

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 03. August 2009

573573

GRG NR.	08	AN 2	33
---------	----	------	----

**Antrag gemäss § 52 der Geschäftsordnung des Grossen Rates von Willy Weibel
und Luzi Schmid vom 13. August 2008
„Bericht zur Vision Kanton ‘Ostschweiz’“**

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

I. Ausgangslage

Eine neue politische Gliederung der Schweiz mit einer reduzierten Zahl von Kantonen wird immer wieder zur Sprache gebracht und diskutiert. Tatsache ist allerdings auch, dass in dem seit 1848 bestehenden schweizerischen Bundesstaat noch keine einzige Kantonsfusion zustande gekommen ist, nicht einmal ein Zusammenschluss von Halbkantonen. Die Wiedervereinigungsversuche der beiden Basel scheiterten zuletzt 1969 an der Urne. Einer Vereinigungsinitiative in den Kantonen Waadt und Genf erteilten die Stimmberechtigten im Jahr 2002 mit fast 80 Prozent Nein-Stimmen in beiden Kantonen eine regelrechte Abfuhr. Als Bilanz bleibt nach 160 Jahren Bundesstaat eine einzige Veränderung im Bestand der Kantone in die gegenteilige Richtung, nämlich die Abspaltung des Jura vom Kanton Bern.

Auch bei der Totalrevision der Bundesverfassung gegen Ende des vergangenen Jahrhunderts wurde eine Neueinteilung der Kantone nicht näher ins Auge gefasst. Die neue Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998 (BV; SR 101) übernahm die Aufzählung der Kantone aus dem alten Recht und liess sogar die Aufzählung der Halbkantone in einer Klammer weg. Somit sind nach geltendem Verfassungsrecht auch die Halbkantone gleichberechtigte Bundesglieder, für die nur punktuelle und an anderer Stelle verankerte Ausnahmen gelten (Standesstimme, Ständeratssitz). Der Trend ging somit auch bei der Revision der BV in Richtung Verankerung der bestehenden Ordnung.

Es mag auf den ersten Blick erstaunen, dass trotz diesen klaren politischen Realitäten immer wieder neue Vorschläge für mehr oder weniger radikale Kantonsfusionen geäussert werden. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass solche Vorschläge leicht zu

entwickeln sind, visionär wirken, sofort polarisieren und somit ein gutes Medienecho gewährleisten. Die Vorschläge umfassen teilweise die ganze Schweiz, teilweise nur einzelne Regionen. Aktuelle Vorschläge für unsere Region sind ein Kanton „Ostschweiz“ oder auch ein Kanton „Bodensee“, wobei nebst dem Thurgau vor allem St. Gallen und beide Appenzell ins Spiel gebracht werden. In unterschiedlichen Varianten kommen zuweilen auch Glarus, Graubünden, Schaffhausen und Zürich hinzu.

II. Föderalistische Herausforderungen und Lösungen

1. Die Kantonsdiskussion steht vor dem Hintergrund politischer Fragestellungen zu den Möglichkeiten und Grenzen des schweizerischen Föderalismus. Dabei sind Forderungen nach einer grundsätzlichen Abschaffung des föderalistischen Systems heute höchstens noch vereinzelt zu vernehmen. Vielmehr wird meist ein der Zeit und den Aufgaben angepasster – ein „verwesentlichter“ – Föderalismus gefordert.
2. Tatsache ist, dass die Staatsaufgaben wachsen, wobei der Bund einerseits die Regelungskompetenzen der Kantone verkleinert, diesen andererseits aber immer mehr Vollzugsaufgaben überträgt. Diese Vollzugsaufgaben könnten kleinere Kantone gelegentlich schon überfordern. Unbestritten ist jedenfalls, dass die Kantone in einigen Bereichen Probleme angehen müssen, die sie sinnvollerweise nur gemeinsam lösen können, sei es durch Konkordate oder Verwaltungsvereinbarungen, sei es in regionalen Regierungskonferenzen oder in einem Agglomerationsverbund.
3. Man kann heute feststellen, dass eine erhebliche Diskrepanz zwischen den politisch-administrativen Grenzen und den funktionalen Räumen besteht. Dies zeigt sich beim Verkehr mit den Pendlerströmen zum Arbeitsort und teilweise auch zu den Einkaufsorten sowie bei den wirtschaftlichen Entwicklungen und Verflechtungen. Entsprechend sind viele Probleme über die politischen Grenzen hinaus im Rahmen der funktionalen Räume zu lösen.
4. Ein zentrales Element zur Bewältigung der Herausforderungen unter gleichzeitiger Stärkung des Föderalismus ist die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die seit 2008 in Kraft ist. Im Rahmen der NFA wurde jede Aufgabe untersucht und einem bestimmten politischen Gebilde (Bund, Kanton, Gemeinde) zugewiesen. Dank diesen Zuweisungen und verbunden mit einem neuen Ressourcen- und Lastenausgleich zwischen den Kantonen, konnte die Effizienz bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben massgeblich gesteigert werden. Gleichzeitig wurden neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie den Kantonen untereinander institutionalisiert.

