

Interpellation Hartmann-Flawil / Brühwiler-Oberbüren (75 Mitunterzeichnende)  
vom 5. Juni 2007

## **Kanton St.Gallen-Appenzell: Zusammenschluss statt Konkurrenz**

Schriftliche Antwort der Regierung vom 10. März 2009

Peter Hartmann-Flawil und Markus Brühwiler-Oberbüren erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 5. Juni 2007 nach den Gemeinsamkeiten der Kantone St.Gallen, Appenzell A.Rh. und Appenzell I.Rh. und stellen die Frage nach konkreten Massnahmen, die den Weg in Richtung mehr Kooperation bis hin zum Zusammenschluss weisen könnten.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die aufgeworfenen Fragestellungen einer engeren Zusammenarbeit bzw. eines Zusammenschlusses der Kantone Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh. und St.Gallen stehen vor dem Hintergrund grundsätzlicher politischer Fragestellungen über den Wert und die Zukunft des schweizerischen föderalistischen Systems. Tatsache ist, dass die wachsenden Staatsaufgaben, insbesondere auch Vollzugsaufgaben, die der Bund den Kantonen überträgt, kleine Kantone überfordern können.

Die kleinen Kantone profitieren stark von den grossen Kantonen, insbesondere dann wenn sie sich in unmittelbarer Nachbarschaft zu solchen befinden. Ausserdem beeinflusst der Bund mit den Aufgaben, die er den Kantonen zum Vollzug überlässt, gerade bei kleinen Kantonen auch deren Möglichkeiten zur Erfüllung eigener Staatsaufgaben. Die Grössenverhältnisse und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Kantone sind sehr unterschiedlich. Somit sind auch die finanziellen Ressourcen und die Grösse der Verwaltungen unter den Kantonen sehr verschieden. Dies zeigt sich namentlich im Vergleich der erwähnten drei Kantone. Der Kanton St.Gallen ist bereit, die Vorteile, die sich aus seiner Grösse ergeben, zum Nutzen aller drei Kantone einzusetzen und damit einen aktiven Beitrag für einen kooperativen Föderalismus zu leisten.

Berechtigte politische Forderungen nach einer effizienten staatlichen Leistungserfüllung führen zwangsläufig zu Überlegungen, ob die gegebenen föderalen Strukturen der Schweiz noch zeitgemäss sind bzw. ob Bund und Kantone gemeinsam in der Lage sind, die Herausforderungen einer effizienten Erbringung staatlicher Leistungen langfristig zu bewältigen. Forderungen nach Kantonsfusionen gehen allerdings an den politischen Realitäten, die im schweizerischen Staatsbewusstsein tief verwurzelt sind, vorbei, wie das Scheitern entsprechender politischer Initiativen vor einigen Jahren in den Kantonen Waadt und Genf sowie in den Kantonen Appenzell I.Rh. und Appenzell A.Rh. zeigte. Die gewachsenen historischen Strukturen sind im Bewusstsein der Staatsbürgerinnen und -bürger tief verwurzelt und es braucht wohl noch lange, um diesbezüglich Veränderungsbereitschaft zu erwirken. Dies ist insbesondere auch in den angesprochenen drei Kantonen der Fall, die zwar über eine gemeinsame Geschichte verfügen, aber trotzdem unterschiedliche kulturelle Hintergründe, Mentalitäten und politische Kulturen verkörpern.

Gefordert sind deshalb pragmatische Lösungsansätze. Dazu gehört in erster Linie eine weitere Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit als zukunftsgerichtete Ausprägung des kooperativen Föderalismus. Ihr liegt die Erkenntnis zugrunde, dass die komplexen Aufgaben der Gemeinwesen und die starken Abhängigkeiten in allen Bereichen eine weitgehende Koordination und Kooperation der Kantone untereinander, aber auch zwischen den Kantonen und dem Bund erfordern. Als erster Schritt bietet sich eine – allerdings im Verhältnis zu heute wesentlich verstärkte – Kooperation unter benachbarten Kantonen an. Wie nachstehende Beispiele ver-

deutlichen, bestehen hierzu zwischen den Kantonen Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh. und St.Gallen positive Ansätze. Als weiterer Schritt ist eine Teilung der Lasten bei der Erfüllung von Staatsaufgaben anzustreben. Es ist oft schwer verständlich und unter finanziellen Gesichtspunkten wenig sinnvoll, dass jeder Kanton unabhängig von seiner Grösse und seinen Ressourcen die ganze Palette der Dienstleistungen des Staates anbietet. Eine verstärkte Zusammenarbeit trägt zu einem besseren Mitteleinsatz und zu einer effizienteren Aufgabenerfüllung bei, wobei eine Lastensymmetrie unter den Kantonen anzustreben ist. Die auf 1. Januar 2008 in Vollzug gesetzte Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (abgekürzt NFA) legt hierzu Spielregeln für das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen aber auch für die Kantone untereinander fest. Mit der von allen Kantonen verabschiedeten Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (abgekürzt IRV) wurden Mindeststandards für gemeinsame Trägerschaften und für den sogenannten Leistungskauf, d.h. die Nutzung von Leistungen die ein Kanton für andere erbringt, vereinbart. Diese Mindeststandards sind für jene Aufgabenbereiche verbindlich, bei welchen der Bund eine Zusammenarbeit der Kantone explizit vorsieht und entsprechende Vereinbarungen allgemeinverbindlich erklären kann (vgl. Art. 48a der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]).

Auch wenn hierzu über einen etwas längeren Zeitraum Erfahrungen mit der Umsetzung der NFA gesammelt werden müssen, sind doch langfristige Verbesserungen in der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen Appenzell I.Rh., Appenzell A.Rh. und St.Gallen auf der Basis der NFA zu erwarten. Die Regierung plädiert dafür, zuerst einmal gesicherte Erkenntnisse aus der Umsetzung der NFA abzuwarten, bevor weitergehende Schritte geprüft werden. Der Kanton St.Gallen versucht derzeit im Rahmen des Projektes «Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich» mit den Kantonen Appenzell I.Rh., Appenzell A.Rh. und Thurgau die Vorgaben aus der NFA zu konkretisieren und verbindliche Eckwerte der Zusammenarbeit der vier Kantone zu vereinbaren. Obwohl berechtigte Hoffnungen bestehen, dass die vier Kantone auf diesem Weg ihre Zusammenarbeit verbessern und intensivieren können, ist der Ausgang der Projektarbeiten noch offen und es darf nicht ausser acht gelassen werden, dass die Interessenlage der beteiligten Kantone nicht immer dieselbe ist. Das erwähnte, aber auch andere interkantonale Projekte zeigen, dass der Bedarf einer Zusammenarbeit des Kantons St.Gallen mit den Nachbarkantonen sich nicht nur auf die beiden Appenzell beschränkt, sondern auch andere Ostschweizer Kantone umfasst. Daher würden selbst bei einem Zusammenschluss der drei Kantone, wie ihn die Interpellanten thematisieren, die bestehenden Schnittstellen nicht verschwinden und eine Zusammenarbeit, sei sie nun bilateral oder im Rahmen von Konkordaten, wäre immer noch notwendig.

Zu den einzelnen Fragen nimmt die Regierung wie folgt Stellung:

1. Ergänzend zu den einleitenden Überlegungen gilt es darauf hinzuweisen, dass eine enge Zusammenarbeit unter den drei Kantonen in den verschiedensten Bereichen der Staatstätigkeit bereits jetzt besteht. Dies gilt namentlich für die Bereiche der Gesundheitsversorgung, der Bildung, des Agglomerationsverkehrs, der Stromversorgung, der Polizei und für die Stiftungsaufsicht. Was die Zusammenarbeit im Polizeibereich betrifft, erfolgt diese im Rahmen des Ostschweizer Polizeikonkordats, dem neben den erwähnten Kantonen auch die Kantone Graubünden, Thurgau und Schaffhausen angehören. Das Fürstentum Liechtenstein sowie die Städte St.Gallen und Chur sind assoziierte Partner. Aus Sicht der Gemeinden sind die Aufgaben, die den Gemeinden bzw. Bezirken zukommen, vergleichbar (z.B. Schule, Strassenwesen, Finanzen, Bauwesen, öffentliche Anlagen usw.). Aufgrund der gemeinsamen Grenzen und der ähnlichen Aufgaben besteht heute schon – wenn auch nur vereinzelt – eine Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, beispielsweise in den Bereichen Feuerwehr und Schule.

