



Die Ostschweiz – eine attraktive Region mit Schwächen

In der Ostschweiz fallen die wirtschaftlichen und die politischen Handlungsräume in besonderem Masse auseinander. Diese Diskrepanz führt in verschiedener Hinsicht zu Effizienz- und Effektivitätsverlusten und erklärt wenigstens teilweise, weshalb die Ostschweiz beim Niveau der Attraktivität als Wohnort und der Attraktivität als Arbeitsort einen Rückstand auf die meisten anderen Regionen der Schweiz aufweist. Eine positive Entwicklung kann nur gesichert werden, wenn es gelingt, die Nachteile dieser Fragmentierung durch die Stärken einer durch Vielfalt geprägten Struktur wettzumachen. Die Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell schlägt deshalb vor, einzelne Staatsaufgaben an kantonsübergreifende Funktionskantone zu übertragen.

Die Ostschweiz ist eine attraktive Region. Die Vielfalt der Landschaften, die hohe Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Region und die intakte Umwelt machen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell In-

nerrhoden, das Thurgau und den Kanton St.Gallen lebens- und liebenswert. Diese persönliche Begeisterung für unseren Lebensraum steht allerdings in einem gewissen Widerspruch zur wirtschaftlichen

Entwicklung. Die Resultate des von Dr. Frank Bodmer entwickelten IHK-Monitors zeigen, dass die Ostschweiz beim Niveau der Attraktivität als Wohnort und der Attraktivität als Arbeitsort einen Rückstand auf die meisten anderen Regionen der Schweiz aufweist. Immerhin konnte dieser Rückstand in den letzten fünf Jahren reduziert werden. Vor allem bei der Dynamik als Arbeitsort war die Ostschweiz erfolgreich. Weniger erfreulich dagegen entwickelte sich die Attraktivität als Wohnort. Die verfügbaren Haushalteinkommen haben sich insgesamt unterdurchschnittlich entwickelt und die hier ansässigen Haushalte haben die Tendenz, unsere Region für andere Landesteile zu verlassen.

Diese Diskrepanz zwischen subjektiver und objektiver Wahrnehmung der Qualitäten der Ostschweiz fordert die Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell heraus. Die Attraktivität einer Region als Wohn- und Arbeitsort ist entscheidend für die Zukunft eines Wirtschaftsstandortes. Daher setzen wir uns mit aller Konsequenz für die Verbesserung harter Standortfaktoren wie Infrastruktur, Steuern und Abgaben, Regulierungsdichte, Verfügbarkeit von Standorten und einen flexiblen Arbeitsmarkt ein.

Die politische Landschaft der Ostschweiz

Diese wirtschaftspolitischen Handlungsfelder werden jedoch durch eine Dimension überlagert, die zum historischen Erbe der Ostschweiz gehört. Seit jeher zeichnet sich unsere politische Landschaft durch eine grosse Fragmentierung aus. Der Fürst- abtei St.Gallen als monarchistisch regiertem Flächenstaat stand der unabhängige Stadtstaat St.Gallen gegenüber. Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden trennte die Religion. Andere Gebiete wurden als gemeine Herrschaften, Vogteien oder Grafschaften von der Eidgenossenschaft oder einzelnen Bündnispartnern regiert. Fehlender politischer Zusammenhalt zeichnet bis heute die Ostschweiz aus. Die politischen und die wirtschaftlichen Handlungsräume fallen bei uns in einem besonderen Masse auseinander. Dies bestätigt ein Blick auf die Karte der Arbeitsmarktregionen.

Bei den Arbeitsmarktregionen handelt es sich um Einzugsgebiete, in denen sich das Arbeitsangebot der Haushalte und die Arbeitsnachfrage der Unternehmen entsprechen. Die Grenzen einer Arbeitsmarktregion liegen dort, wo der Pendler-saldo gegen Null fällt.¹ Abbildung 1 illustriert die Abweichungen zwischen den Kantonsgrenzen und den Arbeitsmarkt-



Abbildung 1:
Die Arbeitsmarktregionen der Ostschweiz

regionen in der Ostschweiz. Die Arbeitsmarktregion St.Gallen umfasst die beiden Halbkantone Appenzell und wesentliche Teile der Kantone St.Gallen und Thurgau. Dies bedeutet, dass in der Arbeitsmarktregion St.Gallen die für die Wirtschaftsentwicklung relevanten Entscheidungen die Zustimmung oder Koordination von vier Kantonsregierungen voraussetzen.

Die politischen und wirtschaftlichen Handlungsräume fallen in der Ostschweiz in besonderem Masse auseinander.

Das Sarganserland orientiert sich an der Arbeitsmarktregion Chur, das Linthgebiet in Richtung Zürich. In einer besonderen Situation befindet sich der Kanton Thurgau, der selbst kein Zentrum im Sinne einer eigenen Arbeitsmarktregion bildet. Süd-

und Oberthurgau sind Teile der Arbeitsmarktregion St.Gallen, das Thurtal und die Gegend entlang dem Untersee und dem Rhein gehören zur Arbeitsmarktregion Winterthur/Schaffhausen.

Fragmentierung als Wachstumsbremse

Die Diskrepanz zwischen den politischen und den wirtschaftlichen Handlungsräumen führt in verschiedener Hinsicht zu Effizienz- und Effektivitätsverlusten. Von besonderer Bedeutung ist, dass der politische Druck zum regionalen Ausgleich Qualität und Fortschritt staatlicher Einrichtungen behindern kann. Beispielhaft zeigt sich dies in der Spitallandschaft. Unverändert gilt im Kanton St.Gallen, dass jedes Tal sein eigenes Spital hat. Dazu kommen die Spitäler der Nachbarkantone. Dies hat zur Folge, dass innerhalb von etwas mehr

als zehn Kilometern rund um die Stadt St.Gallen nicht weniger als drei Zentrums-spitäler ihre Leistungen anbieten. Die Kostenfolgen dieser Versorgungsstruktur sind bekannt und zeigen sich bei der Entwicklung der Krankenkassenprämien. Zunehmend diskutiert wird zudem der Zusammenhang zwischen dem Erreichen von Qualitätszielen und den Fallzahlen eines Spitals. Diese Feststellungen sind keine grundsätzliche Absage an kleinere Versorgungseinheiten. Grösse allein garantiert keinen Mehrwert. Kritisch zu beurteilen ist jedoch eine Spitalpolitik, die Grundsatzfragen nicht im Interesse der Patienten und der Steuerzahler, sondern nach regionalpolitischen Gesichtspunkten beantwortet.

Die Diskrepanz zwischen den wirtschaftlichen und den politischen Entscheidungsräumen löst einen hohen und kostspieligen Koordinationsbedarf aus. Verfahren, die der interregionalen Koordination dienen, sind meist schwerfällig und oft erfolglos. Nach den Berechnungen des Vereins Metropole Schweiz benötigen wir zur Gestaltung der horizontalen Zusammenarbeit 22 kantonale Regierungs- und Direktorenkonferenzen, 500 kantonale Beamtenkonferenzen, 311 kantonale Konkordate und schätzungsweise über 1000 Zweckverbände.² An der Spitze steht dabei der Kanton St.Gallen, der rund 220 Konkordate abgeschlossen hat und als Drehscheibe der horizontalen Zusammenarbeit in der Ostschweiz funktioniert.³

Die fehlende politische Geschlossenheit der Ostschweiz manifestiert sich zudem im mangelnden Durchsetzungsvermögen auf nationaler Ebene. Dies illustriert der Zustand unserer Bahninfrastruktur. Mit der gleichen Konsequenz, mit der die öffentliche Hand Milliarden in die Nord-Süd-Verbindungen investiert, werden die

Bedürfnisse der Ostschweiz negiert. Wer heute die 218 Kilometer lange Eisenbahnstrecke von Zürich nach Visp fährt, ist zwei

Die fehlende politische Geschlossenheit manifestiert sich im mangelnden Durchsetzungsvermögen auf nationaler Ebene.

Stunden und mit einer Durchschnittsgeschwindigkeit von über 100 km/Stunde unterwegs. Wesentlich gemächlicher geht es in Richtung Ostschweiz. Für die 120 Kilometer von Zürich nach Heerbrugg benötigt man ebenfalls zwei Stunden, Durchschnittsgeschwindigkeit 60 km/ Stunde. Die Ostschweiz wurde in den vergangenen Jahrzehnten im wahrsten Sinne des Wortes abgehängt. Die Gefahr ist gross, dass sich diese Situation mit dem Engpass Winterthur weiter verschlechtert. Und zwar nicht nur auf der Schiene, sondern auch im Bereich des Strassenverkehrs. Ohne den Bau des Brüttener Eisenbahntunnels und den Ausbau der Autobahn rund um Winterthur auf sechs Spuren entsteht ein Flaschenhals, der die Ostschweiz endgültig ins verkehrspolitische Abseits stellt.

Die zögerliche wirtschaftliche Entwicklung der Ostschweiz ist zu einem wichtigen Teil hausgemacht. Wir bezahlen unsere Fragmentierung mit einem hohen und kostspieligen Koordinationsbedarf. Der

Zwang zum regionalen Ausgleich behindert staats- und wirtschaftspolitische Reformen. Im Gegensatz zur Westschweiz, die bei wichtigen Infrastrukturprojekten mit einer starken und geschlossenen Stimme auftritt, dominieren in der Ostschweiz regionale Einzelinteressen. Das Auseinanderfallen von wirtschaftlichen und politischen Räumen in der Ostschweiz ist eine Wachstumsbremse und erklärt wenigstens teilweise unseren Rückstand gegenüber den starken Metropolitanregionen Zürich, Basel und Bassin Lémanique.

So viel Ostschweiz wie nötig, so wenig wie möglich

Nach Ansicht der IHK St.Gallen-Appenzell kann eine positive wirtschaftliche Entwicklung der Ostschweiz nur gesichert werden, wenn es gelingt, die Nachteile der Fragmentierung durch die Stärken einer durch Vielfalt geprägten Struktur wettzumachen. Es geht nach unserer Überzeugung nicht darum, die regionalen Unterschiede aufzulösen. In einer globalisierten Welt kommt regionalen Identitäten, unterschiedlichen Dialekten und einer im Volk verwurzelten Kultur eine immer grössere Bedeutung zu. Darüber hinaus glauben wir an den Wettbewerb zwischen den Kantonen und den Gemeinden. Grosse politische Einheiten arbeiten nicht zwingend effizienter und effektiver als kleine. Die Idee eines Kantons Ostschweiz erscheint uns daher als

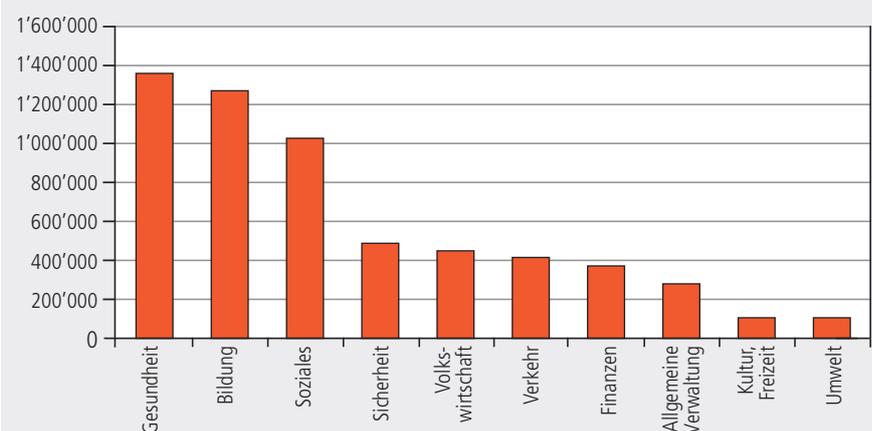


Abbildung 2: Ausgaben der Ostschweizer Kantone nach Funktionen 2006 (ohne Gemeinden)

wenig zielführend. Grossflächige Fusionen lösen das Fragmentierungsproblem nicht. Es gibt keine wie auch immer geartete Gebietsstruktur, die für alle staatlichen Aufgaben genau die richtige Grösse hat.⁴ Das Linthgebiet hat mit der Region Kreuzlingen noch weniger gemeinsam als mit der Stadt St.Gallen.

Erfolgsversprechender erscheint uns eine Vorgehensweise, bei der sich interkantonale Reformen auf diejenigen Bereiche konzentrieren, die aus Sicht der Finanzhaushalte und der Entscheidungskompetenzen der Kantone von besonderer Bedeutung sind. Dies trifft auf das Gesundheits- und das Bildungswesen zu (s. Abbildung 2). Im Sozialbereich dagegen sind die Kantone in erster Linie Vollzugsorgane von Bundesentscheiden ohne eigene Gestaltungskraft. Die Notwendig-

Die Idee eines Kantons Ostschweiz erscheint uns als wenig zielführend.

keit, sich vertieft mit der Gesundheit und der Bildung zu befassen, ergibt sich auch aus der Entwicklung der Ausgaben. Bis heute gehört unsere Gesundheits- und Bildungsinfrastruktur zu den kostengünstigsten der Schweiz. Ostschweizerinnen und Ostschweizer leben gesünder, gehen weniger zum Arzt und vertrauen unverändert auf die aus Sicht der Staatsfinanzen kostengünstige duale Berufsausbildung. Betrachtet man jedoch die Entwicklung, dann stellt man fest, dass die Gesundheits- und Bildungsausgaben bei uns im schweizweiten Vergleich überdurchschnittlich wachsen. Wir riskieren, unsere Kosten- und damit Standortvorteile zu verlieren. Die IHK St.Gallen-Appenzell ist deshalb überzeugt, dass kein Weg an einer Neuorientierung der Ostschweizer Bildungs- und Gesundheitspolitik vorbei

führt. Die wesentlichen Reformansätze sehen wir dabei in einem erhöhten Mass an Wahlfreiheit sowie in der Gründung von Funktionskantonen.

Mehr Wahlfreiheit im Gesundheits- und Bildungswesen

In privatwirtschaftlich organisierten Märkten spielen Kantonsgrenzen keine Rolle. Für die Bevölkerung der Stadt Wil gehören Einkaufszentren im Kanton Thurgau zu den bevorzugten Adressen. Lokale Handwerke bieten ihre Dienstleistungen in der ganzen Ostschweiz an. Die Wertschöpfungsketten der Industrieunternehmen orientieren sich schon längst an der Wettbewerbsfähigkeit internationaler Anbieter. Private Märkte interessieren sich kaum für politische Differenzierungen, sondern suchen die beste Leistung zum bestmöglichen Preis. Vergleichbares wäre auch im Bereich der Bildung möglich. Bereits bei anderer Gelegenheit hat die IHK St.Gallen-Appenzell die freie Schulwahl gefordert. Im Bereich der Gesundheitspolitik steht dieser wichtige Schritt bevor. Unser nationales Parlament hat mit der freien Spitalwahl über die Kantonsgrenzen und der Fallpauschale zur Abgeltung der Spitalleistungen auf den 1. Januar 2012 zwei wichtige Neuerungen eingeführt. Mit diesen Massnahmen verbindet sich die Hoffnung auf einen verstärkten Kosten- und Qualitätswettbewerb.

Allerdings ist die Gefahr gross, dass diese Massnahmen nicht zu den erwünschten Resultaten führen. Jede Wahlfreiheit, die einseitig bei der Nachfrageseite ansetzt, führt unweigerlich zu einer Kostenexplosion. Die Anbieter werden versuchen, neue Angebote zu entwickeln und die Leistungen zu Lasten der Steuerzahler auszubauen. Ein Effekt, der nicht nur im Gesundheitswesen, sondern auch im Bereich der Fachhochschulen zu beobachten ist. In hochregulierten Sektoren bringen Teilliberalisierungen nicht automatisch Verbesserungen.⁵ Eine erfolgreiche Marktsteuerung kann nur gelingen, wenn auch die politischen Entscheidungsprozesse reformiert werden. Dies erwarten wir von der Gründung von Funktionskantonen.