III. Konkordate

1. Im Hinblick auf die neuen Instrumente der NFA wurde die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV, RB 613.3) geschaffen. Die IRV wurde von allen Kantonen unterzeichnet und setzt Mindeststandards für gemeinsame Trägerschaften und für den sogenannten Leistungskauf, also für die Nutzung von Leistungen, die ein Kanton für andere erbringt. Diese Mindeststandards sind dort verbindlich, wo der Bund eine Zusammenarbeit der Kantone explizit

vorsieht und entsprechende Vereinbarungen allgemeinverbindlich erklären kann: Straf- und Massnahmenvollzug, kantonale Hochschulen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, Abfallbewirtschaftung, Abwasserreinigung, Agglomerationsverkehr, Spitzenmedizin und Spezialkliniken sowie Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden (§ 48a Abs. 1 BV).

2. Nebst der IRV – welche eine generelle Grundlage bildet – ist der Kanton Thurgau in einigen Sachbereichen Konkordaten beigetreten, die verschieden ausgestaltet sind und unterschiedliche Handlungsspielräume offen lassen. An dieser Stelle ist auf die Bereiche allgemeine Verwaltung, Schul- und Bildungswesen, Polizei- und Sicherheitswesen sowie Gesundheitswesen näher einzugehen.

– *Allgemeine Verwaltung:*

In diesem Bereich ist der Kanton Thurgau weitgehend autonom und wird kaum durch Konkordate eingeschränkt. Als gemeinsame Plattform besteht seit 1993 die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), der alle Kantone angehören. Die KdK bezweckt, 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 und der Aussen- und Integrationspolitik (vgl. Art. 1 der Vereinbarung über die KdK; RB 172.2). Nebst der KdK ist die Zusammenarbeit der Kantonsregierungen auch in regionalen Regierungskonferenzen und in fachspezifischen Direktorenkonferenzen institutionalisiert. Dadurch wird sichergestellt, dass die Kantone einerseits zusammenarbeiten, wo dies angezeigt ist, und andererseits gegenüber dem Bund mit entsprechendem Gewicht auftreten können. Die Ostschweizer Regierungskonferenz umfasst nebst dem Thurgau die beiden Appenzell, Glarus, Graubünden, Schaffhausen und St. Gallen sowie Zürich als assoziiertes Mitglied.

– *Schul- und Bildungswesen:*

Im *Schul- und Bildungswesen* ist der Thurgau vor allem in den letzten Jahren einigen Konkordaten beigetreten, insbesondere betreffend Beiträge an Ausbildungskosten, Anerkennung von Abschlüssen sowie Zugang zu Fachhochschulen und Universitäten. Harmonisierungsbedarf besteht aber auch in weiteren Bereichen. Deshalb sieht Artikel 62 Absatz 4 BV ausdrücklich vor, dass der Bund die notwendigen Vorschriften erlässt, wenn auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen zustande kommt. Die Autonomie der Kantone ist hier also nicht nur durch Konkordate, sondern vor allem auch durch Vorgaben des Bundes eingeschränkt. Ein Kanton „Ostschweiz“ würde naturgemäss rasch und stark vereinheitlichend wirken und liesse keinen Spielraum mehr für lokale Lösungen zu. Im nationalen Vergleich müsste aber auch ein Kanton „Ostschweiz“ die weitere Harmonisierung mit anderen Kantonen suchen.

