
Politische Institutionen und kantonale Staatstätigkeit

Adrian Vatter und Markus Freitag

1 Einleitung

Ausgangspunkt der präsentierten Forschungsergebnisse ist die Beobachtung, dass trotz des föderalen Zusammenschlusses die 26 Schweizer Kantone nicht zu homogenen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Einheiten geworden sind, sondern beträchtliche und weiter zunehmende Unterschiede zwischen den einzelnen Ständen bestehen (Kriesi 1998, Linder 1999, Vatter 2002).¹ Mit Blick auf die politischen Institutionen in den Kantonen verweist Linder (1999: 153) zudem darauf, dass „die Kantonsfreiheiten eigener Organisation, Behördenwahl und Aufgabenerfüllung eine ausserordentliche Vielfalt kantonalpolitischer Institutionen entstehen“ liessen. Nichtsdestotrotz wurde dieses ideale Experimentierfeld bis heute kaum für komparative Wirkungsanalysen politischer Institutionen genutzt. Ausgehend von der unterschiedlichen Ausgestaltung der politischen In-

¹ Der vorliegende Beitrag fasst die wichtigsten Forschungsergebnisse eines vom Schweizer Nationalfonds innerhalb des SPP „Demain la Suisse“ unterstützten Projektes zu den politisch-institutionellen Bestimmungsgründen kantonaler Staatstätigkeit zusammen (Nr. 50-58521.99).

stitutionen der Kantone einerseits und ihren unterschiedlichen Leistungsprofilen andererseits, soll in diesem Kapitel danach gefragt werden, *welche politisch-institutionellen Faktoren die staatliche Tätigkeit der Kantone in besonderem Masse beeinflussen*. Mit anderen Worten: In welchem Masse erklären -- neben soziodemographischen und sozioökonomischen Variablen -- vor allem *politische Institutionen* (insbesondere institutionelle Besonderheiten wie das Ausmass an direkter Demokratie, der Föderalismus und die Konkordanz) *die Unterschiede und Gemeinsamkeiten kantonaler Leistungsprofile*? Im Mittelpunkt steht damit die Frage, wie die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Leistungsprofile (Outcomes) der Schweizer Kantone unter Zuhilfenahme der Theorien der Staatstätigkeitsforschung im allgemeinen und politisch-institutioneller Hypothesen im besonderen erklärt werden können. Dabei werden vor allem die fiskalischen und wohlfahrtsstaatlichen Konsequenzen der unterschiedlichen politisch-institutionellen Arrangements in den Kantonen untersucht.

Der Frage nach dem Einfluss politischer wie institutioneller Bedingungen auf die Gleichheit und Disparität der 26 Schweizer Kantone in Bezug auf ihre wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen ist in der bisherigen sozialwissenschaftlichen Forschung kaum Aufmerksamkeit geschenkt worden. Es fehlt mithin eine vergleichende subnationale Policy-Analyse, die auf einer systematisch erhobenen und umfangreichen Datenbasis die Frage "what governments do, why they do it, and what difference it makes" (Dye 1976) beantwortet. Die Klärung dieser Fragestellung ist nicht allein für die vergleichende Staatstätigkeitsforschung von Belang. Darüber hinaus können auch Erkenntnisse im Hinblick auf die Auswirkungen laufender Reformen im Bereich der Verwaltungsorganisationen (NPM), der direkten Demokratie und des Föderalismus erwartet werden.

Konkret sollen die kantonalen Tätigkeiten in den *1980er und 1990er Jahren* untersucht werden. Damit kann die Wirkung *politischer Institutionen* in zweierlei Hinsicht analysiert werden: Zum einen im kantonalen Querschnitt, der einer unterschiedlichen Ausgestaltung kantonalpolitischer Basisinstitutionen Rechnung trägt. Zum anderen im Längsschnitt, wodurch *der Einfluss des Wandels politischer Rahmenbedingungen* auf soziale und finanzpolitische Entwicklungen erfasst werden kann.

Das Kapitel ist wie folgt aufgebaut: Im nächsten Abschnitt stehen die Präsentation der verschiedenen *Theriefamilien der Staatstätigkeitsforschung* sowie die Herleitung von *Hypothesen* für einen Subsystem-Vergleich der Kantone im Zentrum. Der dritte Abschnitt widmet sich dem *gewählten Untersuchungsdesign*, während der vierte Abschnitt *die empirischen Befunde im Überblick* darstellt. Abschliessend werden die Ergebnisse in Form von *Schlussfolgerungen* zusammengefasst.

2 Theorien und Hypothesen der Staatstätigkeitsforschung

Die international vergleichende Staatstätigkeitsforschung kann sich in Anlehnung an Schmidt (2000) auf mehrere Theriefamilien berufen. Es handelt sich hierbei um *die Sichtweise der sozioökonomischen Determination, die Parteidifferenzhypothese, die Theorie der Machtressourcen organisierter Interessen, die politisch-institutionalistische Theorie, die Theorie der politischen Erblast, die Lehre von den Wirkungen politisch-kultureller Grössen* sowie um *die internationale Hypothese*. Gerade die ersten vier Schulen können auch mit Gewinn in einen Gliedstaatenvergleich eingebracht werden (vgl. Freitag/Vatter 2000; Freitag/Bühlmann 2003; Freitag et al. 2003; Vatter/Freitag 2002; Vatter/Rüefli 2003). Im Folgenden werden die für einen subnationalen Vergleich relevanten Theorieansätze kurz vorgestellt, wobei dem *politisch-institutionellen Ansatz* ein besonderes Gewicht zukommt.

Von besonderer Tragweite in der Erklärung der Staats- und Regierungstätigkeiten sind Ansätze, die den *politisch-institutionellen Bedingungen* als interpersonale, formelle oder informelle Regeln eine grosse Bedeutung beimessen. Institutionen geben in diesem Sinne spezifische Spielregeln vor, die den Handlungskorridor für die Entscheidungsträger festlegen und dadurch eine hohe Pfadabhängigkeit der Regierungspolitik erwarten lassen (Hall 1996, Immergut 1992, Weaver/Rockman 1994). Eine besondere Relevanz geniessen dabei die Regelungen der politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse wie etwa eine ausgebaute Direktdemokratie, das Ausmass an Dezentralisierung oder die Art der Entscheidungsfindung, sprich ob diese eher konsensdemokratischen

Praktiken folgt oder vielmehr wettbewerbsdemokratisch bestimmt wird (Vatter/Freitag 2002).

Konkordanzdemokratien zeichnen sich bekanntlich durch ausgefeilte Kompromisstechniken aus, was sich in vielen Fällen durch das Schnüren von Paketlösungen und die überproportionale Berücksichtigung von nationalen, sprachlichen, religiösen und politischen Minderheiten zeigt (Kriesi 1998, Linder 1999). Theoretisch ist deshalb zu erwarten, dass diese Politik des gegenseitigen Entgegenkommens und Aushandelns eine Vielzahl von Interessen befriedigen muss und damit eine *überdurchschnittliche Staatstätigkeit* fördert. Mit anderen Worten: Eine parteipolitisch breit abgestützte Exekutive und ein stark fragmentiertes Parteiensystem mit zahlreichen Konfliktlinien als typische Merkmale von Konkordanzdemokratien sollten das sozial- und wohlfahrtsstaatliche Engagement des Staates begünstigen (Lijphart 1994, Schmidt 1998: 208). Während die Konsensdemokratie tendenziell staatliche Intervention fördert, zählen dezentrale Strukturen zu institutionellen Vetospielern, die einer zentralstaatlichen Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit entgegenstehen, den Politikwandel blockieren oder verlangsamen und damit das staatliche Engagement zügeln (vgl. Tsebelis 2002).

Föderalismus und dezentrale Entscheidungsstrukturen fördern beispielsweise die Zahl verhandlungsrelevanter Akteure und die Heterogenität der Interessenlagen. Die Zersplitterung der fiskalpolitischen Kompetenzen kann zu Entscheidungsblockaden führen, in budgetpolitische Unbeweglichkeit münden und die Möglichkeit zur *Staatsintervention allgemein erschweren*. Zudem begrenzt eine föderale Machtteilung in Form einer fiskalpolitischen Dezentralisierung die ad-

ministrativen und finanziellen Handlungsspielräume des Zentralstaates, was dessen Planung und Durchführung wohlfahrtstaatlicher Politik behindert (Vatter/Freitag 2002). Ferner führt eine dezentrale staatliche Organisation zu einem erhöhten fiskalischen Wettbewerb unter den Gliedstaaten um die mobile Bevölkerung. Mit anderen Worten: Vor dem Hintergrund einer fiskalisch motivierten Abwanderungsoption finanzkräftiger Firmen und Individuen befinden sich die subnationalen Einheiten in einem Standortwettbewerb gerechtfertigter Steuerpreise. Konsequenz dieses vermeintlichen Wettlaufes um den günstigsten Steuertarif wären geringe Staatseinnahmen und die Minderung öffentlicher Leistungen als Folge der niedrigen Steuerbasis und fehlender staatlicher Einkünfte. In der Summe der Argumente liesse sich deshalb *ein dämpfender Effekt dezentraler Entscheidungsstrukturen auf die staatliche Tätigkeit* erwarten.

Unter Bezugnahme der zu untersuchenden kantonalen Demokratien, die sich gemäss den Klassifikationstypen der vergleichenden Regierungslehre zunächst einmal als präsidentielle Konsensdemokratien (Vatter 2002) unterschiedlicher Ausprägung einordnen lassen, kann nun zusammenfassend ein *erster politisch-institutioneller Hypothesenblock* aufgestellt werden. Im Mittelpunkt stehen hier vor allem die *Wirkungsweise der Konkordanzmerkmale und der dezentralen Machtteilung*: Je umfassender die vom Volk gewählten Kollegialregierungen nach parteipolitischen und wählermässigen Anteilen zusammengesetzt sind, um so eher verfolgen sie übergeordnete gesamtwirtschaftliche Interessen, was sich in einer erfolgreicherer Wirtschaftsperformanz, einer expansiveren Wohlfahrtspolitik und einem generell ausgeprägterem Staatsinterventionismus niederschlägt, während zwischen dem Grad an Dezentralisierung und der Höhe der öffentlichen Ausgaben ein negativer Zusammenhang erwartet wird.

Kantonale Politiksysteme zeichnen sich auf politisch-institutioneller Ebene nicht nur durch ihren unterschiedlichen Grad an Konkordanz und Dezentralismus, sondern ebenso durch die ungleiche Bedeutung der *direkten Demokratie* aus. So verfügen insbesondere einzelne Kantone der deutschsprachigen Schweiz über sehr weitgehende Initiativ- und Referendumsformen und eine traditionsreiche Kultur der direkten Bürgerbeteiligung. Die Stände der französischen Schweiz orientieren sich hingegen stärker am repräsentativen Demokratiemodell (Lutz/Strohmam 1998, Trechsel/Serdült 1999). Mehrheitlich wird in der Literatur der direkten Demokratie *ein hemmender Einfluss auf die Staatstätigkeit* zugesprochen. Eine tiefe Staatsquote, ein bescheidener Anteil an Staatsangestellten, niedrige Steuern und eine geringe Staatsverschuldung sind die zu erwartenden Konsequenzen direktdemokratischer Institutionen (Kirchgässner et al. 1999). Vertreter der Neuen Politischen Ökonomie sehen in den Volksrechten vor allem ein wirkungsvolles Instrument zur Disziplinierung der nach rent-seeking strebenden staatlichen Entscheidungsträger und zur Lösung des Prinzipal-Agent Problems (Blankart 1992, Frey 1994). Aus theoretischer Warte sprechen zudem die starke Verknüpfung von Steuer- und Ausgabenentscheidungen, die fehlenden Möglichkeiten von Logrolling, Bargaining und der fehlende Einsatz politischer Konjunkturzyklen parlamentarischer Systeme für die restriktive Wirkung der direkten Demokratie auf den Staatsverbrauch (Wagschal 1997, Wagschal/Obinger 2000).

In einem *zweiten politisch-institutionellen Hypothesenblock (direktdemokratische Thesen)* lassen sich die im Vordergrund stehenden *Hypothesen zur staatsinterventionistischen Wirkungsweise der direkten Demokratie deshalb wie folgt postulieren*: Je stärker die direktdemokratischen Verfahren in einem Kanton

ausgebaut sind und je häufiger die Volksrechte genutzt werden (etwa in Form des Finanzreferendums), desto geringer wird das Ausmass der staatlichen Intervention auf der Einnahmen- wie Ausgabenseite sein.²

Die *weiteren Theorieschulen liefern* für unsere Untersuchung in erster Linie die Kontrollgrössen. Zunächst ist hier der *partei soziologische* Ansatz zu erwähnen, der die Unterschiede einer erfolgreichen Wirtschafts- und Sozialpolitik auf die Machtverteilung zwischen Arbeit und Kapital und zwischen bürgerlichen und sozialdemokratischen Parteien zurückführt. Vertreter der konflikttheoretisch ausgerichteten Parteienherrschaftstheorie betrachten die Tätigkeit des Staates in erster Linie als das Ergebnis politischer Entscheidungen, wobei insbesondere der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung eine determinierende Wirkung auf die Politikergebnisse zugesprochen wird (Castles 1982, Hibbs 1977, Hicks/Swank 1992, Huber et al. 1993, Schmidt 1996: 205). Im Kern und von etwaigen politikfeldspezifischen Ausnahmen abgesehen fördern linke Regierungen eher die staatliche Tätigkeit, während ihre rechten und bürgerlichen Gegenspieler diese hemmen.

Ein weiterer Ansatz stellt die *Machtressourcen organisierter Interessen* in den Vordergrund der Analyse. Die artikulierten Interessen sozialer Klassen, deren Organisations- und Konfliktfähigkeit, die Kräfteverhältnisse zwischen gesell-

²Neben der Staatstätigkeitsforschung erlaubt der Vergleich der Schweizer Gliedstaaten auch Analysen zur wirtschaftlichen Leistungskraft der Kantone. Bisherige Studien weisen hier vor allem direktdemokratischen Beteiligungsrechten eine zentrale Bedeutung zu: Je stärker die Volksrechte ausgebaut sind, desto höher sind das wirtschaftliche Wachstum und das erwirtschaftete Sozialprodukt pro Kopf (Feld/Savioz 1997; Freitag/Vatter 2000).

schaftlichen Klassen und ihren angehängten Organisationen sowie das strategische Handeln der politischen Eliten bestimmen in dieser Theorie die Staatstätigkeit und deren polit-ökonomische Ergebnisse (Cameron 1984, Olson 1991, Korpí 1991).

Der vierte Ansatz, die Theorie der *sozioökonomischen Determination*, ist funktionalistisch ausgerichtet und ordnet politischen und institutionellen Faktoren gegenüber sozioökonomischen Einflussgrössen eine untergeordnete Rolle zu. Ihr zufolge sind staatliche Politiken vor allem als Reaktion auf strukturell erzeugte Probleme der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung zu verstehen. Im Kern dieses Ansatzes steht die Hypothese, dass die sozioökonomische Entwicklung vor allem mit fortschreitender gesellschaftlicher Ausdifferenzierung, wachsendem wirtschaftlichem Reichtum und sozialer und politischer Modernisierung einhergeht (vgl. Wilensky 1975).

Aufgrund der spezifischen Eigenschaften der politischen Systeme der Kantone als halbdirekte Konkordanzdemokratien ist insgesamt zu erwarten, dass sich *die politisch-institutionelle Hypothesen* zur Erklärung der Kantonsunterschiede besonders eignen. Andere Theorieansätze, die in ihrer Argumentation entweder die Eigenschaften repräsentativer Mehrheitsdemokratien zugrunde legen (Parteiendifferenz- und Machtressourcenansatz) oder ausgesprochen grosse Wohlstandsdifferenzen zwischen den Untersuchungseinheiten unterstellen (sozioökonomischer Determination) sollten eine geringere Relevanz aufzeigen.

3 Untersuchungsdesign

Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse stützen sich auf umfangreiche Teilstudien, die im Rahmen eines vom Schweizer Nationalfonds innerhalb des SPP „Zukunft Schweiz“ unterstützten Forschungsprojektes zu den politisch-institutionellen Bestimmungsgründen kantonaler Staatstätigkeit entstanden sind. Die durchgeführten empirischen Analysen kantonaler Leistungsprofile sind dabei der Vorgehensweise gefolgt, wie sie bei international vergleichenden Forschungsprojekten gewählt und empfohlen wird (vgl. Schmidt 1998). So wurden die abhängigen Variablen zur fiskalpolitischen und politikfeldspezifischen Performanz der Kantone mit reinen *Querschnittanalysen* einerseits und kombinierten *Längs-Querschnittmodellen* (gepoolte Quer- und Längsschnittanalysen/Times-Series-Cross-Section-Analysis) andererseits empirisch überprüft. Die Auswahl der finanzwirtschaftlichen und Staatstätigkeits-Indikatoren folgte bestehenden Untersuchungen der komparativen Demokratieforschung, die den Fokus insbesondere auf die Leistungskraft von Konkordanzsystemen legen (Armingeon 1996, Crepaz 1996, 1998, Lijphart 1994, 1999). Bei den ausgewählten Performanzindikatoren handelte es sich erstens um zentrale Parameter der allgemeinen Staatstätigkeit (Höhe der Staatsausgaben), zweitens um Grössen ausgewählter Politikfelder, bei denen die Kantone über ausgeprägte Handlungsspielräume verfügen (Gesundheits- und Bildungspolitik, gemessen an den jeweiligen Ausgaben pro Kopf) und schliesslich um die Ausgestaltung des Steuersystems (Steuereinnahmen und –belastung). Aus Gründen der Überschaubarkeit und fehlender Ausbreitungsmöglichkeiten wird sowohl auf die Operationalisie-

rung der Variablen als auch auf die Präsentation der statistischen Modelle verzichtet. Ausführliche Angaben hierzu finden sich in den verschiedenen Studien, die jeweils zu Beginn der einzelnen Abschnitte erwähnt werden.

4 Empirische Befunde im Überblick

Tabelle 1 fasst die wichtigsten empirischen Befunde der durchgeführten Untersuchungen zusammen und gibt Aufschluss darüber, wie weit die Hypothesen bzw. Theorieansätze der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung Gültigkeit für die Schweizer Kantone besitzen. Die Präsentation der Ergebnisse gliedert sich in die obgenannten drei Teilbereiche.

Legende zu Tabelle 1:

„+“ = signifikanter positiver Zusammenhang;

„-“ = signifikanter negativer Zusammenhang;

„0“ = kein signifikanter Zusammenhang

Tabelle 1: Empirische Ergebnisse im Überblick

THEORIEANSÄTZE	STAATSAUSGABEN PRO KOPF	SOZIALAUSGABEN PRO KOPF	VERWALTUNGS-AUSGABEN PRO KOPF	BILDUNGS-AUSGABEN PRO KOPF	GESUNDHEITS-AUSGABEN PRO KOPF	STEUEREINNAHMEN PRO KOPF	GESAMTE STEUERBELASTUNG	VERMÖGENS- STEUER- BELASTUNG
Politisch-Institutioneller Ansatz								
Konkordanz	+	+	0	+	0	0	0	0
Zentralisierung	+	+	+	+	0	0	+	0
Merkmale der direkten Demokratie								
• <i>Institutionen der direkten Demokratie</i>	-	-	0	0	0	-	-	-
• <i>Nutzung der direkten Demokratie</i>	-	-	-	0	0	0	0	0
Parteiherrschaftstheorie								
Linksparteien in der Regierung	0	0	0	0	0	0	0	0
Mitteparteien in der Regierung	0	0	0	0	0	0	0	0
Rechtsparteien in der Regierung	0	0	0	0	0	0	0	0
Theorie der Machtressourcen organisierter Interessen								
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad	0	0	0	0	0	0	+	0
Kontrollierende Variablen								
Urbanisierungsgrad	+	+	+	+	+	+	-	-
Wirtschaftswachstum	0	0	0	0	+	+	-	0
Deutschsprachige Kantone	+	+	+	0	0	0	0	0
Transferzahlungen	+	+	+	+	0	0	0	0

4.1 Determinanten der allgemeinen Staatstätigkeit in den Kantonen

Die Überprüfung potentieller Erklärungsgrößen des unterschiedlichen *Grades an staatlicher Intervention* in den Kantonen legt in erster Linie die *unterschiedlichen Wirkungen bzw. Handlungslogiken* von Konkordanz, Dezentralisierung und direkter Demokratie als Merkmale von Verhandlungsdemokratien auf die öffentlichen Ausgaben offen: Während *ausgebaute Volksrechte und eine dezentrale Staatsstruktur einen zügelnden Effekt* auf das Verhalten der öffentlichen Hand ausüben, führen *konkordante Merkmale zu expansivem Staatshandeln* (vgl. ausführlich Vatter/Freitag 2002). Eindeutig sind die beschränkenden Effekte der direktdemokratischen Institutionen auf die Ausgabentätigkeit der öffentlichen Hand. Je höher die institutionalisierten Barrieren der Ergreifung eines Finanzreferendums sind und je seltener es tatsächlich ergriffen wird, umso höher fallen die öffentlichen Ausgaben (Staats-, Sozial- und Verwaltungsausgaben) aus. Der dämpfende Effekt föderaler Machtteilung auf das (zentral)-staatliche Engagement bestätigt sich ebenfalls mehrheitlich: Je stärker die Kantone fiskalisch oder organisatorisch dezentralisiert sind, desto geringer fällt der staatliche Konsum aus. Umgekehrt bestätigen unsere empirischen Analysen einen expansiven Effekt konkordanzdemokratischer Merkmale auf das staatliche Handeln in den Schweizer Kantonen. So steigen mit zunehmender parteiförmiger Organisation und Regelung gesellschaftlicher Konflikte die Staats- und Wohlfahrtsausgaben, während Kantone mit einem geringen Grad an so gemessener Konkor-

danz vergleichsweise niedrige öffentliche Ausgaben verzeichnen.³ Signifikante Ergebnisse finden sich unter den Kontrollgrössen. So erweisen sich der *Verständigungsgrad* und die *Transferleistungen des Bundes* in allen Modellen als signifikante Erklärungsfaktoren. Hingegen bestätigen unsere Analysen weder die Parteiendifferenzhypothese noch die Machtressourcentheorie organisierter Interessen.

4.2 Determinanten der Staatstätigkeit in ausgewählten Politikfeldern

Im Gegensatz zu ihrer Wirkung auf die allgemeine Staats- und Verwaltungstätigkeit spielen direktdemokratische Institutionen bei der Erklärung kantonaler Unterschiede in den *Bildungs- und Gesundheitsausgaben* keine grosse Rolle (vgl. ausführlich Freitag/Bühlmann 2003; Vatter/Rüefli 2003). So bleibt die Ausgestaltung wie auch die Nutzung *direktdemokratischer Verfahren ohne Einfluss* auf die Höhe der öffentlichen Bildungs- und Gesundheitsfinanzierung. Es zeigt sich aber, dass *zentralisierte Kantone* vergleichsweise hohe Bildungsausgaben präsentieren, während *dezentralisierte Gliedstaaten* eine eher zurückhaltende Bildungsfinanzierung aufweisen. Zusätzlich macht der *Grad der Konsensdemokratie* einen Unterschied in den 1990er Jahren. In den Jahren der wirtschaftlichen Rezession finden sich hohe Bildungsausgaben in Kantonen, in denen ein institutionalisierter Ausgleich zur Regelung konfligierender Interessen zwischen politischen Akteuren vorhanden ist. Der Grad an innerkantonaler Dezentralisierung wie das Ausmass der Konsensdemokratie tragen aber wenig zur

³ Bedeutungslos bleibt hingegen ein anderer Konkordanzindikator. So stehen die kantonalen Staatsausgaben in keinem systematischen Zusammenhang mit der Stimmen- und Wählerstärke der regierenden Koalition.

Erklärung der ungleichen Kosten des öffentlichen Gesundheitswesens in den Schweizer Gliedstaaten bei.

In beiden Politikfeldern erfahren hingegen ausgewählte *Modernisierungsgrößen*, *soziodemographische Merkmale* und *politikfeldspezifische Faktoren* eine grosse Bedeutung (vgl hierzu wiederum ausführlich Freitag/Bühlmann 2003 und Vatter/Rüfli 2003). So ist eine hohe Finanzausstattung des kantonalen Bildungswesens insbesondere auf einen hohen Grad an Urbanität und eine geringe Beschäftigung im ersten Sektor, auf eine hohe ökonomische Leistungskraft, auf hohe Abschluss- und Einschreibequoten an Gymnasien und Universitäten, auf eine hohe Schülerzahl und auf ein grosszügig angelegtes Stipendienwesen zurückzuführen. Kostentreibende Faktoren des kantonalen Gesundheitswesens sind schliesslich ein stark spezialisiertes und dichtes Leistungsangebot im ambulanten und stationären Bereich kombiniert mit einem hohen Anteil betagter Menschen, einem stark ausgeprägten Urbanitätsgrad, einer hohen Wirtschaftskraft, einer überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit und schwach ausgebildeten sozialen Netzwerken.

4.3 Determinanten der Fiskalpolitik in den Kantonen

Die empirischen Analysen über die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Formen direktdemokratischer Partizipation und dem *Ausmass des Steuerstaates* in den Schweizer Kantonen liefern zunächst eine Klärung des Einflusses direktdemokratischer Instrumente und deren Wirkungsrichtung auf die staatliche Steuerpolitik: Während sich die *direktdemokratische Praxis* in Form jährlicher Finanzreferenden, Volksinitiativen und aller abgehaltener Volksabstimmungen

als wenig bedeutend herauskristallisiert haben, übt die *Bereitstellung eines umfassenden Finanzreferendumsrechts* auch unter Einbezug wichtiger Kontrollgrössen auf sämtliche Besteuerungen einen restriktiven Einfluss aus (vgl. ausführlich Freitag et al. 2003). Damit gilt: Je höher die Hürden zur Ergreifung des Referendums ausfallen, etwa gemessen an den geforderten Unterschriften für fakultative Finanzreferenden, umso grösser ist das Ausmass der staatlichen Intervention im Steuersektor. Umgekehrt heisst dies: Je weniger Barrieren den Zugang zu direktdemokratischen Institutionen verstellen, umso geringer ist der öffentliche Steuerkonsum. Die Resultate bestätigen die Bremswirkung des Referendumsrechts in eindruckvoller Weise und belegen darüber hinaus den fehlenden Einfluss der Volksinitiative. Von den weiteren politisch-institutionellen Merkmalen wirkt sich allein der *organisatorische Dezentralisierungsgrad* auf den Steuerstaat aus. So weisen Kantone mit einer ausgeprägten Gemeindeautonomie signifikant geringere Steuerbelastungen auf als Gliedstaaten mit einem hohen Zentralisierungsgrad. Dies kann als Hinweis auf die Wirksamkeit eines ausgeprägten intrakantonalen Steuerwettbewerbes und einer dezentralen Bereitstellung staatlicher Leistungen gedeutet werden.

Unter den übrigen Kontrollgrössen sticht wiederum der Einfluss des *Verstädterungsgrades* heraus. Je urbaner ein Kanton besiedelt ist, desto höher sind die Steuererträge bei einer gleichzeitig eher niedrigen Steuerbelastung. Die wirtschaftliche Leistungskraft urbaner Zentren scheint im Fall der Schweizer Kantone die Sonderaufwendungen städtischer Gebiete für kulturelle und soziale Infrastruktur mehr als zu kompensieren. Ferner zeichnen sich Kantone mit einer überdurchschnittlichen Schuldenlast sowohl durch eine starke Steuerbelastung als auch durch hohe Steuereinnahmen aus.

5 Schlussfolgerungen

Wie lauten nun die wichtigsten Folgerungen hinsichtlich des Einflusses politisch-institutioneller Grössen wie der direkten Demokratie, der Dezentralisierung und der Konkordanz auf die fiskalischen und politikfeldspezifischen Leistungsprofile der 26 Kantone in den 1980er und 1990er Jahren? Zunächst gilt es hervorzuheben, dass *politisch-institutionelle Faktoren* von erheblicher Relevanz für die Analyse der unterschiedlichen Outcomes der Schweizer Gliedstaaten sind. So zeigt sich beispielsweise, dass

- eine zurückhaltende Staatstätigkeit auf eine intensive Mitsprache des Volkes bei Budget- und Finanzvorlagen, eine ausgebaute dezentrale Entscheidungsstruktur und auf einen geringen Grad an parteiförmiger Organisation gesellschaftlicher Konflikte zurückzuführen sind
- und ein ausgebautes Finanzreferendumsrecht eine restriktive Wirkung auf den Steuerstaat ausübt.

Diese Ergebnisse lassen sich in verschiedener Hinsicht mit den Erkenntnissen der international vergleichenden Institutionenforschung verknüpfen:

- (1) Die Befunde zum Einfluss der Direktdemokratie bestätigen die Notwendigkeit einer konzeptuellen Differenzierung, wie sie in der neuen politischen Institutionentheorie vorgenommen wird. Hier wird zwischen der blossen Existenz institutioneller Regelungen (“rules in form”) einerseits und deren effektiver Nutzung und Umsetzung (“rules in use”) andererseits unterschieden

(Kaiser 1998, Rothstein 1996: 146). Zwar bewirken sowohl die Existenz direktdemokratischer Institutionen als auch deren *Nutzung* eine schlanke Staatstätigkeit mit Blick auf die Sozialausgaben. Jedoch lässt sich das unterschiedliche Ausmass des kantonalen Steuerstaates allein auf direktdemokratische Institutionen zurückführen und die Verwaltungsausgaben wiederum korrelieren nur mit dem *Gebrauch* der Volksrechte.

(2) Im Weiteren bestätigen die vorliegenden Ergebnisse zu den Einflussfaktoren der kantonalen Staatstätigkeit vorläufige Erkenntnisse des internationalen Vergleichs (vgl. Armingeon 1996: 281ff.): Verfassungsmässig verankerte Schranken der Mehrheitsherrschaft auf der einen Seite und Konkordanz auf der anderen Seite haben als *zwei unterschiedliche Ausprägungen der Verhandlungsdemokratie auch in den Schweizer Kantonen gegenläufige Konsequenzen für den öffentlichen Sektor*. Während einerseits institutionelle Vetopunkte wie direkte Demokratie und Dezentralisierung dem Staat Fesseln sowohl auf der Einnahmen- wie auch auf der Ausgabenseite anlegen, begünstigen Merkmale der Konkordanzdemokratie auf der anderen Seite ein tendenziell expansives Staatshandeln. In Einklang mit einer institutionenökonomischen Perspektive erweist sich in den Kantonen zudem gerade *das Finanzreferendum* als ein wirksames Veto-Instrument zur Rückbindung von nach rent-seeking strebenden Akteuren und zur Lösung des Prinzipal-Agent-Problems (Blankart 1992, Feld/Savioz 1997, Frey 1994, Kirchgässner et al. 1999). Die Erfahrungen in den Gliedstaaten liefern damit eine Grundlage zur Reformdiskussion der Schweizer Volksrechte und weisen hier insbesondere auf das *nicht ausgeschöpfte Potential des Finanzreferendums auf Bundesebene* hin. Allerdings machen die vorliegenden Resultate gleichzeitig auch

deutlich, dass die formale Bereitstellung dieses Instruments alleine nicht genügt, sondern den praktischen Bedingungen ihrer erfolgreichen Lancierung besondere Beachtung gewidmet werden muss.

- (3) In Bezug auf die Kontroverse über die gegenläufigen Konsequenzen direktdemokratischer Ausprägungen auf das Ausmass an staatlicher Intervention im Steuersektor erhärten die vorliegenden empirischen Ergebnisse die in der Forschung vorherrschende Sichtweise eines *bremsenden Effektes der direkten Demokratie auf den Umfang des Steuerstaates*. Insbesondere das Finanzreferendum erweist sich als wirksame Barriere, wobei vor allem die Kombination von *direkten und indirekten Referendumsdrohungen* den dämpfenden Fiskaleffekt erzeugt: Einseitige und stark ausgabenlastige Massnahmen für einzelne soziale Gruppen werden der Stimmbürgerschaft entweder in antizipierender Voraussicht gar nicht vorgelegt oder scheitern oft an den fiskalisch konservativen Präferenzen der Bevölkerungsmehrheit. So entfaltet allein schon das latente Drohpotential eines ausgebauten Finanzreferendumsrechts eine restriktive Wirkung auf den Steuerstaat. Dies selbst dann, wenn es gar nicht ergriffen wird. Gleichzeitig können die vorliegenden Befunde den sogenannten *Robin Hood-Effekt* nicht bestätigen. Der Gebrauch der Volksinitiative steht in keiner systematischen Beziehung zum Umfang des Steuerstaates. Ein Blick auf die Initianten und konkreten Anliegen kantonaler Volksbegehren bei Finanz- und Steuerfragen vermag eine mögliche Erklärung zu liefern: Während nämlich von linker Seite neben vereinzelt Steuersenkungsinitiativen für mittlere und untere Einkommensschichten vor allem Volksbegehren zur Erhöhung von Steuern für obere Einkommen lanciert werden, rei-

chen bürgerliche Kreise insbesondere Volksinitiativen zur Senkung von einzelnen Steuerobjektarten ein.

(4) Der Test zahlreicher Alternativhypothesen zur Erklärung der Unterschiede in der Ausgaben- und Einnahmenpolitik in den Kantonen macht schliesslich deutlich, dass vor allem den *sozio-ökonomischen Einflussfaktoren* ein bedeutender Einfluss zukommt. Die durchgeführten statistischen Modellschätzungen weisen neben den *Transferzahlungen des Bundes* vor allem dem *Verstädterungsgrad* eine signifikante Bedeutung zu. So sind es vor allem ländliche und soziostrukturell traditionelle Kantone, die über niedrige Ausgaben verfügen. Einen vergleichsweise hohen öffentlichen Konsum finden wir eher in urbanen und bevölkerungsstarken Ständen. Hohe Staatsausgaben und niedrige Steuereinnahmen sind in einem interkantonalen Vergleich aber nicht nur Folgen der angehäuften gesellschaftlichen Problem- und Risikolagen, wie sie typischerweise gerade in städtischen Zentren konzentriert auftreten, sondern auch Ausdruck der virulenten Spilloverproblematik der Kleinräumigkeit in der Schweiz. Während die steuerkräftigen Einwohner von den Zentren in die Agglomerationen abwandern, subventionieren die urbanen Gebiete kostenintensive öffentliche Zentrumsleistungen für ihre Umlandgemeinden und -kantone und übernehmen damit beträchtliche Zusatzlasten (Schaltegger 2001: 14).

(5) In Übereinstimmung mit anderen kantonalen Studien (Vatter 2002) findet schliesslich die *partesoziologische Hypothese keine empirische Bestätigung*. Dieses Ergebnis lässt sich mit den Erkenntnissen der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung verknüpfen: Je stärker konkordanzdemo-

kratische Regeln politische Systeme durchwirken und je zahlreicher die Schranken gegen die Regierungs- und Parlamentsmehrheit sind, um so weniger eignet sich die vor allem für konkurrenzdemokratische Westminstermodelle entwickelte Parteiendifferenzhypothese, die sozial- und wirtschaftspolitisches Handeln durch die regierenden Mehrheitsparteien zu erklären versucht (Schmidt 1993). Umgekehrt kommt gerade den unterschiedlichen *institutionellen Arrangements in den kantonalen Demokratien eine hohe Bedeutung zu*. Typische, aber aufgrund ihrer Handlungslogik unterschiedlich wirksame politisch-institutionelle Ausprägungsformen wie direkte Demokratie, Dezentralisierung und Konkordanz erweisen sich damit in den Verhandlungsdemokratien der Schweizer Gliedstaaten im Gegensatz zur parteipolitischen Ideologisierung als Schlüsselemente zur Erklärung der Staatstätigkeit.

Literaturverzeichnis

Armingeon, Klaus (1996): *Konkordanzzwänge und Nebenregierungen als Handlungshindernisse*. In: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 2 (4): 277-303.

Banting, Keith (1995): The Welfare State as Statecraft. In: Leibfried Stephen/Pierson, Paul (ed.). *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington D.C.: 269-300.

Baylis, Arthur T. (1989): *Governing by committee. Collegial leadership in advanced societies*. Albany: State University of New York Press.

Blankart, Charles B. (1992): *Bewirken Referendum und Volksinitiative einen Unterschied in der Politik?* In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 3: 509-523.

Borner, Silvio/Brunetti, Aymo/Straubhaar, Thomas (1990): *Schweiz AG: Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?*, Zürich.

Borner, Silvio/Brunetti, Aymo/Straubhaar, Thomas (1994): *Die Schweiz im Alleingang*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Cameron, David (1984): Social Democracy, Labor Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society. In: Goldthorpe, John H. (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford Clarendon Press: 143-178.

Castles, Francis G. (1982): *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. London & Beverly Hills.

Castles, Francis G. (2000): *Comparative Public Policy: Patterns of Post-War Transformation*. Cheltenham: Edward Elgar.

Crepaz, Markus M. L. (1996): *Consensus Versus Majoritarian Democracy. Political Institutions and their Impact on Macroeconomic Performance and Industrial Disputes*. In: *Comparative Political Studies* 29: 4-26.

Crepaz, Markus M. L. (1998): *Inclusion versus Exclusion. Political Institutions and Welfare Expenditures*. In: *Comparative Politics* 31 (1): 61-80.

Dye, Thomas (1976): *Policy Analysis*. Tuscaloosa.

Feld, Lars P./Savioz, Marcel R. (1997): *Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation*. In: *Kyklos* 50: 507-538.

Freitag, Markus/Bühlmann, Marc (2003): *Die Bildungsfinanzen der Schweizer Kantone. Der Einfluss sozioökonomischer Bedingungen, organisierter Interessen und politischer Institutionen auf die Bildungsausgaben im kantonalen Vergleich.* In: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 9 (3): 139-167.

Freitag, Markus/Vatter, Adrian (2000): *Direkte Demokratie, Konkordanz und wirtschaftliche Leistungskraft. Ein Vergleich der Schweizer Kantone.* In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 136 (4): 579-606.

Freitag, Markus/Vatter, Adrian/Müller, Christoph (2003): *Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der direkten Demokratie auf den Steuerstaat.* In: Politische Vierteljahresschrift 44 (3).

Frey, Bruno S. (1994): *Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience.* In: American Economic Review 84: 338-342.

Hall, Peter A. (1986): *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France.* Cambridge: Polity Press.

Hibbs, Douglas A. (1977): *Political Parties and Macroeconomic Policy.* In: American Political Science Review 71: 1467-1487.

Hicks, Alexander M./Swank, Duane H. (1992): *Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82.* In: American Political Science Review 86: 658-674.

Huber, Evelyne/Ragin, Charles/Stephens, John D. (1993): *Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State.* In: American Journal of Sociology 99: 711-749.

Immergut, Ellen M. (1992): *The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-making in France, Switzerland and Sweden.* In: Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen; Longstreth, Frank (Hrsg.): *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis.* Cambridge: University Press: 57-89.

Kaiser, André (1998): *Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag.* In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 29: 525-541.

Kirchgässner, Gebhard/Feld, Lars P./Savioz, Marcel R. (1999): *Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel, Genf, München: Vahlen.*

Korpi, Walter (1991): *Political and Economic Explanations for Unemployment: A Cross-National and Long-Term Analysis.* In: British Journal of Political Science 21: 315-348.

Kriesi, Hanspeter (1998): *Le système politique suisse, 2e édition.* Paris: Economica.

Lehmbruch, Gerhard (1967): *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und Österreich.* Tübingen.

Lijphart, Arend (1984): Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven/London: Yale University Press.

Lijphart, Arend (1994): *Democracies: Forms, performance, and constitutional engineering.* In: European Journal of Political Research 25: 1-17.

Lijphart, Arend (1999): Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven/London: Yale University Press.

Linder, Wolf (1999): Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt.

Lutz, Georg/Strohmann, Dirk (1998): Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen. Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt.

Obinger, Herbert (1998): Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz. Der Einfluss von Nebenregierungen auf Struktur und Entwicklungsdynamik des schweizerischen Sozialstaates. Frankfurt am Main u.a.: Peter Lang.

Olson, Mancur (1991): Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 2. Auflage.

Rothstein, Bo (1996): Political Institutions: An Overview. In: Goodin, Robert E. and Klingemann Hans-Dieter (eds.). A New Handbook of Political Science. Oxford: University Press: 133-165.

Schaltegger, Christoph A. (2001): *Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig?* In: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 7: 1-18.

Schmidt, Manfred G. (1996): *When Parties Matter: A Review of the Possibilities and of Partisan Influence on Public Policy.* In: European Journal of Political Research 30: 155-183.

Schmidt, Manfred G. (1998): Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Opladen: Leske & Budrich.

Schmidt, Manfred G. (2000): Die sozialpolitischen Nachzüglerstaaten und die Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In: Obinger, Herbert und Wagschal, Uwe (Hg.). Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen. Frankfurt a.M. / New York: Campus: 22-36.

Skocpol, Theda (1995): Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States. Cambridge.

Trechsel, Alexandre/Serdült, Uwe (1999): Kaleidoskop Volksrechte. Die Institutionen der direkten Demokratie in den Kantonen 1970-96. Basel: Helbling & Lichtenhahn.

Tsebelis, George (2002): *Veto Players. How Political Institutions Work.* Princeton: Princeton University Press.

Vatter, Adrian (2002): *Kantonale Demokratien im Vergleich: Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen.* Opladen: Leske and Budrich.

Vatter, Adrian/Freitag, Markus (2002): *Die Janusköpfigkeit von Verhandlungsdemokratien. Zur Wirkung von Konkordanz, direkter Demokratie und dezentralen Entscheidungsstrukturen auf den öffentlichen Sektor der Schweizer Kantone.* In: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 8 (3): 53-80.

Vatter, Adrian/Rüefli, Christian (2003): *Do Political Factors Matter for Health Care Expenditure? A Comparative Study of Swiss Cantons.* In: Journal of Public Policy 23 (3).

Wagschal, Uwe (1997): *Direct Democracy and Public Policymaking.* In: Journal of Public Policy 17 (2): 223-245.

Wagschal, Uwe/Obinger, Herbert (2000): *Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik.* In: Politische Vierteljahresschrift 41: 466-497.

Weaver, Kent R./Rockman, Bert A. (1994): *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad.* Washington: The Brooking Institution.

Wilensky, Harold L. (1975): *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures.* Berkeley.