Gründung von Funktionskantonen

Der Vorschlag, durch die Gründung von Funktionskantonen die Bildungs- und Gesundheitspolitik in der Ostschweiz zu reorganisieren, orientiert sich am Konzept der verfassten Zweckregionen (FOCJ) von Professor René L. Frey und Professor Reiner Eichenberger. Grundsätzlich geht es darum, einzelne Staatsaufgaben an neue, spezialisierte öffentlich-rechtliche Körperschaften zu übertragen. Die vertikale Staatsorganisation wird, wie Abbildung 3 illustriert, durch eine kantonsübergreifende, horizontale Ebene ergänzt.



Abbildung 3:

Funktionskantone als kantonsübergreifendes, horizontales Element der Staatsorganisation

Entscheidend ist, dass im Gegensatz zur Konstituierung von Zweckverbänden keine zusätzlichen Entscheidungsebenen gebildet werden. Vielmehr übertragen bestehende kantonale Instanzen ihre Kompetenzen an eine neue öffentlich-rechtliche Institution. Was auf einen ersten Blick revolutionär tönt, hat historische Vorbilder. So waren beispielsweise bis Ende des 18. Jahrhunderts die reformierten Kirchen Teil der Staatsverwaltung. Nach dem Zusammenbruch der alten Eidgenossenschaft im Jahre 1798 bildete man selbständige Kirchgemeinden als öffentlich-rechtliche Körperschaften mit eigener Steuerhoheit, eigener Gemeindeversammlung und einer eigenen Verwaltung. Vergleichbares gilt für Ortsbürger- und Schulgemeinden, die im staatlichen Auftrag spezialisierte öffentliche Funktionen erfüllen.

Das zweite Merkmal der Funktionskantone ist, dass die räumliche Ausdehnung durch die Funktion bestimmt wird, für die sie verantwortlich sind. Funktionskantone orientieren sich an Wirtschaftsräumen und folgen nicht zwingend den Kantons-grenzen. So ist vorstellbar, dass ein Gesundheitskanton Ostschweiz die Kantone Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, das Thurgau und den Kanton St.Gallen umfasst. Sollten jedoch weitere Gesundheitskantone gebildet werden, so könnte es sich als durchaus sinnvoll erweisen, das Spital Linth in einen Gesundheitskanton Zürichsee und die Spitäler in Grabs und Walenstadt in einen Gesundheitskanton Graubünden zu integrieren. Entscheidend sind nicht kantonale Hoheiten, sondern die Bedürfnisse der Bevölkerung als

die Kunden einer Spitalregion. Abbildung 4 illustriert am Beispiel des Gesundheitskantons Ostschweiz die Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen den einzelnen staatlichen Instanzen.

Die bisher von den Kantonsparlamenten wahrgenommenen Aufgaben werden an das neu zu bildende Gesundheitsparlament übertragen. Das Gesundheitsparlament wählt die Gesundheitsdirektion, die für die Führung der Gesundheitsverwaltung verantwortlich ist und die Aufga-

Das Modell der Funktionskantone respektiert die traditionelle Struktur der Kantone.

ben der Vorsteherinnen und Vorsteher der kantonalen Gesundheitsdepartemente übernimmt. Die neue Gesundheitsverwaltung Ostschweiz umfasst die bisherigen kantonalen Gesundheitsdepartemente. Im Gegensatz zum Modell der verfassten Zweckregionen verfügt der Gesundheitskanton über keine eigene Steuerhoheit. Zudem wird auf die direkte Volkswahl der Gesundheitsparlamentarier verzichtet. Diese werden vielmehr durch die einzelnen Kantonsparlamente bestimmt, die darüber hinaus über die Verabschiedung

der Globalbudgets den Finanzrahmen des Gesundheitskantons definieren. Das Volk stimmt über den Ein- und Austritt in einen Gesundheitskanton ab und kann über das fakultative Referendum die Globalbudgets annehmen oder ablehnen.

Das Modell der Funktionskantone respektiert die traditionelle Struktur der Kantone. Die wichtigen Grundsatzentscheide sind auch in Zukunft Sache des Stimmvolks und der Parlamente der einzelnen Kantone. Die strategische und die operative Führung werden jedoch von Organen wahrgenommen, die sich weniger an parteipolitischen, als vielmehr an funktionsspezifischen Kompetenzen orientieren. Gesundheitsparlamentarier können Spezialistinnen oder Spezialisten ohne parteipolitische Qualifikation sein. Zudem erwarten wir vom vorgeschlagenen Modell, dass die Gesundheitsdirektion bei ihren Entscheidungen sachliche Argumente stärker gewichten kann als regionalpolitische. Als Kunden der Funktionskantone partizipieren die Bürgerinnen und Bürger nicht nur über das obligatorische und fakultative Referendum, sondern insbesondere über die ihnen gewährte Wahlfreiheit beim Bezug staatlicher Dienstleistungen.