– *Polizei- und Sicherheitswesen:*

Hier besteht ein von fast allen Kantonen unterzeichnetes Konkordat über die Rechtshilfe und die interkantonale Zusammenarbeit in Strafsachen. Daneben wurden Konkordate im spezifisch ostschweizerischen Rahmen abgeschlossen, beispielsweise über den Vollzug von Strafen und Massnahmen, die Ostschweizer Polizeischule in Amriswil oder die Strafverfolgung im Spielbankenwesen. Diese Konkordate würden von einem Kanton „Ostschweiz“ wohl als kantonale Lösung übernommen. Aufgrund der geltenden Konkordate kann aber bereits heute die Kriminalität kantonsübergreifend effizient bekämpft und die Sicherheit der Bevölkerung gewährleistet werden. Allenfalls liessen sich gewisse administrative Aufwände eliminieren, die heute entstehen, wenn eine Straftat in einem Kanton begangen und in einem anderen verfolgt wird.

– *Gesundheitswesen:*

Im *Gesundheitswesen* ist es sinnvoll, regionale und überkantonale Lösungen anzustreben. Einerseits ist es nicht wirtschaftlich, wenn alle Spitäler einer Region das ganze Spektrum an medizinischen Leistungen anbieten, andererseits haben kleinere Spitäler oft nicht die nötigen Ressourcen, um eine umfassende medizinische Betreuung zu gewährleisten. Diesen Überlegungen tragen die bestehenden Konkordate (z.B. über die Spitzenmedizin) bereits Rechnung. Der Kanton Thurgau hat seine Autonomie in diesen Belangen bereits heute zugunsten regionaler Lösungen entsprechend eingeschränkt. Diese Lösungen würde ein Kanton „Ostschweiz“ wohl als kantonales Recht übernehmen. Änderungen müssten dann je nach Vereinbarung nicht mehr zwischen den Ostschweizer Kantonen ausgehandelt werden, sondern zwischen den politischen Akteuren innerhalb des neuen Kantons. Ob dies leichter wäre, bleibt offen.

IV. Beurteilung der Vision Kanton „Ostschweiz“

1. Es wurde einleitend bereits gezeigt, dass Versuche zu Kantonsfusionen in der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates nie erfolgreich waren. Dies liegt unter anderem daran, dass viele Einwohnerinnen und Einwohner ihren Kanton nicht einfach als Verwaltungseinheit, sondern als echte Heimat empfinden. Die Mitglieder des Regierungsrates, des Grossen Rates und der Gemeindebehörden können die Intensität dieses Gefühls bei ihren ebenso zahlreichen wie unterschiedlichen Begegnungen mit der Bevölkerung immer wieder zur Kenntnis nehmen. Die Aufhebung eines Kantons würde viele Leute ein Stück „heimatloser“ machen.
2. Entsprechend gross sind vielfach die Vorbehalte im Volk, wenn Harmonisierungs- oder Fusionspläne im interkantonalen Rahmen zur Diskussion stehen. Dies hat sich zuletzt bei der Volksabstimmung über das HarmoS-Konkordat gezeigt. Einige Jahre zuvor ist eine geplante Fusion der kantonalen Elektrizitätswerke der Nordostschweiz auch auf grosse Skepsis gestossen (Projekt Hexagon). Bei dieser Ausgangslage muss ein Kraftakt wie eine Ostschweizer Kantonsfusion als aussichtslos beurteilt werden.

