

## «Haus der Kantone» – die richtige Antwort

### Investition der Kantone in die Willensbildung im Bund

Von Dieter J. Niedermann, St. Gallen\*

Mitte Juni wollen die Kantone darüber entscheiden, ob die Geschäftsstelle der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zusammen mit jenen der kantonalen Fachdirektorenkonferenzen in der Bundeshauptstadt eine gemeinsame Unterkunft im «Haus der Kantone» beziehen soll. Der Autor hält das Bedürfnis für ausgewiesen.

Die Kantone hatten es in den letzten zwanzig Jahren ziemlich schwer. Ihre Existenz wurde bei jedem Jubiläum der Zugehörigkeit zur Eidgenossenschaft hochgelobt, der Föderalismus ist stets beschworenes Thema bei Festreden, «die da oben in Bern» werden als bürgerfern empfunden und doch – wenn es darauf ankommt, werden Bestrebungen nach kantonalen oder regionaler Eigenständigkeit als Kirchturmpolitik oder Kantönligkeit verschrien. Und in der Tat: Selbst in den traditionell den Kantonen verbliebenen Zuständigkeitsbereichen hat je länger, je mehr der Bund das Sagen übernommen oder doch wesentlich mitzubestimmen begonnen. Das gilt für die Bildung ebenso wie für die Gesundheit oder die Polizei. So sind die Kantone vielfach nichts weiter als Verwaltungsbezirke des Bundes geworden.

#### Antiföderalistische Entwicklung

Warum ist es dazu gekommen? Die Ursachen sind vielfältig. Zunächst hat der Bundesgesetzgeber verschiedentlich selbst dafür gesorgt, dass sich der Bund in ehemals kantonale Domänen einzumischen begann. Selbst wenn dies mit der Bundesverfassung nicht ganz im Einklang stand, vermochte niemand die rote Karte zu zeigen: Die Kantone haben kein Mitbestimmungsrecht bei der Rechtsetzung im Bund, Bundesgesetze sind richterlich nicht überprüfbar. Sodann hat je länger, je mehr internationales, namentlich EU-Recht Einzug in die schweizerische Rechtsordnung gefunden. Und die Staatengemeinschaft kümmert sich nicht um innerstaatliche Kompetenzordnungen. Das lässt sich an der gegenwärtigen Diskussion um die steuerlich privilegierte Behandlung von Unternehmungen ablesen.

Ferner hat auch gelegentlich eine unflexible Haltung unter den Kantonen selber nach Eingriffen des Bundes gerufen, etwa im Zusammenhang mit der Volksschulpolitik. Schliesslich waren auch die kleinen Kantone Ursache für Bundeslösungen, musste doch die Machbarkeit einer föderalistischen Lösung an den Ressourcen aller Kantone, also auch der sehr kleinen, gemessen werden. Ursache für den geschwundenen Einfluss war gewiss auch, dass die Kantone lange Zeit ihre tatsächlich vorhandenen Möglichkeiten einzeln und vor allem gemeinsam nicht auszuschöpfen bereit waren; zu sehr wurden individuelle kantonale Interessen verfolgt.

#### Mit dem EWR in die Gegenrichtung

So paradox es zunächst tönen mag: Ausgerechnet die Vorbereitungen zu einem Beitritt der Schweiz zum EWR brachten Bewegung in den föderalistischen Rückwärtsdrall. Man erkannte Anfang der neunziger Jahre, dass angesichts der ziemlich umfassenden bevorstehenden Übernahme europäischer Rechtsstoffe die kantonalen Zuständigkeiten – und auch das Know-how in den Kantonen – stark berührt waren. Es fehlte aber an institutionellen Gefässen für die Koordination der kantonalen Interessen. Das bot die beste Voraussetzung für die Begründung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). In für schweizerische Verhältnisse erstaunlich kurzer Zeit gelang es, mittels interkantonalen Vereinbarung den dafür nötigen Rahmen zu schaffen. Zwar wurden der KdK keine Kompetenzen abgetreten, doch sorgte bereits das koordinierte Vorgehen etwa bei Vernehmlassungsverfahren zu neuem Bundesrecht beziehungsweise zu Staatsverträgen für das erwünschte politische Gewicht.