2. Es bestehen auf Regierungsebene keine grundsätzlichen Differenzen unter den drei Kantonen. Unterschiedliche Auffassungen bestehen in Detailfragen, die jedoch immer mittels zielgerichteter Verhandlungen angegangen werden. Unverkennbar ist ein Dissens in steuerpolitischen Fragen, wo die drei Kantone unterschiedliche Strategien anwenden. Der Kanton St.Gallen kann aufgrund der Zentrumslasten, die er trägt, eine Strategie analog derjenigen beider Appenzell nicht verfolgen. Im Bereich des Gesundheitswesens ist besonders zu erwähnen, dass der Kanton St.Gallen mit dem Kantonsspital St.Gallen auch das Zentrumsspital für die beiden Appenzell stellt. Dabei gilt es immer wieder auszuhandeln, wie gross die Kostenbeteiligung der beiden Appenzell an den Dienstleistungen des Kantonsspitals für die Einwohnerinnen und Einwohner der Kantone Appenzell A.Rh. und Appenzell I.Rh. ist. Soweit es sich um verrechenbare Leistungen handelt, bieten die st.gallischen Gesundheitsinstitutionen diese zu kostendeckenden Beiträgen an.

Im Allgemeinen geht aus einer im Jahr 2006 erstellten Gesamtübersicht der Leistungserbringung des Kantons St.Gallen für beide Appenzell hervor, dass eine rege Kooperation gepflegt wird, die entsprechende Abgeltung der beiden Appenzell jedoch noch zu wünschen übrig lässt. Eine weitergehende Kooperation der drei Kantone würde eine adäquate Abgeltung der durch den Kanton St.Gallen für die beiden Appenzell erbrachten Leistung bedingen.

3. Wir verweisen auf die einleitenden Überlegungen.
4. Die Regierungen der Kantone Appenzell I.Rh., Appenzell A.Rh. und St.Gallen treffen sich zweimal jährlich in corpore, um die anstehenden offenen Fragen der interkantonalen Zusammenarbeit zu erörtern. Diese Aussprachen werden immer in einer sehr offenen und vertrauensvollen Atmosphäre geführt und es wird versucht, offene Fragen einer Lösung zuzuführen, die gemeinsam getragen werden kann. Dabei ist allen Teilnehmenden aber auch bewusst, dass Forderungen nach Kantonsfusionen zum jetzigen Zeitpunkt den politischen Realitäten entgegenlaufen sowie die unterschiedlichen kulturellen Hintergründe, Mentalitäten und politischen Kulturen unter den drei Kantonen zu wenig berücksichtigen. Die Regierung erachtet es zurzeit als zielführender, den eingeschlagenen Weg einer weiteren Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit unter den neu festgelegten Spielregeln der NFA weiterzuverfolgen und dabei weitere Erfahrungen insbesondere auch im Bereich des Lastenausgleichs zu sammeln. Sollte in ferner Zukunft ein auch in den Bevölkerungen der drei Kantone getragenes Bedürfnis nach einer weiteren Integration der drei Kantone zu Tage treten, ist es immer noch früh genug, die damit verbundenen politischen Debatten zu führen. Die Regierung ist jedoch überzeugt, dass ein solcher Schritt nicht von oben verordnet werden kann, sondern in einem gewandelten Verständnis der bisherigen föderalen Staatsstrukturen bei den Bürgerinnen und Bürgern der drei Kantone ihren Ursprung haben muss.