Kantone AI, AR, TG, SG		Gesundheitskanton Ostschweiz	
Stimmvolk	Kantonsparlamente	Gesundheitsparlament Ostschweiz	Gesundheitsdirektion Ostschweiz
stimmt über Eintritt und Austritt eines Kantons in den Bildungs- und den Gesundheitskanton ab (obligatorisches Referendum)	wählen die Mitglieder des Gesundheitsparlamentes behandeln und verabschieden die kantonalen Globalbudgets	wählt und beauf-sichtigt die Gesundheitsdirektion behandelt und beschliesst: › Voranschlag › Rechnung › neue Ausgaben › Aufgabenplan › Finanzplan › Berichte	bezeichnet im Rahmen der Gesetzgebung die Ziele und Mittel der operativen Führung leitet die Gesundheitsverwaltung bereitet die Geschäfte des Gesundheitsparlamentes vor setzt die Beschlüsse des Gesundheitsparlamentes um

Abbildung 4: Politische Zuständigkeiten im Vergleich

Mut zu eigenen Lösungen

Das von der Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell entwickelte Modell der Funktionskantone irritiert möglicherweise in zweifacher Hinsicht. Einerseits stellen wir ein Modell vor, das visionären Charakter hat und insbesondere in der Realpolitik auf Skepsis stossen wird. Nach unserem Ermessen können jedoch grundsätzliche Fehlentwicklungen nicht mit einer Taktik der kleinen Schritte korrigiert werden. Eine Politik, die sich ausschliesslich am kurzfristig Machbaren orientiert, verliert das Langstreckenrennen um eine erfolgreiche Zukunft. Die Unfähigkeit zu grundlegenden Reformen ist eines unserer Hauptprobleme und unterscheidet uns von der Schweiz des 19. Jahrhunderts, als über fundamentale

Verfassungsrevisionen die Grundlagen für eine erfolgreiche gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Entwicklung gelegt wurden.

Andererseits gehört die Gesundheitspolitik im Gegensatz zur Wirtschafts- und Bildungspolitik nicht zu den Kernkompetenzen einer Industrie- und Handelskammer. Aus Sicht der Attraktivität eines Standortes ist jedoch eine qualitativ hochwertige Infrastruktur von elementarer Bedeutung. Entscheidend ist aber, dass diese Infrastruktur nicht mit einer unkontrollierten Zunahme der Kosten erkaufte wird. Die Ausgaben für Bildung und Gesundheit werden darüber entscheiden, welche Kantone künftig über ein attraktives Steuerklima verfügen. Zu den Gewinnern ge-



Dr. Kurt Weigelt

Direktor IHK St. Gallen-Appenzell

hören alle diejenigen Regionen, die ihre Chancen eigenständig wahrnehmen und sich über kreative Lösungen von der übrigen Schweiz differenzieren. Diesen Mut wünschen wir uns für die Ostschweiz. ■

Fussnoten

- ¹ Blöchliger, S. 134.
² Blöchliger, S. 133.
³ Bochsler, S. 8.
⁴ Blöchliger, S. 353.
⁵ Borner Silvio, Planwirtschaftliche Fehlleistungen, in: Weltwoche Nr. 36.09, S. 25.

Literaturhinweise

- Blöchliger Hansjörg, *Baustelle Föderalismus*, Avenir Suisse (Hg.), Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2005
 – Bochsler Daniel, *Neighbours or friends? When Swiss cantonal governments cooperate with each other*, Regional and Federal Studies 19(2), 2009



IHK
 Industrie- und
 Handelskammer

St.Gallen
 Appenzell

Gallusstrasse 16
 Postfach
 9001 St. Gallen
 T 071 224 10 10
 F 071 224 10 60
 info@ihk.ch
 www.ihk.ch