Dieses erhielt die KdK allerdings keineswegs geschenkt. Seitens des Bundesrates sowie von Teilen der Bundesverwaltung wurde dem Bemühen der Kantone um Wahrung der föderalistischen Ordnung zunächst grösste Skepsis und Ablehnung entgegengebracht. Geradezu absurde Argumente wurden bemüht, um das neue Selbstbewusstsein der Kantone zu torpedieren. So wurde etwa vorgebracht, die KdK sei bundesverfassungswidrig oder es brauche sie nicht, weil schliesslich der Ständerat dazu berufen sei, die Interessen der Kantone auf der Bundesebene wahrzunehmen.

Es bedurfte einiger Jahre und auch einiger politischer Schachzüge sowie der normativen Kraft des Faktischen, bis die Akzeptanz der KdK als Verhandlungspartner erreicht war – ein Liebesverhältnis wurde daraus bis heute nicht. Das hinderte die KdK allerdings nicht an einer stetigen Entfaltung. Auch wurde immer stärker spürbar, dass sie dort präsent sein musste, wo das eidgenössische politische Leben stattfindet: in Bern. So verlegte sie in der zweiten Hälfte der neunzi-

ger Jahre ihre Geschäftsstelle von Solothurn nach Bern; zugleich wuchs sie zu einem umfassenden Koordinations- und in verschiedenen Bereichen, etwa der Europapolitik, auch zu einem Kompetenzzentrum heran. Das geschah allerdings mit einem sehr bescheidenen Budget. Zu einem umfassenden Lobbying, wie es die meisten Wirtschaftszweige erfolgreich betreiben, kam es nach wie vor nicht, da die dazu notwendige personelle und sachliche Infrastruktur nicht finanziert werden wollte. Dabei wäre die Rechnung dafür eigentlich schon lange aufgegangen: Die gewaltigen Finanzströme von den Kantonen zum Bund und zurück, die Bedeutung einer Bundesgesetzgebung, die den Möglichkeiten von Kantonen und Gemeinden Rechnung trägt und das vielfach in der Bundesverwaltung nicht vorhandene Verständnis für die Verhältnisse an der Basis rechtfertigen es gewiss, angemessen in die Willensbildung im Bund zu investieren.

#### Neues Selbstbewusstsein der Kantone

Im Laufe von Jahrzehnten gewachsene Strukturen in Frage zu stellen, braucht viel Kraft. Die sachbereichsbezogenen Koordinationsinstrumente der Kantone sind namentlich die Fachdirektorenkonferenzen. Die wichtigen unter ihnen verfügen schon seit langem über professionelle oder semi-professionelle Geschäftsstellen, die allerdings individuell und dezentral organisiert wurden. Umso bemerkenswerter ist es, wenn nun eine Zusammenfassung in Bern in greifbare Nähe gerückt ist. Die Vorteile liegen auf der Hand: Kaum einen Bereich staatlicher Aufgabenerfüllung gibt es noch, der nicht verschiedene Berührungspunkte zu anderen Bereichen hätte. Die vernetzte Problemlösung ist zur Selbstverständlichkeit erfolgreicher Managements geworden. Daher ist es nur folgerichtig, wenn auch die Direktorenkonferenzen und ihre Geschäftsstellen näher zueinander rücken und den gegenseitigen Austausch erleichtern. Selbstverständlich werden damit nicht nur die Kontakte untereinander, sondern auch nach aussen, namentlich zu Entscheidungsträgern der Bundesverwaltung, des Parlaments sowie zu Lobbyisten, auch zu den nationalen Medien, wesentlich gefördert.

Die Zusammenfassung interkantonalen Instrumente und Infrastrukturen in einem «Haus der Kantone» ruft nun – nicht ganz unerwartet – nach Kritik aus Parlamentarierkreisen. Die Kantone sollten sich auf ihre eigene Domäne beschränken und die Bundespolitik den Organen des Bundes überlassen, heisst es etwa. Sie litten



Das ehemalige Gebäude der PTT-Generaldirektion an der Speichergasse 6 in Bern – heute im Eigentum der Winterthur Leben – soll Sitz der Konferenz der Kantonsregierungen werden.

unter Selbstüberschätzung und seien daran, unnötig Geld zum Fenster hinauszuerwerfen, indem sie versuchten, eine Parallelorganisation zu den eidgenössischen Räten aufzubauen. Die differenzierte Argumentation reicht bis zur Kurzqualifikation «Schnapsidee». Dabei wären gerade etliche Bundesparlamentarier gut beraten gewesen, sich in der Vergangenheit etwas mehr darum zu kümmern, welche Konsequenzen ihr Legiferieren für die nachgeordneten Gemeinwesen haben kann. Vielleicht hätten sie an Orientierungsveranstaltungen der Kantone – soweit solche stattgefunden haben – mindestens so wichtige Impulse erhalten wie an jenen irgendwelcher Wirtschaftslobbyisten. Auch ist bekannt, dass die Bemühungen vieler Kantonsregierungen, die Bundesparlamentarier ihres Kantons regelmässig oder bei besonderem Anlass zu orientieren, nicht selten auf höfliches Desinteresse stossen. Und da wird denn auch erkennbar, wo die Grenzen des Parlamentarismus liegen: Ratsmitglieder sind von ihren Wählern dazu bestimmt worden, deren Interessen parlamentarisch zu vertreten; ein Mandat ihres Kantons haben sie nicht – auch die Ständeräte nicht. Es gibt also keinen Grund für die Kantone, sich allzu sehr auf parlamentarischen Goodwill zu ver-

lassen – die Rechtswirklichkeit legt davon beredtes Zeugnis ab. So ist denn die Absicht, bestehende Strukturen in einem «Haus der Kantone» zusammenzufassen und allenfalls moderat auszubauen, nichts weiter als ein längst fälliger Schritt auf dem mühsamen Weg der Kantone, den Föderalismus am Leben zu erhalten. Dieser kann auch dadurch erleichtert werden, dass vermehrt unter den Kantonen zusammengearbeitet und koordiniert wird. Nach der erfolgreichen Überprüfung der Aufgabenverteilung und des Lastenausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA) gibt es vorerst keine Anzeichen dafür, dass eine weitere schlechende Zentralisierung mit all ihren Folgen der Bürgerferne, der höheren Verwaltungskosten mit zunehmender Verschuldung, einer gewissen Anonymität und geringerer Berücksichtigung regionaler Unterschiede Unterstützung bei einer Mehrheit der Bürgerschaft fände. Diese hat sich nämlich erst vor acht Jahren im Rahmen der Volksabstimmung über die Bundesverfassung darüber ausgesprochen, dass der Föderalismus bis auf weiteres schweizerisches Staatsprinzip bleiben soll. Die Kantonsregierungen tun gut daran, sich auf ihrem konsequenten Weg engerer Zusammenarbeit nicht beirren zu lassen.

## Die ersten drei Monate in der Arbeitslosigkeit sind entscheidend

### Jeder fünfte Stellensuchende wird langzeitarbeitslos

Wer nach drei Monaten Arbeitslosigkeit noch keine neue Stelle gefunden hat, für den sinken die Erfolgchancen deutlich. Zu diesem Schluss kommt eine Studie von 13 Deutschschweizer Kantonen. Sie wollen als Massnahme gegen Langzeitarbeitslosigkeit enger mit privaten Stellenvermittlern zusammenarbeiten und stellen Forderungen an die Arbeitgeber.

**fur.** Die Suche nach einer Arbeitsstelle ist ein Rennen gegen die Zeit. So sagte es die Zürcher Volkswirtschaftsdirektorin Rita Fuhrer (svp.) am Dienstag vor den Medien, und so legt es die dort präsentierte Studie des überkantonalen Projekts Amosa (Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug) nahe. Je länger ein Stellensuchender nicht fündig wird, desto geringer werden die Chancen, dass er noch zu einem Arbeitsplatz kommt. Im dritten Monat der Arbeitslosigkeit sind die Chancen laut der Studie am höchsten. Die von Amosa berechnete Wahrscheinlichkeit eines Stellenantritts in dieser Zeit liegt bei

über 80 Prozent. Danach sinkt die Quote. Nach einem Jahr Arbeitslosigkeit – ab diesem Zeitpunkt spricht man von Langzeitarbeitslosigkeit – liegt sie unter 50 Prozent. Davon betroffen waren im vergangenen Jahr 20,4 Prozent der durchschnittlich rund 81 500 Stellensuchenden. Mit anderen Worten: Jeder fünfte Stellensuchende ist langzeitarbeitslos. Basis dieser Berechnungen sind die An- und Abmeldungen bei den regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV).

#### Junge am wenigsten betroffen

Die gegenwärtige gute Wirtschaftslage hat die Situation zwar ein wenig entschärft. Mit der Zahl der Stellensuchenden sank in den letzten Jahren auch jene der Langzeitarbeitslosen. Ihr Anteil unter den Stellensuchenden ist aber hoch, zumal er vor vier Jahren unter 10 Prozent lag. Die Auswertungen der Amosa-Projektgruppe ergab ferner, dass die Gefahr, in die Langzeitarbeitslosigkeit zu geraten, mit dem Alter steigt. In den Altersgruppen von 15 bis 19 Jahren und von 20 bis 24 Jahren – in diesen Segmenten spricht man von Jugendarbeitslosigkeit – bleiben weniger als 10 Prozent der Stellensuchenden länger als ein Jahr bei einem RAV eingeschrieben (siehe Grafik). Unter den Arbeitslosen ab 60 Jahren finden nur noch knapp 40 Prozent innerhalb eines Jahres eine Stelle. Allerdings werden ältere Personen gegenüber jungen seltener überhaupt arbeitslos.

Ein erhöhtes Risiko, langzeitarbeitslos zu werden, haben auch stellenlose Ausländer, vor allem solche aus der Türkei oder aus Ländern des ehemaligen Jugoslawien. Signifikante geschlechter-spezifische Unterschiede gibt es nicht. Interessant ist hingegen, dass Tourismus-Kantone wie Graubünden, Ob- und Nidwalden eine unterdurchschnittliche Langzeitarbeitslosenquote haben. Wie Amosa-Projektleiter Michael Morlok erklärte, liegt das daran, dass dort der Arbeitsmarkt von hoher Saisonalität geprägt ist. Stellensuchende im Gastgewerbe fänden in der Saison stets wieder Arbeit und seien so nie lange ohne Stelle.

#### Private Stellenvermittler wollen Daten

Langzeitarbeitslosigkeit ist eine Hypothek bei der Bewerbung. Laut Morlok reagieren Arbeitgeber skeptisch auf längere Pausen. Sie gingen davon aus, dass Langzeitarbeitslose den Anforderungen des Arbeitsmarktes nicht gewachsen seien und charakterliche Defizite oder nicht genügend Motivation hätten. Sie wünschen sich daher strengere

Beschäftigungsprogramme für Arbeitslose und mehr Unterstützung seitens des Staates im Falle der Anstellung von Langzeitarbeitslosen. Dass es solche Unterstützung etwa in Form von Einarbeitungszuschüssen schon gebe, sei vielen Arbeitgebern nicht bewusst, erklärte Bernard Neidhart vom Verband schweizerischer Arbeitsämter.

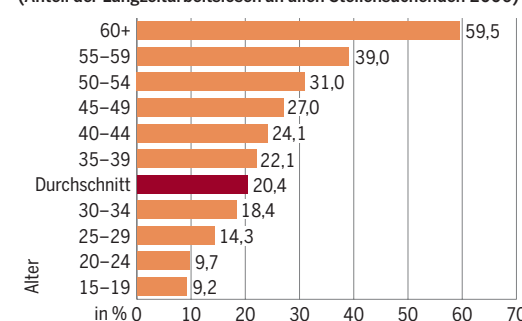
Die 13 Amosa-Kantone wollen umgekehrt die Arbeitgeber in die Pflicht nehmen. Diese sollen schon während der Beschäftigung handeln. So soll jeder Arbeitgeber die Arbeitsmarktfähigkeit seiner Mitarbeiter alle fünf Jahre mit einem noch zu entwickelnden Test überprüfen und mithelfen, Defizite zu erheben. Die persönliche Entwicklung der Arbeitnehmer soll in einem Bildungspass dokumentiert werden. Die Arbeitsvermittlungen der öffentlichen Hand müssten zudem schneller reagieren und mehr Ressourcen in die erste Phase der Arbeitslosigkeit investieren. Sie sollen auch den Suchenden stärker helfen, ausserhalb der angestammten Branche oder in einem anderen Kanton eine neue Stelle zu finden.

Verbessern wollen die zuständigen kantonalen Ämter auch die Zusammenarbeit mit den privaten Stellenvermittlern. Diese kritisieren vor allem, dass sie nicht an die Daten über die Arbeitslosen herankämen. Die privaten Vermittler verfügten über Know-how und die nötigen elektronischen Hilfsmittel, um für Stellensuchende den passenden Arbeitsplatz zu finden, erklärte Georg Staub, Direktor von Swisstaffing, dem Verband der Personaldienstleister. Nur die dafür nötigen Daten der Stellensuchenden fehlten.

Weitere Artikel Seite 19 und 52

#### Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit nach Alter

(Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Stellensuchenden 2006)



Quelle: AVAM, Seco

NZZ

\* Der Autor war von 1980 bis 1999 Staatssekretär (Staatschreiber) des Kantons St. Gallen. Seinerzeit war er an der Gründung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) mitbeteiligt.