3. Nach den wirtschaftlichen Exzessen der vergangenen Jahre und der dadurch hervorgerufenen weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise dürften die Vorbehalte der Bevölkerung gegenüber grossangelegten Fusionsplänen noch zugenommen haben. Man weiss heute, dass Fusionen riskante und zumindest in der Anfangsphase teure Projekte sind. In der Privatwirtschaft erweisen sich Fusionen oft als Misserfolg, bringen dann mehr Nachteile als Vorteile, verursachen hohe Kosten und verlaufen für viele Betroffene schmerzhaft. Diese Erkenntnisse werden noch lange im Bewusstsein der Stimmberechtigten bleiben.
4. Mit der Umsetzung der NFA haben die Kantone im landesweiten Vergleich gleich lange Spiesse erhalten und können sich aneinander messen. Mit der NFA ging man bewusst von den bestehenden Kantonen aus und erarbeitete auf dieser Basis einen wirksamen und aktualisierten Föderalismus. Die gegenteilige Strategie wäre gewesen, die Ordnung der Kantone schweizweit und nach einheitlichen Kriterien von oben her neu festzulegen, was den neuen Kantonen eine vergleichbare Ausgangslage gegeben und die NFA in der praktizierten Form überflüssig gemacht hätte. Nachdem man nun den NFA-Weg gewählt hat und dieses 20-jährige Ringen um eine „Verwesentlichung“ des Föderalismus erfolgreich abschliessen konnte, wäre es widersinnig, diese Errungenschaft gleich wieder herzugeben und die gegenteilige Strategie einzuschlagen.
5. Wettbewerb hält fit. Der Thurgauer Regierungsrat lässt sich gerne messen. Konkurrenz und Wettbewerb zwingen den Kanton und die Verwaltung zu Effizienz und Sparsamkeit. Die Befürchtung ist begründet, dass eine Reduktion der Kantone zu weniger Wettbewerb, einer aufwendigeren Verwaltung und damit zu höheren Steuern und Gebühren führen würde.
6. Die Kantone konkurrieren aber nicht nur, sondern sie arbeiten in vielen Bereichen auch problemlos und sehr gut zusammen. Auf die wichtigsten Bereiche dieser Zusammenarbeit und die entsprechenden Konkordate wurde weiter vorne bereits eingegangen. Für die andern Bereiche, die jeder Kanton autonom meistert, hat der Thurgau eine ideale Grösse: Er ist gross genug, um professionelle Dienstleistungen zu erbringen, und klein genug, um den persönlichen Kontakt zwischen der Bevölkerung einerseits sowie Regierung und Verwaltung andererseits zu gewährleisten. Dieses Bestreben, das mit dem Schlagwort „Kanton der kurzen Wege“ versinnbildlicht wird, liesse sich in der zentralisierten Grossverwaltung eines Kantons „Ostschweiz“ nicht mehr aufrecht erhalten.
7. Es wird zuweilen etwas unreflektiert angenommen, dass eine grössere Einheit effizienter sei als eine kleinere. Bezogen auf die Schweiz darf dies im Vergleich zu grösseren Staaten ebenso bezweifelt werden, wie bezogen auf den Thurgau im Vergleich zu grösseren Kantonen. Jedenfalls hat erst kürzlich eine Studie der Universität Zürich dem Kanton Thurgau bescheinigt, die effizienteste Verwaltung aller Kantone und kein auffälliges Sparpotenzial zu haben. Ohne dies überbewerten zu wollen, darf doch festgehalten werden, dass grössere Einheiten nicht von vornherein effizienter sind und dass die Verwaltung eines Kantons „Ostschweiz“ pro Per-

son der Bevölkerung leicht teurer sein könnte.

