doit profiter également l'élaboration des projets en politique intérieure et extérieure de la Confédération. La manière dont la politique suisse se profilera à l'avenir est illustrée par des projets actuels importants à l'échelon fédéral, tel que la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT). Cette réforme est chapeauté conjointement par la Confédération et les cantons, et sa mise en œuvre est bien suisse: pas toujours simple, pas toujours rapide, souvent entachée de compromis, mais acceptable pour la majorité des citoyens et surtout proche du peuple.

La commémoration des dix ans de la CdC doit être l'occasion et le point de départ pour développer, sur la base de l'expérience acquise, sa position d'interface entre les autorités fédérales et cantonales. A l'avenir, la CdC doit se donner pour objectif de consolider encore davantage la collaboration pragmatique et constructive entre Confédération et cantons. A cette fin, il est nécessaire de continuer à améliorer les conditions structurelles, matérielles et même émotionnelles. Il faut, pour le „bien-être„ de la Suisse, que la collaboration entre Confédération et cantons devienne un processus naturel. Cette collaboration ne doit cependant pas échouer pour des raisons de concurrence ou de convoitise de compétences entre les autorités.

Je remercie tous les auteurs qui ont contribué à la publication de cette brochure d'anniversaire. Les différentes perspectives exposées témoignent de l'importance prise par la CdC durant sa première décennie et illustrent les défis à relever dans le futur.

Message du Président de la Confédération



Peter Lüscher

L'interdépendance entre les Etats incite à agir en termes d'intégration supranationale et suprarégionale. Les frontières entre les régions et entre les cantons deviennent obsolètes. Des ensembles plus vastes, qui englobent aussi les régions limitrophes, deviennent complémentaires.

La tentation du repli n'est pas une solution. Il est illusoire de penser qu'un territoire peut se développer seul, sans les autres. Aujourd'hui, exercer sa souveraineté pour un Etat ou un canton, c'est accepter de la partager avec les autres.

Notre fédéralisme privilégie l'équilibre par rapport à l'audace. C'est le prix des libertés locales et d'une souveraineté réellement partagée. Mais un des défauts du fédéralisme helvétique est l'excès de particularisme. La réalisation de grands projets se heurte parfois à un fédéralisme défensif, exclusivement revendicatif.

Le fédéralisme ne peut plus être une somme de cantonalismes fragmentés dont le seul objectif est la redistribution des ressources. Le fédéralisme doit être constamment réinventé afin d'améliorer la prise en compte des intérêts non seulement locaux mais aussi suprarégionaux. Le fédéralisme, c'est aussi oser établir des priorités, proposer des réformes et offrir des perspectives à l'ensemble du pays.

Les frontières cantonales sont commodes pour étudier dans le détail l'évolution des différentes régions de Suisse. Mais ce regard ne suffit plus à l'époque de l'intégration européenne et de la mondialisation. Le partenariat entre la Confédération et la Conférence des gouvernements cantonaux doit aussi intégrer cette nouvelle approche. La réalité des faits nous l'impose.

La réduction des disparités régionales et le maintien d'emplois et d'infrastructures dans les régions périphériques sont des objectifs importants. Ils pourront être atteints avec la nouvelle péréquation financière qui redistribue équitablement les ressources selon la richesse des cantons.

Mais cet objectif de redistribution ne suffit plus à dynamiser une région. L'avenir des zones périphériques et rurales dépend de plus en plus des possibilités de croissance générées par les centres. Il n'y a pas d'opposition de fond entre la prospérité des grands centres économiques de la Suisse et la prospérité des régions périphériques.

La nouvelle politique régionale mettra l'accent sur la création de valeur ajoutée, sur la capacité d'innovation, sur les efforts de formation. C'est la seule façon de résister à la compétition internationale.

Pascal Couchepin
Président de la Confédération

Histoire de la Conférence des gouvernements cantonaux

par **Thomas Minger**,
Chef du Service des Affaires intérieures / Coordination



Considérant l'histoire de la Confédération suisse, la *Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)*, qui fêtera ses dix ans en octobre 2003, fait figure d'institution très jeune. Compte tenu de sa position clé dans la coopération horizontale et verticale au sein de l'Etat fédéral suisse, elle mériterait cependant certainement que sa création et ses méthodes de travail fassent l'objet d'une analyse scientifique approfondie. L'objectif de cette contribution étant de tenter, en quelques pages, une approche historique de la CdC, elle se limitera naturellement à quelques traits pour se concentrer sur l'essentiel. Dans ce sens, la rétrospective ci-après est avant tout centrée sur les facteurs de succès, qui peuvent également être considérés comme points de départ pour l'évolution future de l'institution.

Vastes défis

D'un point de vue actuel, mais aussi en comparaison à d'autres Etats fédéraux qui, pour certains, connaissent depuis plus longtemps déjà des institutions semblables, la création de la CdC apparaissait comme une réaction inéluctable. A juste titre, l'institution a souvent été présentée comme une réponse des cantons aux défis du moment. Le processus de globalisation mondiale tout comme l'internationalisation croissante de la politique avec son corollaire, l'enchevêtrement de la politique extérieure et de la politique intérieure, ne constituent dans ce contexte que la pointe visible de l'iceberg. Sa partie immergée renferme des défis plus fondamentaux imposés par une société toujours plus interconnectée et dont les attentes à l'égard de l'Etat vont croissantes, à tel point que ce dernier s'est vu confronté à une complexité accrue dans l'exécution de ses tâches.

Dans ces circonstances, l'intensification de la coopération des cantons entre eux et avec la Confédération n'a cessé de gagner en importance. Pour les premiers, ce fut le seul moyen de préserver leur rôle constitutif dans l'Etat fédéral, mais également leur autonomie ainsi que leur marge de manoeuvre. Les instruments existants en matière de coopération horizontale et verticale, à l'instar des conférences des directeurs cantonaux, dont certaines existaient depuis longtemps mais oeuvraient essentiellement de manière sectorielle, étaient devenus de moins en moins adaptés aux besoins. Ce dont on avait besoin, c'était d'un instrument au plan stratégique qui puisse assurer en temps utile et matériellement la participation des cantons à la formation de l'opinion au niveau fédéral, y compris sur des questions transversales complexes.

Ni la *Conférence des présidents de gouvernements cantonaux*, née au début des années septante, ni le *Groupe de contact Confédération-cantons* mis sur pied à la fin de ces années sous la responsabilité du *Département fédéral de justice et police (DFJP)* n'offraient cependant de réponses adéquates. Raison pour laquelle l'insatisfaction des cantons quant à leur participation au processus de formation de l'opinion au niveau fédéral s'est encore accentuée dans les années 1980. A cela est venu s'ajouter le constat, toujours plus pénible, que ce déficit ne pouvait être comblé par le biais du *Conseil des Etats*. Ce dernier n'a du reste jamais été conçu, d'un point de vue constitutionnel, comme une véritable Chambre des cantons, sur le modèle du *Bundesrat* allemand.

Création rapide

L'impulsion déterminante à la création de la CdC est venue des préparatifs pour l'adhésion de la Suisse à l'*Espace économique européen (EEE)*. Il était prévu d'inscrire dans la Constitution fédérale une disposition transitoire qui aurait ancré au niveau constitutionnel les droits de consultation et de participation des cantons dans la politique extérieure de la Confédération, pour les questions relatives à l'intégration européenne en particulier. Dans cette pers-

pective est née au sein du Groupe de contact Confédération-cantons, qui a travaillé intensivement dès 1989 sur les conséquences de l'EEE pour la Suisse, l'idée d'un organe chargé de coordonner la formation de l'opinion des cantons tant dans les affaires de politique européenne que sur les questions de politique intérieure liées au fédéralisme.

Suite au rejet de l'EEE par le peuple et les cantons en décembre 1992, les gouvernements cantonaux ont intensifié les démarches pour trouver le moyen d'améliorer la collaboration horizontale et verticale dans l'Etat fédéral. Ces travaux étaient surtout motivés par les conséquences sur les compétences cantonales que laissait prévoir, à l'instar de l'EEE, l'approche bilatérale qui se dessinait dès lors pour le rapprochement de notre pays avec l'Europe. Les gouvernements cantonaux étaient parvenus entre-temps à la conclusion que le Groupe de contact, placé sous les auspices du DFJP, n'était plus adapté pour représenter efficacement les intérêts des cantons face à la Confédération. C'est ainsi qu'entre mars et mai 1993, des initiatives émanant de diverses conférences régionales de gouvernements ont été lancées en vue de créer une Conférence des gouvernements cantonaux indépendante du Groupe de contact.

Sous ces auspices favorables et suite à de brefs préparatifs, les gouvernements cantonaux ont pu fonder la CdC le 8 octobre 1993, de manière pragmatique et ciblée, sur la base d'une convention administrative commune. Selon cette *Convention sur la Conférence des gouvernements cantonaux*, la CdC a pour but „de favoriser la collaboration entre les cantons dans leur domaine de compétences et d'assurer, dans les affaires fédérales touchant les cantons, la coordination et l'information essentielles des cantons, plus particulièrement dans les domaines du renouvellement et du développement du fédéralisme, de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, d'élaboration et de préparation des décisions au niveau fédéral, d'exécution des compétences fédérales par les cantons ainsi que de politique extérieure et d'intégration“.

Structures efficaces

L'organe principal de la CdC est l'*Assemblée plénière*, au sein de laquelle chaque canton a droit à un siège et à une voix. Les décisions prises par une majorité de 18 cantons au moins valent comme position officielle de la CdC. Le droit de chaque canton à prendre sa propre position reste toutefois garanti. Le *Bureau*, dont les 7 à 9 membres sont élus sur la base d'une clé régionale, constitue en quelque sorte l'organe directeur de la CdC. Il traite à ce titre les affaires courantes et prépare les assemblées plénières. Un *secrétariat permanent*, désigné par l'Assemblée plénière et placé sous la direction du Bureau, est chargé de la préparation et du suivi des séances de ces deux organes politiques.

Lors de sa création, la CdC a confié la gestion de son secrétariat à la *Fondation ch pour la collaboration confédérale* à Soleure. L'attribution de ce mandat était logique, cette institution, qui existe depuis 1967 et qui est une émanation de tous les cantons, faisant entre autres office de plate-forme de prestation de services pour la collaboration intercantonale. La *Fondation ch* a donc également été impliquée de près dans la création de la CdC. A ses débuts, le secrétariat de la CdC ne comprenait en termes d'effectifs que le directeur de la *Fondation ch*, qui officiait pour environ 50% de son temps en tant que secrétaire de la CdC. Le nombre et la complexité des dossiers ne cessant d'augmenter au fil des années, la CdC a toutefois dû renforcer progressivement son secrétariat, lequel compte aujourd'hui quelque 13 postes à plein temps.

Les coûts de la CdC sont pris en charge par les cantons proportionnellement au nombre de leurs habitants. Alors qu'en 1993 et 1994, le financement de la conférence était encore assuré par la *Fondation ch*, un budget propre à la CdC, d'un montant de 300'000 francs, a été établi pour la première fois en 1995. Dès le début, l'essentiel des dépenses, aujourd'hui environ les trois quarts, a été consacrée au personnel. Avec l'accroissement constant des effectifs de son secrétariat, la CdC a également été contrainte d'augmenter son budget en conséquence. Depuis 2003, son budget annuel avoisine les 2,5 millions de francs. De 1993 à 2002, les cantons ont investi en tout quelque 9 millions de francs pour la CdC. Au vu des résultats obtenus, le rapport coût/efficacité peut être qualifié de tout à fait positif.

Le déménagement du secrétariat de Soleure à Berne en janvier 2003, ainsi que la constitution d'une plate-forme de coopération électronique en septembre de la même année, ont entraîné des dépenses extraordinaires à hauteur d'un demi million de francs. Ces deux pro-

jets de nature structurelle constituent des étapes importantes du développement de la CdC. Grâce à la plate-forme de coopération, la gestion des flux documentaires et de l'échange d'informations entre les gouvernements cantonaux et la CdC va gagner sensiblement en efficacité à l'avenir. Quant à la proximité géographique avec l'administration fédérale, elle va contribuer à améliorer encore la qualité de la coopération avec la Confédération. Ce changement géographique a également valeur de symbole: il donne davantage de visibilité à une collaboration renforcée et plus naturelle entre cantons et Confédération.

Un large réseau

Dans tous les dossiers importants, la CdC a d'emblée mis en place des groupes de travail composés de membres provenant des gouvernements et des administrations cantonales. Au total, ces groupes de travail réunissent quelque 200 personnes, engagées à titre de „militaires“. L'*Organisation d'accompagnement de la CdC* pour les accords bilatéraux et les négociations avec l'UE, mise en place dès 1994, mérite tout particulièrement d'être citée. La *Commission Villes*, créée en 1995 et qui se consacre essentiellement à la politique des agglomérations, ainsi que le *Groupe de travail Europe-Réformes-Cantons (EuRéfCa)*, chargé dans un premier temps d'évaluer le besoin en réformes internes en cas d'adhésion à l'UE et qui travaille actuellement à l'élaboration d'une stratégie de politique européenne des cantons, constituent également des groupes de travail importants.

La CdC collabore en outre avec les Conférences des directeurs cantonaux sur de nombreux dossiers. Cette coopération a longtemps fonctionné de manière pragmatique. En plus de ses activités traditionnelles en matière de politique étrangère et intérieure, la CdC s'est consacrée de plus en plus ces dernières années à des questions importantes de politique financière ainsi qu'à des affaires intérieures largement transsectorielles, comme par exemple l'affectation des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale, le Programme de stabilisation 1998, le Programme d'allégement budgétaire 2003 ou encore la politique des agglomérations. Cet élargissement des thèmes ayant entraîné des chevauchements avec les conférences des directeurs, le besoin d'une coordination plus étroite des positions respectives s'est fait sentir.

Par souci d'organiser de manière optimale la coopération entre les conférences intercantionales, les présidents des conférences des directeurs et de la CdC se réunissent à intervalles réguliers depuis 1997. Les gouvernements cantonaux ont adopté par ailleurs à fin 2001 la *Règlementation-cadre sur la méthode de travail de la CdC et des conférences intercantionales des directeurs*. Ce document important a permis d'organiser plus systématiquement et d'approfondir la collaboration intercantonale. Enfin, la *Conférence des secrétaires des conférences intercantionales (CoseCo)* a été institutionnalisée au début 2003. Son secrétariat, assuré jusque-là selon un principe de rotation, a été confié par la même occasion à la CdC. Un instrument de coordination efficace a ainsi été créé au niveau des secrétaires de conférences également.

Interlocuteurs centraux

L'interlocuteur le plus important de la CdC est sans aucun doute le Conseil fédéral, qui est invité aux assemblées plénières. Lors de la création de la CdC, le Conseil fédéral a tenu dans un premier temps à conserver le Groupe de contact Confédération-cantons. Avec le temps, certains doublons sont cependant apparus avec la CdC, raison pour laquelle le Conseil fédéral a finalement décidé de mettre fin au Groupe de contact en 1997. En lieu et place, une enceinte appelée *Dialogue fédéral* a été mise en place par accord mutuel. Des délégations du Conseil fédéral et de la CdC se réunissent depuis lors dans ce cadre deux à trois fois par année pour discuter principalement de questions institutionnelles, interdépartementales ou de politique extérieure. La CdC entretient en outre des contacts étroits avec tous les niveaux de l'administration fédérale.

Les *Chambres fédérales*, Conseil des Etats en tête, ont évidemment aussi leur importance. Au début, les relations avec la Chambre haute étaient plutôt difficiles, certains conseillers aux Etats considérant que la CdC leur faisait de la concurrence. Les relations se sont détendues peu à peu grâce aux rencontres organisées régulièrement depuis 1998 entre le *Bureau du Conseil des Etats* et le Bureau de la CdC ainsi qu'au *Stammtisch des cantons*, auquel la CdC convie depuis 1999 les conseillers aux Etats et les conseillers nationaux qui lui sont

proches le premier soir de chaque session parlementaire. Une certaine tension existera probablement toujours entre la CdC et le Conseil des Etats. Cette tension peut toutefois être fructueuse dès lors qu'elle est abordée de manière constructive.

Finalement, l'*Association des communes suisses (AdCS)* et l'*Union des villes suisses (UVS)* méritent également notre considération. La collaboration avec l'UVS n'a pas été sans heurts au début. Les villes, confrontées à des problèmes urgents, cherchant de plus en plus un contact direct avec la Confédération, les cantons ont vu leurs compétences constitutionnelles en matière communale remises en question. Dans le souci de tenter un premier rapprochement, l'UVS et la CdC ont créé en 1998 une communauté de travail sur la problématique des villes et des agglomérations. De cette coopération est née une confiance réciproque qui a finalement permis, à l'initiative de la CdC, la création au début 2001 de la *Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA)* sous la responsabilité conjointe de la Confédération, des cantons ainsi que des villes et des communes.

Facteurs de succès décisifs

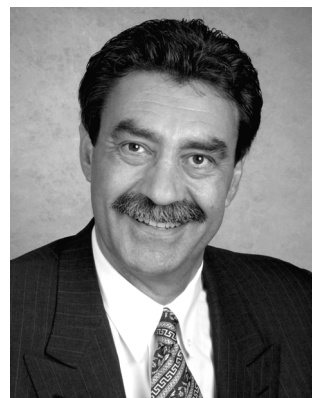
Rétrospectivement, après une première décennie d'activité, la CdC fait figure d'institution clé pour la participation des cantons à la formation de l'opinion au niveau fédéral. Les facteurs suivants ont contribué de manière essentielle à cette réussite:

- Conformément à ses buts précis, la CdC représente l'ensemble des gouvernements cantonaux et exprime la position consolidée de ceux-ci. Cette approche part du constat qu'en unissant leurs forces et en défendant des points de vue communs, les cantons jouissent d'un poids politique sensiblement plus grand. La disponibilité des gouvernements cantonaux à écarter des intérêts particuliers au profit d'une ligne politique commune constitue ainsi une condition essentielle du succès de la CdC. En conséquence, la capacité de consensus éprouvée dans le cadre de la CdC est aussi l'expression d'une attitude gouvernementale contemporaine.
- En confiant son secrétariat à la Fondation *ch* pour la collaboration fédérale, la CdC a fait appel à une plate-forme de prestation de services éprouvée dans le domaine de la coopération intercantonale. Dans le giron de cette fondation, la CdC a pu agrandir son secrétariat selon les besoins et bénéficier de nombreuses synergies. Cette solution s'est révélée extrêmement flexible et pragmatique. Elle a permis en particulier de confiner l'infrastructure administrative au strict minimum, soulignant et préservant ainsi le caractère politique de l'institution. Dans le même temps, l'accroissement progressif des ressources à disposition de la CdC peut être considéré comme un signe de la reconnaissance des gouvernements cantonaux à son égard.
- La qualité des décisions et des prises de position de la CdC repose pour l'essentiel sur l'apport des compétences techniques des experts des administrations cantonales ainsi que sur la coopération étroite avec les conférences des directeurs. La particularité de ce réseau réside dans le fait que les questions sont abordées très tôt tant sur le plan technique qu'au niveau politique. L'accès au savoir technique et à l'expérience politique acquis au niveau cantonal, conjugué à une mise en réseau optimale des cantons, a sensiblement contribué à l'efficacité politique jusqu'ici avérée de la CdC.
- La CdC n'est pas seulement utile aux cantons. Elle offre également à la Confédération l'occasion de sensibiliser davantage les cantons à ses propres objectifs politiques, que ce soit dans les affaires intérieures ou extérieures. C'est là qu'apparaît toute l'importance de la collaboration verticale, soutenue par la CdC. Le niveau communal a entre-temps également pu être mieux associé à ce processus. Grâce à la CTA, constituée à l'initiative de la CdC, il existe pour la première fois une structure au service de la collaboration partenariale entre Confédération, cantons et communes. Cette approche ouvre des perspectives et devra être renforcée compte tenu des nombreuses responsabilités communes.

Les années de fondation de la CdC vues par

Eric Honegger,

ancien conseiller d'Etat du canton de Zurich,
président de la CdC de 1993 à 1995



L'idée de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) remonte aux négociations d'adhésion de la Suisse à l'EEE. La reprise de l'acquis communautaire dans le droit suisse, alors exigé, impliquait diverses adaptations des constitutions, des lois et des ordonnances tant au niveau fédéral que cantonal. Il est vrai que les conférences des directeurs cantonaux, qui avaient fait leur preuve, pouvaient traiter des dossiers particuliers qui leur étaient transmis, mais les cantons manquaient d'un organe qui coordonne ces efforts. Leur organisation faisait avant tout défaut pour formuler une ligne commune en matière de politique extérieure. Quand bien même la politique des Affaires étrangères était, et est en principe, du seul ressort de la Confédération, les cantons ont flairé le danger que cette dernière puisse conclure des traités internationaux et empiéter ainsi sur leurs compétences.

Cette expérience a donné l'idée aux cantons de créer, aux côtés des conférences sectorielles déjà existantes, un organe au sein duquel seraient représentés les gouvernements cantonaux eux-mêmes. Cet organe n'aurait pas pour vocation de s'occuper uniquement de politique extérieure, mais bien de tous les domaines politiques non encore couverts par les conférences des directeurs. Il s'agissait avant tout de questions politiques telles que le fédéralisme, la démocratie et les relations entre Confédération et cantons ainsi qu'entre les cantons eux-mêmes. A l'initiative et sous la direction compétente de Peter Hänni, actuellement professeur, un petit groupe de conseillers d'Etat, réunis au sein de la Fondation *ch* pour la collaboration confédérale, donne ainsi la première impulsion à l'origine de la création de la CdC.

Autant les pères fondateurs de la Conférence des gouvernements cantonaux étaient convaincus de leur idée, autant les oppositions les plus diverses s'élevèrent à l'encontre du projet dans la phase initiale. On comprend aisément la réticence du Conseil fédéral. C'est en effet la première fois dans l'histoire de l'Etat fédéral suisse que les cantons se réunissent pour faire face au gouvernement fédéral. Avec le principe „divide et impera“, on ne devait à l'avenir plus avoir prise sur eux aussi facilement.

En revanche, il était a priori étonnant de voir plusieurs éminents conseillers aux Etats se positionner alors de manière très critique contre la Conférence des gouvernements cantonaux. Au lieu de considérer ce nouvel organe comme un soutien à la cause des cantons, ils craignaient une concurrence avec la Chambre des cantons. On a constaté le même phénomène au sein des conférences des directeurs qui ont minutieusement veillé à ne pas devoir céder leurs compétences. Ainsi, dans la période qui a précédé la création de la CdC, certains gouvernements cantonaux ont été la cible de tentatives d'influence les incitant à prendre leur distance par rapport au projet.

Les travaux préparatoires intensifs ne sont pourtant pas restés infructueux, puisque, conformément aux prévisions, la CdC a finalement pu être baptisée dans le cadre d'une modeste fête célébrée à l'Hôtel de Ville de Berne. A titre de président constituant, je trouve réjouissant que cette institution florissante fasse aujourd'hui partie intégrante du quotidien fédéral. A mon avis, la CdC a pu s'imposer parce qu'elle n'a jamais prétendu être davantage que ce

qu'elle était vraiment et parce qu'elle a fourni des prestations convaincantes dès sa création. La CdC est un signe de la vivacité du fédéralisme en Suisse.

Les années de fondation de la CdC vues par

Hanswalter Schmid,
ancien conseiller d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes
extérieures,
président de la CdC de 1995 à 1997



Avec mon élection en tant que deuxième président de la CdC, c'est le représentant d'un petit canton qui s'est retrouvé à la tête de la conférence peu après sa création. Ce fait instituait la reconnaissance indubitable par l'Assemblée plénière de l'égalité de ses membres. Cette élection n'est toutefois pas allée de soi. Le choix d'un membre de la Suisse romande aurait bien mieux correspondu aux habitudes fédérales traditionnelles, et d'aucuns attendaient de la part du représentant d'un grand canton davantage d'autorité et de force de persuasion. La toute jeune CdC se battait encore à l'époque pour se faire une place auprès du public et se trouvait exposée à divers dangers, malgré une solide direction et le poids du président fondateur zurichois. On se souvient des déclarations quelque peu moqueuses – faites ouvertement et non sans reproches – qui ont suivi la fondation de la conférence en 1993 et qui émanaient également de politiciens et de professeurs sérieux, lesquels ne prédisaient, voire ne souhaitaient même pas longue vie à la nouvelle organisation. L'idée que les cantons et la Confédération portent conjointement la responsabilité de la direction de notre Etat fédéral ne semblait toutefois alors que peu répandue et le manque de confiance dans la capacité et la volonté des cantons à assumer cette responsabilité était d'une manière générale plutôt la règle. Il s'agissait ainsi en priorité pour la CdC d'être prise au sérieux par le peuple et par les autorités et d'être respectée et reconnue en tant que partenaire fiable dans les institutions fédérales. Cet objectif s'est révélé un véritable défi, et non des moindres pour les deux partenaires.

La CdC a très vite eu l'occasion d'infirmer son manque de crédibilité. *L'accompagnement des négociations bilatérales* avec l'UE a fait partie dès le début de l'une de ses plus importantes tâches. Ses deux „antennes européennes“, le chargé d'information des cantons à Bruxelles et le nouveau chargé d'information des cantons au Bureau de l'intégration DFAE/DFE à Berne, ont joué dans ce cadre un rôle non négligeable. Leurs informations directes ont permis aux cantons d'évaluer les résultats intermédiaires et, parallèlement, de mettre en évidence les questions qui se posaient de leur point de vue. Les cantons demandaient notamment dans ce cadre que le principe de *participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération* soit ancré dans la loi. Le projet de *réforme de la Constitution* fédérale a également été significatif. La CdC a adopté une consultation-cadre sur ce projet, afin de présenter sa vision de principe concernant les relations entre Confédération et cantons. Finalement, la CdC a vu dans l'orientation institutionnelle du projet de *nouvelle péréquation financière* (RTP) une chance extraordinaire de moderniser le fédéralisme. Tout à fait indépendamment de la collaboration de tous les niveaux à l'organisation paritaire et largement ramifiée de ce projet, les procédures de consultation et de coordination avec les conférences des directeurs sectorielles ont été de première importance en tant qu'elles visaient à harmoniser les prises de position cantonales, mais aussi et surtout à assurer l'ancrage difficile du projet et de son concept au sein des cantons eux-mêmes.

Dans tous les dossiers, la rapidité, la circonspection et la pertinence du travail ont constitué la condition absolue pour réussir à défendre les préoccupations des cantons. Raison pour laquelle le secrétariat de la CdC a dû, déjà du temps où j'occupais la présidence, être renforcé en personnel et doubler son budget.

Ces efforts ne sont pas restés vains. Aujourd'hui, nous pouvons constater que la CdC a su devenir le porte-parole des préoccupations importantes des cantons, faire entendre leurs voix dans le processus politique et obtenir, à force d'arguments convaincants, un consensus avec les autorités fédérales sur des questions fondamentales. Dans de nombreux cas, la CdC a ainsi largement contribué à l'élaboration de solutions qui tiennent compte des aspects de l'exécution. Mais elle a avant tout renforcé la conscience propre des cantons grâce à son travail de fond. La CdC a réussi à s'imposer progressivement comme partenaire constructif dans le dialogue confédéral et participé de manière essentielle à la revitalisation et à la modernisation du fédéralisme suisse.

Les années de fondation de la CdC vues par

Mario Annoni,
conseiller d'Etat du canton de Berne,
président de la CdC de 1997 à 1999



Convaincre, convaincre et encore une fois convaincre

Voilà qui résume assez bien les deux années que j'ai passées à la présidence de la Conférence des gouvernements cantonaux.

De 1997 à 1999, troisième président de la conférence, j'ai en même temps été le premier francophone à revêtir cette fonction. Il fallait bien sûr convaincre les cantons alémaniques de la nécessité à laquelle répondait la fondation de la CdC au lendemain de la votation du 6 décembre 1992 sur l'Espace économique européen; mais davantage encore, il fallait inviter les cantons romands à se joindre à nous. En d'autres termes, la „KdK“ devait devenir la „CdC“, ce qui est aujourd'hui le cas.

Au début, le Conseil des Etats voyait dans la CdC un concurrent. Depuis son institution en 1848, c'est à lui qu'il appartenait de faire entendre la voix des cantons face à la Berne fédérale, et à ses yeux, il n'y avait aucune raison que cela change. Autant dire que la CdC était plutôt mal vue et que la légitimité de cette nouvelle institution insérée entre les autorités fédérales et les cantons était sérieusement mise en doute. Quelle force de persuasion n'a-t-il pas fallu pour convaincre les conseillers aux Etats de la justesse de la création de la CdC ! Et aujourd'hui ? Je crois que la CdC a conquis sa place dans le système politique de la Suisse, où ses qualités de partenaire fiable sont reconnues. La concurrence est un chapitre clos. Les contacts entre le Conseil des Etats et la CdC dans le cadre du „Stammtisch des cantons“, et c'est une grande réussite, ont accédé au statut de la tradition. Les échanges sont toujours l'occasion de discussions animées, dont la valeur est pleinement reconnue des deux côtés.

Mais il y avait encore le Conseil fédéral, qui manifestait un grand scepticisme face à la conférence. Il n'a pas été simple de le convaincre à son tour de la légitimité de la CdC, qui avait succédé au „Groupe de contact“ Confédération – cantons, et de le persuader qu'elle avait un rôle important à jouer dans notre Etat fédéral. Ces dix années ont cependant donné raison à la CdC. Aujourd'hui, et c'est là encore une réussite, les rapports se sont clarifiés et le „Dialogue confédéral Confédération – cantons“ entre le Conseil fédéral et la CdC fournit une plate-forme précieuse.

Que s'est-il passé au cours de ces deux années ?

La nouvelle Constitution fédérale a été débattue dans les Chambres fédérales, et la loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC) est entrée en vigueur. La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) est un autre projet central, tout comme, au niveau de la politique extérieure, les négociations entre l'Union européenne et la Suisse sur les sept accords bilatéraux.

La nouvelle Constitution fédérale a fourni une assise solide et moderne aux rapports entre la Confédération et les cantons. La LFPC oblige le Conseil fédéral à associer les cantons à la politique extérieure, et les travaux engagés autour de la RPT permettent de poser la première pierre d'une réforme du fédéralisme. L'association des cantons aux négociations sur les accords bilatéraux a inscrit la politique extérieure à l'ordre du jour à l'intérieur, ce qui lui a conféré une nouvelle qualité. C'est sans doute la raison pour laquelle les accords ont recueilli le vote favorable de 67 pour cent des électrices et électeurs.

Ces projets essentiels ont quelque chose en commun: à chaque fois, la CdC a permis de présenter de manière cohérente les intérêts et préoccupations des cantons et d'obtenir qu'ils soient pris en compte. La CdC a doté les 26 cantons d'une voix commune et forte au sein de notre système politique, et elle a conquis sa place en tant que partenaire fiable.

J'ai la conviction qu'il continuera d'en être ainsi !

Les années de fondation de la CdC vues par

Peter Schönenberger,
conseiller d'Etat du canton de St-Gall,
président de la CdC de 1999 à 2001



Les années sous ma présidence ont visé aussi bien un renforcement de la CdC „vers l'extérieur“ (à savoir avec la Confédération, les villes et les communes) que sa consolidation „à l'intérieur“ (notamment grâce à l'élaboration d'une stratégie de collaboration des cantons à long terme et grâce à la réglementation des relations de la CdC avec les conférences des directeurs).

Renforcement de la CdC vers l'extérieur

Dans ce cadre, il faut mentionner l'institutionnalisation des rencontres régulières du Bureau de la CdC avec le Bureau du Conseil des Etats ainsi que la création du „Stammtisch des cantons“ auquel participent, au début de chaque session des Chambres, des représentants de la CdC et des parlementaires fédéraux, lesquels sont également d'anciens ou d'actuels membres de gouvernements cantonaux. De plus, au printemps 2001, les travaux concernant le rapport EuRéfCa „Les cantons au défi d'une adhésion à l'UE“ ont pu être terminés et le résultat présenté au public. Par la suite, on a réussi à élaborer – après des explications parfois difficiles avec les autorités fédérales compétentes – une prise de position consolidée des cantons sur la reprise de nouvelles négociations bilatérales de la Suisse avec l'UE (notamment dans les domaines de la Fiscalité de l'épargne, de la Lutte contre la fraude, de la Sécurité intérieure et du Libre échange des services). Cette prise de position a été adoptée en avril 2001 à l'attention du Conseil fédéral. Dans le projet RPT, deux objectifs importants ont été atteints: en octobre 2000, l'adoption d'une version paraphée de la Convention-cadre sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges et, en juin 2001, le dépôt d'une prise de position commune des gouvernements cantonaux sur le projet de message du Conseil fédéral. Finalement, c'est suite à de laborieuses négociations avec l'Union des Villes suisses, l'Association des communes suisses et les autorités fédérales compétentes que la création de la Conférence tripartite sur les agglomérations Confédération – cantons – villes, lancée par la CdC, a permis de faire une percée importante dans le domaine de la politique urbaine et des agglomérations au niveau national.

Consolidation de la CdC à l'intérieur

Lors de mon élection en tant que président de la CdC, je me suis fixé pour objectif de clarifier pendant mon mandat la relation entre conférences des directeurs et CdC, sachant notamment à quel point la collaboration intercantonale est importante pour préserver les intérêts des cantons face à la Confédération. Avec l'entrée en vigueur, en décembre 2001, de la „Réglementation-cadre sur la méthode de travail de la CdC et des conférences intercantionales des directeurs concernant la coopération entre la Confédération et les cantons „, cet objectif a pu être atteint. Il a abouti à des résultats suite à un dialogue constructif et exigeant avec les présidents et secrétaires des Conférences des directeurs, qui a duré environ deux ans. La Réglementation-cadre pose ainsi la pierre angulaire pour un développement pragmatique de la CdC, au sens du Document de stratégie adopté par l'Assemblée plénière du 5 octobre 2001.

Les années de fondation de la CdC du point de vue du Conseil fédéral

Arnold Koller, ancien conseiller fédéral



Au Conseil fédéral, c'est le chef du Département fédéral de justice et police (DFJP) qui est en principe responsable des relations entre la Confédération et les cantons. Ce dernier a en effet dès le début dirigé le Groupe de contact Confédération - cantons et assume aujourd'hui encore la responsabilité du Dialogue confédéral auquel participent d'ailleurs tous les départements. Pendant les années de fondation de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), j'ai eu l'honneur d'être à la tête du DFJP. C'est donc avec plaisir que j'expose brièvement la naissance de cette conférence du point de vue du Conseil fédéral. A ce propos, les considérations ci-après reflètent uniquement mes conceptions personnelles.

Faits

En 1978, le Conseil fédéral a invité les gouvernements cantonaux à accompagner les travaux sur le projet de nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons et à élaborer des solutions durables dans l'intérêt des deux parties. A cette fin, un nouvel organe permanent, le Groupe de contact (GC) Confédération – cantons, a été créé, institutionnalisant ainsi pour la première fois le dialogue politique entre le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux. Auparavant, il n'existait que des conférences de directeurs au niveau départemental. Le GC se trouvait sous la présidence du chef du DFJP (alors dirigé par le conseiller fédéral Kurt Furgler) et se composait de représentants de tous les gouvernements cantonaux.

Une fois les travaux sur les deux volets de la nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons terminés, le Conseil fédéral a invité en 1988 les cantons à réévaluer le GC. C'est presque à l'unanimité que les représentants des cantons ont alors décidé de maintenir ce groupe dans sa forme d'alors.

Entre 1989 et 1992, le GC s'est occupé de manière intensive de la préparation de l'accord sur l'EEE ainsi que de ses répercussions sur le système fédéral de la Suisse. Le document „Anpassung des kantonalen Rechts an das EWR-Recht“ (Adaptation du droit cantonal au droit de l'EEE, Berne 1991) constitue notamment le fruit de ces travaux. Dans ce cadre, les gouvernements cantonaux ont pris conscience des répercussions considérables de l'intégration européenne sur leur domaine de compétence.

Pour améliorer la coordination et l'influence de leurs décisions au niveau fédéral, les gouvernements cantonaux ont par la suite aspiré à créer leur propre organe de coordination horizontale et verticale, placé sous leur présidence. Le Conseil fédéral étant convaincu qu'il avait besoin d'un organe qu'il pourrait convoquer et présider lui-même (dans des situations d'urgence en particulier), il a ainsi proposé de laisser, en fonction des besoins, la présidence du GC au Conseil fédéral ou aux gouvernements cantonaux.

Après des discussions menées ouvertement, les gouvernements cantonaux ont souhaité disposer de leur propre organe de coordination. Sur la base d'une Convention intercantonale signée le 8 octobre 1993, ils ont fondé la „Conférence des gouvernements cantonaux“ qui a pour but de „favoriser la collaboration entre les cantons dans leur domaine de compétences propres et d'assurer, dans les affaires fédérales touchant les cantons, la coordination et l'information essentielles des cantons“. Ayant pris connaissance de la nouvelle Convention

intercantonale, le Conseil fédéral a constaté qu'elle était légitimée par l'autonomie d'organisation des cantons et l'a donc également considérée sans danger au sens du droit suisse. L'art. 10 al. 2 de la Convention stipule en effet expressément que „le droit des cantons d'adopter leurs propres positions est garanti“.

Les motifs évoqués ci-dessus expliquent pourquoi le Conseil fédéral tenait au GC. Afin d'améliorer la collaboration sur les questions de fédéralisme au sein de l'administration fédérale, il a aussi mis sur pied le Groupe de coordination interdépartemental en matière de fédéralisme (IDEKOF). Le GC et la CdC mènent dès lors une existence parallèle; les séances de la CdC servent entre autres aussi à préparer celles du GC. Constatant avec le temps l'émergence de doublons entre la CdC et le GC, c'est en accord avec les gouvernements cantonaux que le Conseil fédéral a suspendu le GC en novembre 1997 pour créer un nouvel organe, le „Dialogue confédéral“ (également nommé Entretiens de Watteville des cantons). Cet organe réunit deux fois par année des délégations du Conseil fédéral ainsi que de la CdC et a pour objet les questions interdépartementales d'intérêt commun.

Contexte

Ce n'est certainement pas un hasard si les efforts en vue de la création de la CdC ont coïncidé avec la préparation de l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen (EEE). Les gouvernements cantonaux avaient alors pris conscience du fait que la Confédération, forte de ses compétences exclusives en politique extérieure, pouvait également convenir d'un nouveau droit qui entre en réalité dans le domaine de compétence des cantons. Ils ont ainsi voulu compenser cette menace d'érosion de leurs compétences, particulièrement réelle dans le cadre de l'intégration européenne, par des droits de participation à la préparation des décisions en politique extérieure. Un poids renforcé des prises de position des cantons dans le cadre des consultations de la Confédération ainsi qu'une meilleure prise en compte des questions d'exécution dans la législation fédérale constituent évidemment d'autres motifs ayant incité à la création de la CdC. Finalement, un certain éloignement entre (certains) gouvernements cantonaux et le Conseil des Etats a également joué un rôle dans cette décision. L'objectif de la CdC consistait d'une manière générale à (re)consolider la position des cantons au sein de l'Etat fédéral suisse.

Le Conseil fédéral a fait preuve de compréhension à l'égard de la revendication des cantons qui cherchaient à parer si possible la menace de perte de compétences par des droits de participation en politique extérieure, notamment dans le cadre de l'intégration européenne. Le Conseil fédéral était également bien conscient du fait que le rapprochement souhaité avec l'UE n'était possible qu'avec la participation des cantons. Il s'agissait néanmoins de préserver la capacité d'agir de la Suisse au niveau international et d'éviter de fragiliser cette capacité en accordant au Parlement et aux gouvernements cantonaux des droits de participation exagérés. Raison pour laquelle le Conseil fédéral a tout d'abord tenu au GC. Etaient à son avis démesurés certains droits de participation exigés par les gouvernements cantonaux en politique extérieure, qui s'alignaient sur les modèles de l'Allemagne et de l'Autriche. Déjà avant la fondation de la CdC, les prises de position unifiées des gouvernements cantonaux pesaient lourd dans la balance politique.

Le Conseil fédéral estime aujourd'hui qu'il est avantageux d'avoir, grâce à la CdC, un interlocuteur cantonal unique. La relation de la CdC avec les diverses conférences des directeurs n'était pas clairement définie au début. Cette question importante a été résolue ultérieurement par l'entrée en vigueur, en décembre 2001, d'une réglementation-cadre de la CdC à ce propos.

Expériences

Il est certainement trop tôt pour porter un jugement définitif sur la CdC du point de vue du Conseil fédéral. A mon avis, les expériences réalisées jusqu'à ce jour sont toutefois positives. Pour assurer le bon fonctionnement de notre Etat fédéral, la Confédération a en effet un intérêt certain à avoir des cantons forts et à entretenir une collaboration efficace et respectueuse avec les gouvernements cantonaux. La faiblesse constitutionnelle de la CdC réside

dans sa légitimation démocratique lacunaire ainsi que dans sa relation avec le Conseil des Etats non encore définie en tous points.

Jusqu'à présent, la CdC s'est consacrée à des questions importantes, telles que la politique extérieure (négociations bilatérales avec l'UE), la révision de la Constitution, la nouvelle pé- réquation financière, la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons, la politique des ag- glomérations, etc. J'ai eu l'occasion de travailler en étroite collaboration avec la CdC lors de la révision de la Constitution fédérale. Après les expériences négatives réalisées avec le projet de 1977, c'est au cours des travaux préliminaires en vue d'une mise à jour des dispo- sitions de la Constitution sur les rapports entre Confédération et cantons que le Conseil fédé- ral a estimé nécessaire de reprendre l'art. 3a Cst. au sens d'un rappel de la tradition. Dans une consultation-cadre détaillée, la CdC a fait valoir à juste titre que le fédéralisme a égale- ment continué à se développer dans la réalité constitutionnelle vécue et que ce fait devait être pris en considération lors de la mise à jour de la Constitution. Cette réflexion, menée en étroite collaboration entre représentants du DFJP et de la CdC, a abouti à une révision des dispositions sur la collaboration entre Confédération et cantons (art. 44ss Cst.) et sur la par- ticipation des cantons aux décisions de politique extérieure (art. 55 Cst.). Le Conseil fédéral a jugé non conforme au droit les autres demandes de la CdC, à savoir la force contraignante des prises de position communes des cantons dans les domaines de compétence cantonale, l'examen matériel des ordonnances fédérales, la réduction du quorum de huit à cinq cantons pour le référendum des cantons. Il a donc clairement rejeté toute révision de la Constitution sur ces points. Dans l'ensemble, l'engagement de la CdC lors de l'élaboration de la nouvelle Constitution fédérale a été précieux et a certainement contribué au succès politique de cette laborieuse entreprise.

L'évolution de la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération

par **Roland Mayer**,
chef du Service des Affaires étrangères



La garantie d'un large soutien politique à la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération constitue l'une des tâches principales de la *Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)*. Elle est également l'un des facteurs déterminants de la fondation de la CdC en 1993. La politique extérieure relève certes des prérogatives classiques de l'Etat fédéral, et elle doit le rester à l'avenir. Des problèmes surgissent toutefois lorsque la Confédération use de ses prérogatives en politique extérieure pour conclure des traités internationaux qui, au niveau national, ont des répercussions sur les domaines qui ressortent des compétences législatives des cantons.

Il n'est donc pas étonnant que la question de la participation des cantons à la politique extérieure soit devenue brûlante à partir des années quatre-vingt-dix. L'effondrement du pouvoir mondial bipolaire, en place depuis la Seconde guerre mondiale, ainsi que l'intensification simultanée du processus d'unification européenne ont débouché sur une collaboration internationale renforcée dans des secteurs qui, jusqu'alors, ne relevaient pas du domaine de compétence classique de la politique extérieure. Le phénomène de la mondialisation croissante a fait que la politique extérieure est devenue de la politique intérieure.

Approche pragmatique

Les préparatifs en vue de l'adhésion de la Suisse à l'*Espace économique européen (EEE)* ont montré très clairement d'une part que les accords en politique étrangère peuvent avoir des répercussions considérables sur les cantons. Ils ont souligné d'autre part la nécessité de reconsidérer la répartition classique des tâches en politique extérieure. Pour l'entrée en vigueur de l'EEE en Suisse, il avait donc été prévu d'introduire dans la Constitution fédérale une disposition transitoire déterminant explicitement, au niveau constitutionnel, les droits des cantons à être entendus et à participer à la politique extérieure. Le veto du peuple et des cantons a fait échouer l'EEE, tant et si bien que la question de la participation des cantons à la politique extérieure est restée sans réponse.

Une stratégie d'approche graduelle vis-à-vis de l'Europe ayant été retenue par la suite, la nécessité de développer de manière pragmatique et progressive la participation des cantons à la politique étrangère, notamment européenne, s'est imposée. En 1990 déjà, la *Fondation ch pour la collaboration confédérale* avait confié à un *chargé d'information des cantons à Bruxelles* des tâches d'information à l'attention des cantons. Après sa création, la CdC a repris le mandat du chargé d'information et commencé des négociations avec la Confédération en vue de placer un chargé d'information des cantons également au sein de l'administration fédérale. Suite au contrat passé entre la CdC et le Conseil fédéral le 7 octobre 1994, un poste de *chargé d'information des cantons au Bureau de l'intégration DFAE/DFE* a été créé. Le contrat ayant été modifié, la fonction a été élargie en l'an 2000 à deux postes à plein temps.

A la demande des cantons, le Conseil fédéral s'est en outre déclaré prêt à accueillir des représentants des cantons dans les délégations de la Confédération qui devaient négocier avec la CE des accords touchant plus particulièrement leurs compétences ou leurs intérêts. La CdC a ainsi désigné des experts cantonaux auprès des délégations de négociation dans les domaines des marchés publics, des transports terrestres et aériens, ainsi que de la libre circulation des personnes. Les représentants des cantons dans les délégations de négociation ont bénéficié dans leur domaine du soutien de l'*organisation d'accompagnement* de la

CdC, qui se compose de représentants politiques et techniques aussi bien des cantons que des conférences des directeurs.

Jusqu'à la conclusion des négociations sectorielles avec l'UE le 11 décembre 1998, la participation des cantons était ainsi basée exclusivement sur des dispositions pragmatiques d'ordre organisationnel. Il n'en demeure pas moins que le résultat a été très satisfaisant tant pour la Confédération que pour les cantons. Il a été apprécié en conséquence dans le *Message du Conseil fédéral relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE du 23 juin 1999*.

Ancrage juridique

Peu après la création de la CdC, un groupe de travail réunissant des représentants de la Confédération et de la CdC a commencé à élaborer une *Loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure*. Le Conseil fédéral a décidé de mettre en vigueur provisoirement au 1^{er} septembre 1996 déjà la réglementation élaborée par ce groupe de travail. Les Chambres fédérales ont finalement adopté cette loi fédérale le 22 décembre 1999; elle est entrée en vigueur en 2000.

Parallèlement aux travaux sur cette loi, une réglementation plus précise a également été élaborée dans le cadre de la mise à jour de la Constitution afin de définir la relation entre Confédération et cantons dans le domaine de la politique extérieure. Les résultats de ces travaux sont consignés aux *articles 54 à 56* de la nouvelle Constitution fédérale qui stipule d'une part que les affaires étrangères relèvent de la compétence générale de la Confédération (art. 54 al. 1 Cst.) et spécifie d'autre part que la Confédération tient compte des compétences des cantons et sauvegarde leurs intérêts (art. 54 al. 3 Cst.). Il est en outre expressément précisé que les cantons sont associés à la préparation des décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels (art. 55 al. 1 Cst.), et que leur avis revêt un poids particulier dans certains cas (art. 55 al. 3 Cst.).

Enfin, les gouvernements cantonaux ont confirmé la compétence de la CdC en matière de politique extérieure dans le cadre de la *Réglementation-cadre sur la méthode de travail de la CdC et des conférences intercantionales des directeurs concernant la coopération entre la Confédération et les cantons*, adoptée le 14 décembre 2001. Ils ont conforté de la sorte la position de la CdC en tant qu'interlocutrice de la Confédération pour les questions concernant la participation des cantons à la politique extérieure.

Développements actuels

En dépit ou peut-être justement en raison du succès de l'ancrage constitutionnel et légal de la participation des cantons à la politique étrangère, la coopération entre Confédération et cantons est sujette depuis quelque temps à un certain „relâchement“. Si, au cours des négociations sur les accords sectoriels avec la CE, on s'était relativement rapidement mis d'accord sur les principes et procédures à suivre pour garantir cette participation, ceux-ci sont à nouveau (re)mis en question sur le fond.

La Confédération invoque le plus souvent dans ce contexte les arguments de la (soi-disant) pression du temps et de la sauvegarde de sa capacité d'agir en politique étrangère. Même si, objectivement parlant, il n'existe aucune pression du temps, - ou alors elle est imputable en premier lieu à de lourdes procédures au niveau fédéral -, les cantons doivent fournir des prises de position sur des faits complexes et politiquement sensibles dans des délais peu propices à un examen sérieux, voire tout simplement pas adaptés à une position un tant soit peu consolidée des cantons.

Des divergences sont apparues par ailleurs dans l'interprétation des dispositions légales pertinentes. A partir de quand a-t-on affaire à une décision de politique étrangère? Au moment où la Suisse fait part de sa disponibilité à négocier avec un partenaire potentiel en politique étrangère? Ou seule l'adoption du mandat de négociation par le Conseil fédéral implique-t-elle la consultation préalable des cantons?

Certaines tensions existent aussi au niveau opérationnel et pragmatique de la collaboration entre Confédération et cantons en matière de politique étrangère. Après de nouvelles négociations avec la Confédération, la CdC a certes obtenu l'intégration d'un chargé d'information des cantons au sein de la Mission suisse auprès de l'UE à Bruxelles en juillet

2002, ce qui a contribué à donner une image plus homogène de la Suisse à Bruxelles. En échange, la Confédération a toutefois décidé unilatéralement de réduire à un poste à plein temps la représentation des cantons au Bureau de l'intégration DFAE/DFE.

Bilan et perspectives

Rétrospectivement, la mise en place pragmatique et graduelle de la participation des cantons à la politique étrangère a fait ses preuves. Un tel processus correspond à la tradition suisse et permet par ailleurs d'éliminer d'éventuels points faibles dans une procédure permanente de „trial and error“. C'est notamment grâce à la participation des cantons aux négociations et à la position unie de la Confédération et des cantons que plus des deux tiers des citoyens suisses ont approuvé le 21 mai 2000 les accords sectoriels avec la CE.

La participation des cantons à la politique extérieure n'a toutefois pas encore fait ses preuves. On ne pourra parler d'une réelle consolidation de cet instrument qu'à partir du moment où ses mécanismes fonctionnent également en présence de divergences matérielles et politiques entre Confédération et cantons. Ceci implique cependant que tous les acteurs intéressés prennent conscience du fait que, dans un Etat fédéral sujet à la mondialisation et à l'interaction entre politique intérieure et extérieure, il n'est pas possible d'agir en politique étrangère sans l'association des cantons. Ceci nécessite également un minimum de confiance et de respect mutuels entre les acteurs au niveau fédéral et cantonal. Du point de vue fédéral, il faut considérer les arguments avancés par les gouvernements cantonaux comme des requêtes légitimes qui méritent une attention et ne pas appréhender la consultation des cantons comme une formalité désagréable. Les cantons, pour leur part, doivent continuer à accepter que la politique extérieure relève du Conseil fédéral et que la compétence de décision ultime revient à la Confédération.

Les relations de la CdC avec les cantons, et plus particulièrement avec les chancelleries d'Etat

Claudio Riesen, Coire
président de la Conférence suisse des Chanceliers d'Etat



Gouverner, une tâche de coordination

La création de la Conférence des gouvernements cantonaux, en 1993, était la réponse expresse des cantons à de nouveaux défis. Il ne s'agissait en l'occurrence pas seulement de l'intégration européenne en cours et de ses conséquences importantes pour la Suisse, mais aussi de problèmes internes en politique nationale, notamment dans les domaines de la politique des finances et des agglomérations, qui exigeaient une intensification de la collaboration des cantons entre eux et avec la Confédération. Le fait que la CdC a su rapidement s'imposer comme organe de coordination efficace des gouvernements cantonaux est dû, à l'époque comme aujourd'hui, à son efficacité politique entre-temps éprouvée. Gouverner en solo, centré sur ses besoins propres au niveau territorial et matériel, ne constitue jamais une recette de succès dans les cantons. Le sont en revanche davantage l'union des forces, la qualité des contributions visant à trouver des solutions et la coordination optimale des efforts communs. Le succès de la CdC découle ainsi également d'une nouvelle conception de la gouvernance dans les cantons.

Institution clé des cantons

La CdC s'est révélée être, sous différents aspects, une institution remarquable. D'une part, elle pose de nouveaux standards institutionnels dans le cadre d'un fédéralisme bien compris. Parfaitement dans l'esprit de la Constitution fédérale, elle permet ainsi une meilleure collaboration partenariale entre Confédération et cantons. Parallèlement, la CdC représente sans conteste les intérêts des cantons dans des domaines importants. Cela signifie qu'elle se préoccupe principalement de trouver un consensus dans sa relation avec la Confédération, mais ne craint pas non plus, en cas de divergences d'opinion décisives, l'épreuve de force politique dans l'intérêt des cantons.

D'autre part, la CdC donne une nouvelle dimension à l'autonomie des cantons. Le principe, s'il n'a pas changé dans son contenu, relève aujourd'hui d'une nouvelle qualité grâce à l'efficacité de la CdC pour développer la participation des cantons à la formation de l'opinion au niveau fédéral. Les cantons sont également en mesure de se montrer unis et, dans des questions complexes, de réagir à temps à l'égard de la Confédération, ce qui est de loin plus profitable à leur autonomie que des prises de position particulières et donc parfois isolées.

Finalement, l'activité de la CdC comprend également, outre la coordination des prises de position politiques communes des cantons face à la Confédération, de plus en plus souvent la collaboration optimale des conférences des directeurs sectorielles et techniques entre elles et avec la CdC en vue de consolider les interventions en politique fédérale. En résumé, la CdC est devenue en dix ans l'institution-clé de la politique concertée des cantons.

Ce rôle comporte aussi des risques pour le futur. Si la CdC ne se limite pas dans le choix des thèmes qui requièrent une coordination entre les cantons et à l'égard de la Confédération au sens d'une priorité politique, elle se résigne à devoir restreindre sensiblement sa capacité d'action. Cette conséquence peut en principe survenir de deux manières: sous la forme d'un problème quantitatif lié à l'insuffisance des forces disponibles pour assumer les tâches à réaliser ou alors sous la forme d'une extension permanente de l'administration qui finalement fait de l'institution politique percutante une institution administrée. Ni l'un ni l'autre ne sont souhaitables. La CdC se voit donc contrainte de poser des priorités et d'accomplir

ses tâches avec une administration légère. Ceci permet déjà d'exclure la mise en place d'un nouveau centralisme aussi bien thématique qu'organisationnel, tendance que les cantons ne veulent ni ne cherchent. La grande force de la CdC réside aujourd'hui dans les modalités de communication rapides entre ses organes et les gouvernements cantonaux et dans l'engagement important de ces derniers. Il en résulte une organisation agile, sous une direction politique. Et cet aspect doit également être maintenu.

Efficacité des deux côtés

Exiger une direction politique ne signifie en aucun cas priver la CdC des moyens administratifs nécessaires à remplir ses tâches. Cela ne signifie pas non plus que les cantons, de leur côté, ne doivent impliquer que la force de travail et de direction des membres de leurs gouvernements. Pour réussir une politique concertée et efficace, les deux parties, la CdC et les cantons, doivent ainsi disposer d'une structure administrative adéquate et satisfaire à l'exigence d'efficacité économique.

La CdC prend cette tâche à cœur et l'a déjà prouvé en optimisant constamment son organisation et ses procédures ainsi qu'en se dotant récemment d'une plate-forme électronique de coopération et d'un site internet. Ce dernier projet permet des espoirs fondés, puisqu'il facilite sensiblement les flux documentaires et les échanges d'informations entre la CdC et les cantons.

En contrepartie, les chancelleries d'Etat en particulier sont soumises aux mêmes exigences d'efficacité. Elles sont tenues en premier lieu de fournir en substance un service qui permette le bon déroulement des affaires. Elles assument déjà à ce titre une tâche de coordination transsectorielle à l'intérieur du canton et fournissent un lien direct avec l'échelon politique du gouvernement. La bonne gestion des dossiers ne dépend toutefois pas seulement de la transmission des communications, assurée par les chancelleries d'Etat. Elle implique également l'entretien de contacts soutenus avec la CdC, l'obtention à temps des décisions requises au niveau gouvernemental et la disposition à fournir rapidement les informations nécessaires en cas de questions ou de demandes complémentaires. Tous ces aspects constituent l'élément central d'un soutien efficace de la direction du gouvernement. Il est dès lors nécessaire que chaque canton dispose de ressources en personnel suffisantes pour permettre à la CdC d'assurer le suivi des affaires conformément à son rôle. L'exploitation des effets de synergie dans ce cadre facilite probablement la réalisation de la tâche dans les cantons, notwithstanding les ressources financières limitées de la CdC.

Pointe du javelot de la politique cantonale

Il peut paraître légèrement lyrique de désigner la CdC comme la pointe du javelot de la politique cantonale. D'une part, la CdC et la Confédération ne sont pas en guerre, et, d'autre part, la CdC n'a pas de mandat général de représentation des cantons à l'égard de la Confédération. La CdC constitue néanmoins une institution propre aux cantons qui dispose, même dans un contexte axé sur le partenariat, d'un pouvoir politique et d'une autorité certaine permettant d'imposer les revendications cantonales communes les plus importantes. La CdC a prouvé cette capacité à plusieurs reprises au cours de ces dix dernières années. Elle mérite par conséquent le soutien et l'encouragement engagés des cantons, d'autant plus que ces derniers décident eux-même du prix de ce soutien et de la direction que doit prendre le bateau.

Perspectives d'avenir de la Conférence des Gouvernements cantonaux: une vision

Luigi Pedrazzini,
conseiller d'Etat du canton de Tessin,
président de la CdC



Si, après dix ans d'existence seulement, la Conférence des gouvernements cantonaux s'est taillée une place importante dans le paysage politique suisse, il faut avant tout en remercier tous ceux qui se sont engagés pour sa création et son développement. Je pense notamment à mes prédécesseurs au poste de président de la CdC, aux membres du Bureau, aux conseillers d'Etat qui ont représenté leur canton aux Assemblées plénières et à tous ceux qui ont compris et soutenu cet important projet de collaboration entre cantons. Merci aussi aux deux secrétaires (André Baltensperger et Canisius Braun) et à leurs collaboratrices et collaborateurs.

Loin de vouloir dénigrer les mérites des personnes citées et la direction actuelle de l'organisation, je suis d'avis que le succès de cette initiative est avant tout dû au fait que la CdC a offert dès le début une solution concrète et politiquement correcte à un problème vécu au quotidien en Suisse: la perte croissante du poids politique des cantons et, son corollaire, l'érosion grandissante du fédéralisme suisse.

Le fédéralisme suisse a été modifié de manière objective et l'autonomie des cantons mise sérieusement en danger par les faits suivants: le transfert constant de compétences (pas nécessairement de tâches) des cantons à la Confédération avec le but – pas toujours justifié – de garantir à tous les citoyens et citoyennes suisses des droits égaux et des prestations égales; la transformation du Conseil des Etats qui, de fait, n'est plus seulement ou plus essentiellement la „Chambre des cantons“; l'intensification des liens indubitablement politiques (et non pas seulement techniques) entre les départements fédéraux et cantonaux tissés par le biais des Conférences des directeurs cantonaux; les contacts directs entre l'administration fédérale et les administrations cantonales.

Dans un pays tel que le nôtre qui a sciemment ancré dans la Constitution un fédéralisme politique et non pas essentiellement de nature organisationnelle, la réaction ne s'est pas faite attendre. Elle est intervenue il y a dix ans, lorsque les cantons et leurs gouvernements n'ont pas été associés au projet sur l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen, rejeté par le peuple en votation populaire.

Beaucoup de choses ont changé grâce à la création de la CdC et à sa participation intensive aux processus de décision qui concernent en particulier les cantons. Pour de bonnes raisons, il s'est avéré nécessaire de revoir une nouvelle fois le poids attribué au rôle „politique“ joué par les cantons au sein de la Confédération, notamment grâce à l'association directe des „gouvernements cantonaux“. Ces derniers doivent garantir et consolider ce rôle face au Conseil fédéral, au Conseil national et au Conseil des Etats.

Ceci n'est que le début du travail. La CdC peut à juste titre et avec satisfaction jeter un regard rétrospectif sur sa courte histoire, même si elle doit avant tout se projeter vers l'avenir et rester convaincue de sa tâche essentiellement politique.

A mon avis, elle va devoir évoluer dans deux directions avant tout.

La CdC doit continuer à améliorer sa structure organisationnelle afin de gagner encore plus de crédibilité et de notoriété aux yeux de la Confédération. Elle doit ainsi pouvoir représenter les cantons efficacement dans les processus de la politique fédérale qui se déroulent toujours plus rapidement. Je pense notamment ici aux négociations avec l'Union européenne relatives aux questions qui touchent directement les cantons. L'expérience récente montre d'une part à quel point l'association des cantons est importante, au sens de la Loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération. Elle souligne d'autre part à quel point il est parfois difficile de garantir cette association. Nous gardons cependant bon espoir, car – excepté certaines „pièces de résistance“ – nous constatons un intérêt croissant du Conseil fédéral pour les positions défendues par les gouvernements cantonaux.

La deuxième priorité de la CdC doit conduire à un renforcement de la Conférence elle-même aux yeux des gouvernements, des parlements et des administrations cantonales. La réalisation de préalables importants de nature politique et organisationnelle a déjà été achevée. Il faut relever, à ce titre, que le conflit potentiel de compétences entre la CdC et les Conférences des directeurs cantonaux est en bonne voie d'être surmonté. Ces derniers ont compris entre-temps que la CdC ne limite pas leur marge de manœuvre. Au niveau politique, elle valorise au contraire des domaines et des questions pour lesquels tous les gouvernements cantonaux doivent tirer à la même corde. Il n'est plus utopique aujourd'hui d'espérer la création d'une *Maison des cantons dans la capitale fédérale*, qui pourrait donner de nouvelles impulsions à la collaboration entre cantons. Elle permettrait aussi une utilisation optimale des ressources actuellement mises à disposition des cantons pour examiner des problèmes communs et élaborer des solutions ou des prises de position politiques.

Une dernière considération, qui exprime également un espoir. Comme souligné précédemment, l'une des forces de la CdC tient au fait que sa création est le fruit d'un réel besoin en matière de fédéralisme. Dans ce sens, la CdC n'a jamais été une institution apparue sur la scène politique suisse il y a dix ans pour évincer les acteurs traditionnels (même si elle est parfois considérée à tort comme telle!). La CdC devra également rester fidèle à ses objectifs à l'avenir: représenter et faire valoir le point de vue des cantons et de leurs gouvernements au niveau fédéral, sans pour autant devenir une institution pour elle-même.

Die Präsidenten der KdK seit 1993
Les présidents de la CdC depuis 1993

Regierungsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Eric Honegger (ZH)	1993 - 1995
Regierungsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Hanswalter Schmid (AR)	1995 - 1997
Staatsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Mario Annoni (BE)	1997 - 1999
Regierungsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Peter Schönenberger (SG)	1999 - 2001
Staatsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Luigi Pedrazzini (TI)	seit/depuis 2001

Die Mitglieder des Leitenden Ausschusses der KdK seit 1993
Les membres du Bureau de la CdC depuis 1993

Regierungsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Christoffel Brändli (GR)	1993 - 1994
Regierungsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Eric Honegger (ZH)	1993 - 1997
Regierungsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Paul Huber (LU)	1993 - 1997
Staatsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Jean-Philippe Maitre (GE)	1993 - 1996
Staatsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Alex Pedrazzini (TI)	1993 - 1997
Staatsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Claude Ruey (VD)	1993 - 1997
Regierungsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Hanswalter Schmid (AR)	1993 - 1997
Regierungsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Peter Siegenthaler (BE)	1993 - 1994
Regierungsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Ueli Vischer (BS)	1993 - 1997
Regierungsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Aluis Maissen (GR)	1994 - 1998
Regierungsrätin / <i>Conseillère d'Etat</i> Elisabeth Zölch-Balmer (BE)	1994 - 1997
Minister / <i>Ministre</i> Jean-François Roth (JU)	1996 - 2000
Regierungsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Mario Annoni (BE)	1997 - 1999
Regierungsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Ernst Homberger (ZH)	1997 - 1999
Regierungsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Thomas Pfisterer (AG)	1997 - 2000
Regierungsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Peter Schönenberger (SG)	1997 - 2001
Staatsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Serge Sierro (VS)	1997 - 2001
Regierungsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Paul Twerenbold (ZG)	1997 - 1998
Staatsrätin / <i>Conseillère d'Etat</i> Micheline Calmy-Rey (GE)	1998 - 2002
Regierungsrätin / <i>Conseillère d'Etat</i> Ruth Schwerzmann (ZG)	1998 - 2000
Regierungsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Ernst Buschor (ZH)	1999 - 2002
Regierungsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Stefan Engler (GR)	1999 - 2000
Regierungsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Werner Luginbühl (BE)	seit/depuis 1999
Regierungsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Beat Fuchs (NW)	seit/depuis 2000
Regierungsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Andreas Koellreuter (BL)	2000 - 2003
Staatsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Luigi Pedrazzini (TI)	seit/depuis 2000
Regierungsrätin / <i>Conseillère d'Etat</i> Eveline Widmer-Schlumpf (GR)	seit/depuis 2000
Regierungsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Hermann Lei (TG)	2001 - 2002
Staatsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Urs Schwaller (FR)	seit/depuis 2001
Staatsrätin / <i>Conseillère d'Etat</i> Martine Brunschwig Graf (GE)	seit/depuis 2002
Regierungsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Hans-Peter Lenherr (SH)	seit/depuis 2002
Regierungsrat / <i>Conseiller d'Etat</i> Markus Notter (ZH)	seit/depuis 2002
Regierungsrätin / <i>Conseillère d'Etat</i> Ruth Gisi (SO)	seit/depuis 2003

Die Kerngeschäfte der KdK seit 1993

A. Allgemeine Staatspolitische Geschäfte

- Neue Bundesverfassung

Die KdK erarbeitete zum Entwurf des Bundesrates zur neuen Bundesverfassung von 1995 eine umfassende Stellungnahme. In der Folge wurde der Verfassungsentwurf durch die Arbeitsgruppe Bundesverfassung der KdK eng mitgestaltet - mit Vorschlägen zu einem gelebten Föderalismus und zur Klärung der Kompetenzordnung Bund / Kantone, insbesondere auch in Bezug auf den Beitrag der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes.

- Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)

Die „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen“ (NFA) ist ein staats- und finanzpolitisches Schlüsselprojekt das von Bund und Kantonen gemeinsam getragen wird. Die KdK vertritt die Kantone in der paritätischen Projektorganisation mit dem Bund.

Im November 2001 verabschiedete der Bundesrat die erste NFA-Botschaft zuhanden der Eidgenössischen Räte. Die folgenden parlamentarischen Beratungen wurden von der KdK eng begleitet. Beide Vorlagen der Botschaft – Verfassungsgrundlagen und neues Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FLAG) – wurden vom Ständerat ohne Gegenstimmen an den Nationalrat überwiesen. Der Nationalrat hat seine Beratungen in der Sommersession 2003 abgeschlossen und die Vorlagen mit verschiedenen Differenzen zur Fassung des Ständerates genehmigt. Parallel zu den paritätischen Projektarbeiten für die zweite NFA-Botschaft mit den einzelnen Gesetzesänderungen auf Bundesebene beschäftigt sich zurzeit eine Projektgruppe der KdK mit der Vorbereitung der Ratifikation der Interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) bei den Kantonen.

- Arbeitsgruppe EuRefKa (Europa-Reformen der Kantone)

Um die Auswirkungen eines EU - Beitritts auf die Kantone abzuklären, setzte die KdK die Arbeitsgruppe EuRefKa ein, die im Jahre 2001 einen umfassenden wissenschaftlichen Bericht über die Konsequenzen eines EU-Beitritts auf die föderale Ordnung der Schweiz veröffentlichte (Titel: Die Kantone vor den Herausforderungen eines EU-Beitritts). Der Bericht zeigt erstmals eine vertiefte Darstellung des Bedarfs an inneren Reformen der Schweiz für den Fall eines EU-Beitritts.

Zurzeit erarbeitet die Arbeitsgruppe ein Strategiepapier, das die verschiedenen integrationspolitischen Varianten beurteilt und den jeweiligen Handlungsbedarf in Bezug auf innere Reformen aufzeigen soll.

- Vorbereitung der Legislaturplanung 1999 - 2003 / 2003 - 2007

Die Kantonsregierungen wurden im Juni 1999 eingeladen, den Planungsprozess der Legislaturplanung 1999 - 2003 aktiv zu begleiten. Die Plenarversammlung der KdK nahm dieses Angebot an und beschloss im Einvernehmen mit dem Bundesrat, die Zielsetzungen konferenzziell zu beraten. Hierzu verabschiedete die Plenarversammlung vom Oktober 1999 ein Grundlagenpapier, welches dem Bundesrat an der Anhörung vom 25. November 1999 überreicht wurde.

Auch zur Vorbereitung der Legislaturplanung 2003 - 2007 hat der Bundesrat am Föderalismus-Dialog vom 3. Oktober 2002 einen konkreten Vorschlag für den Einbezug der Kantone in die Legislaturplanung 2003 - 2007 unterbreitet: Die Kantone werden wie bei der Legislaturplanung 1999 - 2003 einbezogen.

B. Geschäfte im Bereich Aussenpolitik

- Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik des Bundes (BGMK)

Die KdK erarbeitete zusammen mit dem Bund das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK), welches im Jahre 2002 in Kraft trat und im Sinne von Art. 55 BV die Mitwirkung der Kantone an der Vorbereitung ausserpolitischer Entscheide regelt.

Das Gesetz soll gewährleisten, dass die Interessen der Kantone bei der Vorbereitung und Umsetzung ausserpolitischer Entscheide des Bundes berücksichtigt werden. Die Kantone müssen rechtzeitig konsultiert werden, falls wesentliche kantonale Zuständigkeiten oder Interessen betroffen sind. Eine solche Konsultation wird dazu beitragen, die Zuständigkeiten der Kantone beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge zu wahren und die Aussenpolitik des Bundes auch innenpolitisch abzustützen.

- Sektorielle Abkommen CH-EU

Die KdK hat zu den bilateralen sektoriellen Verhandlungen CH-EU eine Begleitorganisation der Kantone aufgebaut, um die kantonale Mitwirkung sowie die Vertretung der Kantone in den Gemischten Ausschüssen in den Bereichen Personenfreizügigkeit, Soziale Sicherheit, Diplomanerkennung sowie Land- und Luftverkehrsabkommen sicherzustellen.

- Bilaterale Verhandlungen II

Für die neue bilaterale Verhandlungsrunde mit der EU setzte die KdK Arbeitsgruppen ein, welche die Interessen der Kantone in den Bereichen Schengen/Dublin, Betrugsbekämpfung, Zinsbesteuerung, Rentenbesteuerung, Dienstleistungen sowie Jugend und Bildung wahrnehmen und die Kantone in den jeweiligen Verhandlungsdelegationen des Bundes vertreten sollen.

- EU-Erweiterung

Die Arbeitsgruppe Personenfreizügigkeit der KdK erarbeitete zum Verhandlungsmandat des Bundesrates im Bereich der Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens einen Entwurf für eine Stellungnahme der Kantone. Der Entwurf wurde an der Plenarversammlung der KdK vom 20. Juni 2003 bereinigt und als konsolidierte Stellungnahme der Kantone an den Bundesrat verabschiedet.

- WTO / GATS

Die KdK begleitete die Verhandlungen im Rahmen der WTO und im Rahmen des Abkommens über die Dienstleistungen GATS. Der Leiter Bereich Aussenpolitik im Sekretariat KdK stellt hierzu den Einbezug der betroffenen Fachdirektorenkonferenzen sicher. Die Plenarversammlung der KdK verabschiedete im März 2003 die Stellungnahme der Kantone zur Verhandlungsofferte der Schweiz im Rahmen der laufenden GATS - Verhandlungen. Anschliessend wurde die Stellungnahme dem Bundesrat offiziell übermittelt.

- Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung

Der Bundesrat bekräftigte im März 1994 seine Absicht, der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung im Einvernehmen mit den Kantonen beizutreten. Im Mai 1998 beschloss die Plenarversammlung der KdK einem Beitritt zur Kommunalcharta unter bestimmten Vorbehalten zuzustimmen.

Die Frage des weiteren Vorgehens bezüglich der noch nicht erfolgten Unterzeichnung der Kommunalcharta wurde gemeinsam mit dem Bundesrat erörtert. Die Botschaft des Bundesrates zur Ratifizierung der Kommunalcharta wurde anschliessend auszugsweise, d.h.

zu den für die Kantone relevanten Artikeln, der KdK sowie dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) und dem Schweizerischen Städteverband (SSV) zur Konsultation unterbreitet. Bei Einvernehmen wird der Bund die definitive Botschaft zuhanden der Eidgenössischen Räte ausarbeiten.

- Rechtsinstrument über die Regionalautonomie

Das Ministerkomitee des Europarates beauftragte den Lenkungsausschuss für kommunale und regionale Demokratie (CDLR), bis Ende 2001 verschiedene Modelle und allgemeine Prinzipien der Regionalautonomie, den Entwurf für ein entsprechendes Rechtsinstrument und einen Bericht zu verfassen.

Da die Kantone von der Problematik zentral betroffen sind, begleitete der Leitende Ausschuss der KdK die diesbezüglichen Arbeiten des Redaktionsausschusses.

Bezüglich des Rechtsinstruments sprach sich der Leitende Ausschuss für die Form einer flexiblen Rahmenkonvention aus. Der Bundesrat unterstützte diese Haltung am Föderalismus-Dialog vom 3. Oktober 2002.

Nachdem auf internationaler Ebene der definitive Entscheid über die Ausgestaltung des Rechtsinstruments mehrere Male hinausgeschoben wurde, beschloss das Ministerkomitee des Europarates Mitte Oktober 2002, den Lenkungsausschuss für kommunale und regionale Demokratie (CDLR) nochmals zu beauftragen, bis Ende 2003 Entwürfe für juristische Instrumente verschiedener Art auszuarbeiten, im Bewusstsein, dass es sich bei diesen Entwürfen nur um eine Empfehlung oder um eine Konvention handeln kann.

- Koordination KGRE (Kongress der Gemeinden und Regionen Europas)

Aufgrund der Geschäftsordnung der Schweizer Delegation beim „Kongress der Gemeinden und Regionen Europas“ schlägt die KdK zuhanden des Bundesrates je drei Vertreter und drei Stellvertreter in die Regionenkammer vor, im Bestreben, mit der vorgesehenen Koordination eine regional ausgeglichene Delegation nach Strassburg zu entsenden.

- INTERREG

Das Gesetz INTERREG III ist am 1. März 2000 in Kraft getreten und will die „Förderung der schweizerischen Beteiligung an der Gemeinschaftsinitiative für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit in den Jahren 2000-2006“ sicherstellen bzw. zur Verstärkung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit, zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen und zur Attraktivität des Wirtschaftsstandortes der Schweiz ganz allgemein beitragen.

Neben der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, welche bereits Gegenstand von INTERREG I und II war, sind bei INTERREG III zusätzlich die Bereiche Regionalpolitik und Raumplanung enthalten.

Der Leitende Ausschuss der KdK beschloss an seiner Sitzung vom Oktober 1999, ein politisches Koordinationsorgan durch die KdK zu gründen, welches die kantonalen Aktivitäten zu INTERREG III koordiniert und den kantonalen Vertretern in der „Begleitgruppe INTERREG III“ als politischer Ansprechpartner dient.

C. Geschäfte im Bereich Innenpolitik

- Verwendung der überschüssigen Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank

Die KdK setzte sich von Anbeginn der Diskussion weg mit der Frage der Verwendung der überschüssigen Goldreserven sowie der entsprechenden Volksabstimmung vom September 2002 auseinander. Sie forderte nach dem negativen Volksentscheid zu der von den Kantonen unterstützten Solidaritätsstiftung die Anwendung des verfassungsrechtlichen Verteilungsschlüssels (2/3 der überschüssigen Goldreserven an die Kantone). Eine Zweckbindung der

kantonalen Drittel wurde jedoch verneint, zudem wurde eine grundsätzliche Offenheit über Ausschüttung oder Ertrag zum Ausdruck gebracht.

- Stabilisierungsprogramm der Bundesfinanzen von 1998

Die Kantone verpflichteten sich beim Stabilisierungsprogramm des Bundes von 1998 zu einer Entlastung der Bundesfinanzen in der Höhe von rund 500 Millionen Franken beizutragen. Vor diesem Hintergrund nahm die KdK in intensiver Zusammenarbeit mit den Direktorenkonferenzen die Federführung seitens der Kantone wahr. Unter hohem Zeitdruck und trotz gegenläufigen Interessen kam eine einheitliche Stellungnahme der Kantone zum Stabilisierungsprogramm der Bundesfinanzen von 1998 zustande.

- Entlastungsprogramm 2003 des Bundes

Der Bundesrat legte am 29. Januar 2003 die Grundzüge einer umfassenden Sanierungsstrategie für die Bundesfinanzen fest. Bei der definitiven Ausgestaltung des Entlastungspakets war vorgesehen, die Kantone in die Arbeiten miteinzubeziehen, weshalb die KdK, die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) und das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) zuhanden des Vernehmlassungs-Entwurfs des Bundesrates eine „allgemeine Bilanz aus Sicht der Kantone“ erarbeitete. Anlässlich der Plenarversammlung der KdK vom 20. Juni 2003 erfolgte die Beratung und Verabschiedung der konsolidierten Stellungnahme der KdK zuhanden des Bundesrates. Mit Publikation vom 2. Juli 2003 wurde die Botschaft des Bundesrates zuhanden der Eidgenössischen Räte verabschiedet.

- Steuerpaket 2001 des Bundes / Kantonsreferendum

An der Plenarversammlung der KdK vom 20. Juni 2003 wurde festgehalten, dass die Konsequenzen des Steuerpaketes 2001 des Bundes für die Kantone nicht akzeptierbar sind. Die KdK empfahl den Kantonsregierungen, die Ergreifung des Kantonsreferendums gegen das Steuerpaket 2001 in ihrem Kanton zu prüfen und allenfalls in ihren Parlamenten anzustreben. Die weitere Koordination des Vorgehens wurde der KdK übertragen, mit fachlicher Unterstützung durch die Finanzdirektorenkonferenz (FDK).

- Tripartite Agglomerationskonferenz Bund - Kantone - Städte / Gemeinden (TAK)

Im Jahre 2001 wurde auf Initiative der KdK die „Tripartite Agglomerationskonferenz Bund-Kantone-Städte/Gemeinden“ (TAK) gegründet, welche der Entwicklung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik und der Förderung der vertikalen Zusammenarbeit Bund - Kantone - Gemeinden dienen soll.

Insbesondere die Stellung der Städte im Bundesstaat, ruft angesichts einer zielführenden Aufgabenerfüllung nach einem Gremium, das unter Berücksichtigung der verfassungsmässigen Zuständigkeiten eine bessere politische Führung für eine gezielte Städte- und Agglomerationspolitik zulässt. Das Sekretariat der TAK wird durch die KdK geführt.

- Binnenmarktgesetz

Im Rahmen der Revision des Binnenmarktgesetzes wurde unter der Federführung des Generalsekretariates EVD eine Arbeitsgruppe (Arbeitsgruppe BGBM) gebildet, in welcher seitens des Bundes das Sekretariat der Wettbewerbskommission, das Staatssekretariat für Wirtschaft sowie das Bundesamt für Justiz vertreten sind. Seitens der Kantone sind die KdK sowie die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz vertreten.

Les dossiers-clés de la CdC depuis 1993

A. Affaires générales de politique nationale

- Nouvelle Constitution fédérale

La CdC a élaboré une prise de position détaillée sur le projet de nouvelle Constitution fédérale, présenté en 1995 par le Conseil fédéral. Le groupe de travail „Constitution fédérale“ de la CdC a ensuite accompagné de près le développement du projet, soumettant des propositions pour dynamiser le fédéralisme et clarifier l'organisation des compétences Confédération/cantons, notamment en ce qui concerne la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération.

- Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons (RPT)

La „Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons (RPT)“ est un dossier-clé en politique nationale et financière, placé sous la responsabilité commune de la Confédération et des cantons. La CdC représente les cantons au sein de l'organisation du projet paritaire avec la Confédération.

En novembre 2001, le Conseil fédéral a adopté le premier message RPT à l'attention des Chambres fédérales. La CdC a suivi attentivement les débats parlementaires y relatifs. C'est à l'unanimité que le Conseil des Etats a transmis au Conseil national les deux projets de message: révisions constitutionnelles et nouvelle Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPC). Le Conseil national a terminé les débats à la session d'été 2003 et approuvé les projets avec quelques divergences par rapport à la version du Conseil des Etats. En parallèle aux travaux menés conjointement en vue du deuxième message RPT concernant les révisions législatives fédérales, un groupe de projet de la CdC s'occupe en ce moment de préparer la ratification de l'Accord-cadre intercantonal (ACI) par les cantons.

- Groupe de travail EuRéfCa (Europe – Réformes - Cantons)

Afin de clarifier les incidences au niveau cantonal d'une adhésion à l'UE, la CdC a mis sur pied le groupe de travail EuRéfCa (Europe – Réformes - Cantons). Ce dernier a publié en 2001 un rapport scientifique complet sur les conséquences que pourrait entraîner une adhésion à l'UE pour le système fédéral suisse (titre de l'ouvrage: Les cantons au défi d'une adhésion à l'UE). Ce rapport présente pour la première fois une analyse détaillée des réformes qui, le cas échéant, s'imposeraient au niveau interne.

En ce moment, le groupe de travail élabore un document de stratégie qui définit, pour chaque variante de politique d'intégration, les réformes nécessaires au niveau cantonal.

- Préparation des programmes de législature 1999 – 2003 / 2003 – 2007

En juin 1999, les gouvernements cantonaux ont été invités à accompagner activement le processus de planification du programme de législature 1999-2003. L'Assemblée plénière de la CdC a accepté cette invitation et décidé, en accord avec le Conseil fédéral, de débattre en conférence les objectifs fixés. L'Assemblée plénière d'octobre 1999 a adopté à ce propos un document de base, transmis au Conseil fédéral à l'audition du 25 novembre 1999.

En vue de la préparation du programme de législature 2003 – 2007, le Conseil fédéral a également soumis, lors du Dialogue confédéral du 3 octobre 2002, une proposition concrète visant à associer les cantons selon la même procédure que pour le programme de législature précédent.

B. Affaires du domaine Politique extérieure

- Loi sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération

La CdC a élaboré en collaboration avec la Confédération la Loi sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération. Entrée en vigueur en 2002, cette loi règle au sens de l'art. 55 Cst. la participation des cantons aux travaux préparatoires des décisions en politique extérieure.

La loi garantit la prise en compte des intérêts cantonaux lors de la préparation et de la mise en œuvre des décisions de la Confédération en politique extérieure. Les cantons doivent ainsi être consultés à temps chaque fois que leurs compétences ou leurs intérêts sont en jeu, notamment lors de la conclusion de traités de droit international public. Cette démarche vise par ailleurs à soutenir la politique extérieure de la Confédération au niveau politique interne.

- Accords sectoriels CH-UE

Dans le cadre des négociations bilatérales sectorielles CH-UE, la CdC a mis sur pied une organisation d'accompagnement des cantons afin d'assurer la participation et la représentation de ces derniers dans les Comités mixtes liés aux domaines suivants: Libre circulation des personnes, Sécurité sociale, Reconnaissance des diplômes, Accord sur les transports terrestres et Accord sur le transport aérien.

- Négociations bilatérales II

Pour les nouvelles négociations bilatérales avec l'UE (Bilatérales bis), la CdC a également créé des groupes de travail. Ces derniers doivent non seulement prendre en compte les intérêts des cantons dans les domaines Schengen/Dublin, Lutte contre la fraude, Fiscalité de l'épargne, Imposition des fonctionnaires à la retraite, Prestations de service ainsi que Jeunesse et formation, mais aussi représenter les cantons dans chaque délégation de négociation de la Confédération.

- Elargissement de l'UE

Le groupe de travail „Libre circulation des personnes“ de la CdC a élaboré un projet de prise de position des cantons sur le mandat de négociation du Conseil fédéral concernant l'extension de l'Accord sur la libre circulation des personnes. Le projet a été apuré à l'Assemblée plénière de la CdC du 20 juin 2003 et adopté en tant que prise de position consolidée des cantons à l'attention du Conseil fédéral.

- OMC / AGCS

La CdC a accompagné les négociations engagées dans le cadre de l'OMC et de l'Accord général sur le commerce des services AGCS. Le chef du Service des affaires extérieures du secrétariat de la CdC assure aussi l'association des conférences des directeurs concernées par ces pourparlers. En mars 2003, l'Assemblée plénière de la CdC a adopté la prise de position des cantons sur l'offre de négociation présentée par la Suisse dans le cadre des négociations en cours de l'AGCS. Cette prise de position a ensuite été transmise officiellement au Conseil fédéral.

- Charte européenne de l'autonomie locale

En mars 1994, le Conseil fédéral a confirmé son intention d'adhérer, en accord avec les cantons, à la Charte européenne de l'autonomie locale. En mai 1998, l'Assemblée plénière de la CdC a décidé d'approuver cette proposition sous certaines réserves.

La question de la procédure à suivre pour la signature de la Charte locale a été discutée conjointement avec le Conseil fédéral. Le projet de message du Conseil fédéral sur la ratification de ce document a été ensuite soumis pour consultation, sous forme abrégée (articles déterminants pour les cantons), à la CdC ainsi qu'à l'Association des communes suisses (AdCS) et à l'Union des villes suisses (UVS). En cas d'accord, la Confédération s'occupera de la rédaction finale du message à l'attention des Chambres fédérales.

- Instrument juridique sur l'autonomie régionale

Le Comité des ministres a chargé le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR) de définir divers modèles et principes généraux d'autonomie régionale, puis de rédiger un projet d'instrument juridique et un rapport d'ici à fin 2001.

Comme les cantons sont les premiers touchés par cette problématique, le Bureau de la CdC a accompagné les travaux du comité de rédaction ad hoc.

Concernant la forme de l'instrument juridique, le Bureau s'est prononcé en faveur d'une convention-cadre flexible. Le Conseil fédéral a soutenu cette position lors du Dialogue confédéral du 3 octobre 2002.

Après que la décision définitive sur la forme de cet instrument juridique a été reportée plusieurs fois au niveau international, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a décidé mi-octobre 2002 de charger une fois encore le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR) d'élaborer jusqu'à fin 2003 plusieurs projets d'instruments juridiques, sachant en l'occurrence que seules entrent en ligne de compte une recommandation ou une convention.

- Coordination CPLRE (Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe)

Sur la base du règlement de la délégation suisse au „Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe“, la CdC nomme à l'attention du Conseil fédéral trois représentants et trois suppléants pour la Chambre des régions, dans l'idée d'envoyer ainsi à Strasbourg une délégation régionale équilibrée.

- INTERREG

La loi INTERREG III est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2000. Elle a pour but de garantir la „promotion de la participation suisse à l'initiative communautaire pour la collaboration transfrontalière, transnationale et interrégionale en 2000-2006“ et de contribuer entre autres au renforcement de la collaboration transfrontalière, à la promotion de la capacité de concurrence des régions et à l'attractivité de la place économique suisse.

Outre la collaboration transfrontalière qui faisait déjà partie de INTERREG I et II, les domaines Politique régionale et Aménagement de territoire font partie d'INTERREG III.

Lors de sa séance d'octobre 1999, le Bureau de la CdC a décidé de constituer, par l'intermédiaire de la CdC, un organe de coordination politique qui coordonne les activités cantonales en lien avec INTERREG III et fait office d'interlocuteur politique pour les représentants cantonaux dans le „groupe d'accompagnement INTERREG III“.

C. Affaires du domaine Politique intérieure

- Affectation des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale

La CdC s'est préoccupée, dès le début de la discussion, de la question de l'affectation des réserves d'or excédentaires ainsi que de la votation populaire de septembre 2002 à ce propos. Le peuple ayant refusé le projet de Fondation solidaire, soutenu par les cantons, la CdC a exigé que l'attribution de ces fonds réponde à la clé de répartition constitutionnelle (2/3 des réserves d'or excédentaires aux cantons). Une affectation liée de la part cantonale

a cependant été refusée, laissant aussi ouverte la question du versement du capital ou des revenus du capital.

- Programme de stabilisation des finances de la Confédération de 1998

Les cantons se sont engagés à contribuer au programme de stabilisation de la Confédération de 1998 par un allègement des finances fédérales à hauteur de 500 millions de francs. En collaboration étroite avec les conférences des directeurs, la CdC a assumé la responsabilité des cantons dans ce contexte. Malgré des délais très courts et des intérêts contradictoires, les cantons ont pu s'entendre sur une prise de position homogène concernant le programme de stabilisation des finances de la Confédération.

- Programme d'allègement budgétaire 2003 de la Confédération

Le 29 janvier 2003, le Conseil fédéral a défini les bases d'une stratégie globale pour assainir les finances fédérales. Selon le concept définitif du programme d'allègement budgétaire, il était prévu d'associer les cantons à ces travaux. Raison pour laquelle la CdC, la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) et le Département fédéral des finances (DFF) ont élaboré un „Bilan général du point de vue des cantons“ en réponse au projet de consultation du Conseil fédéral. Les débats et l'adoption de la prise de position consolidée de la CdC à l'attention du Conseil fédéral ont eu lieu lors de l'Assemblée plénière de la CdC du 20 juin 2003. Le message du Conseil fédéral à l'attention des Chambres fédérales a été adopté et publié le 2 juillet 2003.

- Paquet fiscal 2001 de la Confédération / Référendum cantonal

Lors de son assemblée plénière du 20 juin 2003, la CdC a confirmé que les conséquences du paquet fiscal 2001 de la Confédération ne sont pas acceptables pour les cantons. Elle a ainsi recommandé aux gouvernements cantonaux d'examiner l'opportunité pour leurs cantons respectifs de déposer une demande de référendum contre le paquet fiscal et, le cas échéant, de soumettre une proposition correspondante à leurs parlements. La CdC a été chargée de coordonner cette procédure, avec le soutien compétent de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF).

- Conférence tripartite sur les agglomérations Confédération – cantons – villes / communes (CTA)

Fondée en 2001 à l'initiative de la CdC, la „Conférence tripartite sur les agglomérations Confédération - Cantons - Villes/Communes (CTA)“ doit contribuer tant au développement d'une politique des agglomérations concertée qu'à la collaboration verticale Confédération – cantons – communes.

En vue d'une exécution des tâches ciblée, la position des villes au sein de l'Etat fédéral exige notamment l'existence d'un organe qui, en respect des compétences constitutionnelles, permet une meilleure direction en matière de politique urbaine et des agglomérations. La CdC gère le secrétariat de la CTA.

- Loi fédérale sur le marché intérieur

Dans le cadre de la révision de la Loi sur le marché intérieur, un groupe de travail (groupe de travail LMI) a été créé sous la responsabilité du secrétariat général du DFE. Dans ce groupe de travail, le niveau fédéral est représenté par le secrétariat de la Commission de la concurrence, le secrétariat d'Etat à l'économie et l'Office fédéral de la justice. Les cantons sont représentés par la CdC et la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sekretariates der KdK
Collaboratrices et collaborateurs du secrétariat de la CdC

Canisius Braun

St. Gallen
Geschäftsleitender Sekretär
lic. phil. / Geschäftsführer *ch* Stiftung
Gesamtverantwortung (Personal, Organisation, Finanzen, Information)

031 320 30 00
c.braun@kdk.ch

Saint-Gall
Secrétaire général
Licencié ès lettres / directeur de la Fondation *ch*
Direction générale (organisation, finances, information)

Roland Mayer

Freiburg
Leiter Bereich Aussenpolitik
lic. iur.
Aussenpolitik / Koordination

031 320 30 12
r.mayer@kdk.ch

Fribourg
Chef du Service des affaires extérieures
Licencié en droit
Politique extérieure / Coordination

Thomas Minger

Bern
Leiter Bereich Innenpolitik / Koordination
lic. phil. hist.
Innenpolitik / Konferenzorganisation

031 320 30 16
t.minger@kdk.ch

Berne
Chef du Service des affaires intérieures
Licencié ès lettres
Politique intérieure / Organisation de la conférence

Peter Nigg

Schwyz
Leiter Bereich Zentrale Dienste
lic. rer. publ.
Koordination Sekretariats- und EDV-Dienstleistung

031 320 30 14
p.nigg@kdk.ch

Schwyz
Chef des Services centraux
Licencié en sciences sociales
Coordination du secrétariat et du service informatique

Ursula Blumer

Zürich
Informationsbeauftragte der Kantone im
Integrationsbüro EDA/EVD
Fürsprecherin
Aussenpolitik / Verbindungsstelle Bund –
Kantone

031 322 26 90
ursula.blumer@seco.admin.ch

Zurich
Chargée d'information des cantons au Bu-
reau de l'intégration DFAE/DFE
Avocate
Politique extérieure / Office de liaison
Confédération – cantons

Roland Krimm

Bern / Brüssel
Informationsbeauftragter der Kantone bei
der Schweizer Mission bei der EU in Brüs-
sel
lic. sc. soc. / Journalist
Aussenpolitik / Verbindungsstelle EU -
Schweiz (Kantone)

+32 2 286 13 50
Roland.Krimm@brm.rep.admin.ch

Berne / Bruxelles
Chargé d'information des cantons, Mission
suisse auprès de l'Union européenne,
Bruxelles
Licencié en sciences sociales / journaliste
Politique extérieure / Office de liaison UE -
Suisse (cantons)

Walter Moser

Luzern
Vertreter der KdK in der Projektleitung NFA
Dr. oec.
Mitarbeit in der Projektleitung NFA bei der
Eidg. Finanzverwaltung

031 322 38 24
Walter.Moser@efv.admin.ch

Lucerne
Représentant de la CdC dans la Direction
du projet RPT
Docteur en économie
Collaboration dans la Direction du projet
RPT à l'Administration fédérale des finances

Nadine Eckert

Solothurn
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Dipl.-Verw.Wiss.
Innenpolitik / Koordination

031 320 30 13
n.eckert@kdk.ch

Soleure
Collaboratrice scientifique
Diplômée en sciences administratives
Politique intérieure / Coordination

Felix Imhof

Wallis
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
lic.sci.pol. / lic.oek.
Aussenpolitik

031 320 30 22
f.imhof@kdk.ch

Valais
Collaborateur scientifique
Licencié en sciences politiques et en économie
Politique extérieure

Reto Ramstein

Bern
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
lic. iur.
Innenpolitik / verfassungsrechtliche Dossiers

031 320 30 15
r.ramstein@kdk.ch

Berne
Collaborateur scientifique
Licencié en droit
Politique intérieure / Dossier constitutionnels

Alexandrine Bieri

Waadt / Bern
Übersetzerin
lic. phil.
Übersetzungsdienst deutsch/englisch -
französisch

031 320 30 17
a.bieri@kdk.ch

Vaud/Berne
Traductrice
Licenciée ès lettres
Service de traduction
allemand/anglais - français

Dorothee Ecklin

Neuenburg
Übersetzerin / wissenschaftliche Mitarbeiterin
lic. iur. / Redaktorin und Übersetzerin
Übersetzungsdienst deutsch/italienisch -
französisch

031 320 30 18
d.ecklin@kdk.ch

Neuchâtel
Traductrice / collaboratrice scientifique
Licenciée en droit / rédactrice / traductrice
Service de traduction
allemand/italien – français

Jürg Burkhalter

Bern
Informatiker
Siedlungsplaner HTL / Webmaster
EDV-Netzwerk / Kooperationsplattform
(CUG) / Webmaster

031 320 30 19
j.burkhalter@kdk.ch

Berne
Informaticien
Ingénieur urbaniste ETS / webmaster
Réseau informatique / Plate-forme de coopération
(CUG) / Site internet

Manuela Furrer

Solothurn
Mitarbeiterin Zentrale Dienste
Kaufmännische Angestellte
Verantwortliche Sekretariat (Telefonzentrale
/ Korrespondenz / Adressverwaltung)

031 320 30 00
mail@kdk.ch

Soleure
Collaboratrice Services centraux
Employée de commerce
Responsable du secrétariat (centrale téléphonique,
correspondance, gestion des adresses)

Beatrice Müller-Ischi

Bern
Buchhalterin / Personalassistentin
Matura / Handelsschule
Personalwesen / Rechnungsführung

032 625 26 70
b.mueller@echanges.ch

Berne
Comptable / assistante du personnel
Maturité / Ecole de commerce
Ressources humaines / Comptabilité