8. Das Bedürfnis nach grösseren Kantonen wird gelegentlich damit begründet, dass es von der Bevölkerung nicht verstanden werde, wenn gewisse Regelungen des Alltags von Kanton zu Kanton verschieden ausgestaltet seien. Aktuelle Beispiele dafür sind etwa bei den Hundegesetzen und den Rauchverboten zu finden. An dieser Problematik ändern andere Kantonseinteilungen aber nicht viel; die Unterschiede zeigen sich dann einfach entlang der neu gezogenen Grenzen. Wenn in einem Bereich das Bedürfnis nach einer in der ganzen Schweiz einheitlichen Regelung besteht, dann sind entsprechende Bundesgesetze zu forcieren und nicht die Kantone neu einzuteilen. Wenn man bedenkt, dass eine Kantonsfusion praktisch mit Sicherheit zwei Jahrzehnte beanspruchen würde, vermag dieser Weg niemals zu befriedigen, wenn es um die Lösung aktueller politischer Fragen geht.
9. Ein bekannter Kritikpunkt am gegenwärtigen System betrifft die Vernehmlassungsverfahren bei Gesetzes- und Verordnungsänderungen des Bundes. In der Tat entsteht ein grosser Aufwand, wenn sich nebst den politischen Parteien und den betroffenen Verbänden auch noch 26 Kantone im Detail mit einer Vorlage auseinandersetzen. Allerdings besteht ja keine Pflicht zur Teilnahme an einem Vernehmlassungsverfahren. Wer sich wegen eines Übermasses an Mitsprache ärgert, muss nicht die Kantone reorganisieren, sondern bloss auf eine Stellungnahme verzichten. Ein praktikabler Mittelweg sind Mustervernehmlassungen der KdK oder einer regionalen Regierungskonferenz, dank denen der Aufwand für die einzelnen Kantone in Grenzen gehalten werden kann.
10. Der schweizerische Bundesstaat ist historisch gewachsen und enthält ein fein austariertes Gleichgewicht verschiedenster Kräfte. Mit einem Zusammenschluss einzelner Kantone könnten sich die regionalen Kräfteverhältnisse massiv verschieben. Würden sich beispielsweise die in der Ostschweizer Regierungskonferenz vertretenen Kantone zu einem Kanton „Ostschweiz“ zusammenschliessen, hätte diese Region statt zwölf Ständeräte nur noch deren zwei. Bei einem kleineren Zusammenschluss von lediglich beiden Appenzell, St. Gallen und Thurgau würde die Zahl von sechs auf zwei schrumpfen. Das Gewicht der Ostschweiz in Bern nähme jedenfalls nicht etwa zu, sondern im Gegenteil radikal ab. Dies kann natürlich nicht das Ziel der Reorganisation sein. Wenn man eine Reorganisation der Kantone ins Auge fassen wollte, müsste man dies nicht von einer einzelnen Region aus tun. Vielmehr wäre der gegenteilige Ansatz zu wählen: Der Bundesstaat müsste von oben her gesamthaft neu gegliedert werden.
11. Als Hauptstadt und Sitz der Verwaltung eines Kantons „Ostschweiz“ würde wohl St. Gallen im Vordergrund stehen. Für die Thurgauer Bevölkerung stellt dies keinen Vorteil dar, da sie sich mehrheitlich eher Richtung Zürich orientiert. Einzig im Oberthurgau ist eine Ausrichtung nach St. Gallen erkennbar. Die Ostschweiz als Ganzes bildet keinen funktionalen Raum; weder wirtschaftlich noch in der verkehrsmässigen Erschliessung. Zumindest aus dem Thurtal und der Region Untersee und Rhein führen die hauptsächlichen Verkehrsverbindungen keineswegs nach St. Gallen, ebensowenig übrigens wie jene aus Glarus, Graubünden oder Schaffhausen.

V. Schlussbemerkungen

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der schweizerische Föderalismus zwar gewisse Herausforderungen mit sich bringt, dass die Mittel und Wege zu deren Bewältigung aber vorhanden sind und konsequent genutzt werden. Dabei ist die NFA zu nennen, die den Föderalismus gestärkt und aktualisiert hat. Mit Konkordaten und interkantonalen Konferenzen ist die Zusammenarbeit der Kantone in den geeigneten Bereichen institutionalisiert. In anderen Bereichen fördert die heutige Struktur einen willkommenen Wettbewerb unter den Kantonen. Ein Zusammenschluss von Kantonen der Ostschweiz ist daher nicht notwendig, enthält kaum Potenzial für eine Effizienzsteigerung, schränkt die Autonomie und den Handlungsspielraum ein und schwächt den Einfluss der Ostschweiz auf nationaler Ebene.

Auf der subjektiven Ebene ist daran zu erinnern, dass viele Einwohnerinnen und Einwohner ihren Kanton nicht einfach als Verwaltungseinheit, sondern als echte Heimat empfinden. Diese Verankerung und Identität ginge bei einem grösseren Zusammenschluss verloren. Die Vision Kanton „Ostschweiz“ ist vor diesem Hintergrund und im heutigen politischen Umfeld aussichtslos.

Unter diesen Umständen ist die Angelegenheit nicht weiterzuverfolgen. Die wesentlichen Aspekte zur Beurteilung der Vision sind in der vorliegenden Beantwortung angesprochen, so dass der Regierungsrat keinen Anlass sieht, dem Grossen Rat über diese Beantwortung hinaus einen zusätzlichen Bericht zum Thema Kanton „Ostschweiz“ vorzulegen.

VI. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Antrag nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Claudius Graf-Schelling

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach