

Ulrich Klöti †
Peter Knoepfel
Hanspeter Kriesi
Wolf Linder
Yannis Papadopoulos
Pascal Sciarini

Handbuch der Schweizer Politik

Manuel de la politique suisse

4., vollständig überarbeitete Auflage

Verlag
Neue Zürcher Zeitung

Adrian Vatter,
Universität Konstanz

Inhaltsverzeichnis

Der Bund und seine Gliedstaaten	204
Die politischen Institutionen in den kantonalen Demokratien	207
Die Staatstätigkeit der Kantone	222

1 Der Bund und seine Gliedstaaten

Die Stellung der Kantone beim Bund

In kaum einem anderen Bundesstaat verfügen die Gliedstaaten über so weitreichende Kompetenzen und Selbstbestimmungsrechte wie die 26 Kantone der schweizerischen Eidgenossenschaft.¹ Die kantonale Autonomie im Rahmen der Bundesverfassung und die Gleichberechtigung der Kantone sowie ihre Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes wie auch die Pflicht zur Zusammenarbeit gelten nach wie vor als die wichtigsten Kernstücke des schweizerischen Bundesstaates. Die Schweiz ist damit sowohl Parade- als auch Extrembeispiel eines föderalistischen Staates (Elazar 1994). Historisch ist der schweizerische Bundesstaat aus den Ständen der alten Eidgenossenschaft entstanden, und die Kantone haben trotz der Gründung des modernen Bundesstaates ihre eigene (allerdings nicht uneingeschränkte) Staatssouveränität bis heute beibehalten, die auch in der neuen Bundesverfassung von 1999 ausdrücklich geschützt wird (Häfelin und Haller 2001). Mit ihren eigenen Territorien, Verfassungen und Rechtsordnungen, der Organisations- und Personalhoheit, der Gliederung der politischen Institutionen in Exekutive, Legislative und Judikative und weitgehenden Gesetzgebungs- und Fiskalkompetenzen verfügen sie über zahlreiche Eigenschaften und Merkmale eines Staates. «Chaque canton constitue un Etat doté d'une constitution (...) et correspond à une petite nation et, même quand ce n'est pas le cas, il reste doté d'une forte identité» (Seiler 1991: 348). Die kantonale Souveränität drückt sich dabei nicht nur im historisch gewachsenen Grundverständnis der Schweizer Bürgerinnen und Bürger sowie der ausgeprägten zeremoniellen Symbolik der kantonalen Eigenstaatlichkeit aus, sondern findet sich auch in der subjektiven Selbsteinschätzung ihrer Bewohnerinnen und Bewohner wieder.

Obwohl der Zentralstaat aufgrund der rasanten technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen im Verlaufe des 20. Jahrhunderts an Bedeutung gewonnen hat, «ist Vorsicht geboten bei der Vorstellung eines kontinuierlichen Zentralisierungsprozesses, der dem Bund immer mehr und den Kantonen immer weniger Handlungsspielraum belässt» (Germann 1999: 392). Tatsächlich verfügt die Schweiz im internationalen Vergleich über nach wie vor äusserst dezentrale Einnahmen- und Ausgabenstrukturen, und verschiedene Indikatoren weisen darauf hin, dass die Kantone gegenüber dem Bund wieder an Gewicht gewonnen haben (Bochsler et al. 2004; Linder 2005). Ebenso deuten die vorgesehenen Aufgabenentflechtungen im Rahmen der Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleichs (NFA), die beträchtlichen Handlungsspielräume der Kantone in wesentlichen Politikfeldern (Bildung, Kultur, Gesundheit, Justiz, Polizei) sowie ihre herausragende Stellung bei der Umsetzung von Bundes-

erlassen im schweizerischen Vollzugsföderalismus auf eine weiterhin wichtige Bedeutung der Kantone hin.

Unterschiede zwischen eidgenössischen und kantonalen Politikstrukturen

Obwohl in den Grundzügen grosse Gemeinsamkeiten zwischen den politischen Entscheidungsstrukturen und -prozessen des Bundes und der Kantone bestehen und die typischen Merkmale der schweizerischen Politik wie direkte Demokratie und Konkordanz in den Gliedstaaten besonders ausgeprägt sind, existieren doch gewichtige institutionelle Unterschiede zwischen den beiden Staatsebenen (Linder 2005; Vatter 2002). Die augenfälligsten Differenzen zwischen eidgenössischer und kantonalen Politik lassen sich wie folgt zusammenfassen:

a) Direkte Volkswahl der Exekutive und starke Stellung der Regierung

Der wichtigste institutionelle Unterschied zwischen Bund und Kantonen liegt im Wahlverfahren der Regierung. Während die Bundesversammlung den Bundesrat für eine Legislaturperiode von vier Jahren wählt, werden die kantonalen Exekutiven direkt vom Volk bestimmt (Lutz und Strohmann 1998). Dadurch verfügen die kantonalen Regierungen im Vergleich zum Bundesrat über eine stärkere Unabhängigkeit gegenüber der Legislative, sind aber gleichzeitig direkt dem Souverän gegenüber verantwortlich. «L'élection populaire des gouvernements constitue l'une des caractéristiques du régime politique cantonal et leur confère une légitimité propre face aux parlements, légitimité qui renforce encore leur position forte à l'intérieur du canton» (Delley und Auer 1986: 95). Die direkte Volkswahl stärkt dabei nicht nur die Stellung der Exekutive gegenüber der Legislative, sondern führt gleichzeitig dazu, dass die politischen Systeme der Kantone generell sensibler auf politische Veränderungen reagieren als der Bund (Linder 2005; Moser 1990).

b) Keine zweite Parlamentskammer und schwache Stellung des Parlaments

Im Gegensatz zur Bundesversammlung, die sich aus National- und Ständerat zusammensetzt, findet sich in den Kantonen nur eine Parlamentskammer. Es existiert keine zweite Kammer, die die Interessen der unteren Staatsebene wahrnimmt (z.B. Gemeinden, Bezirke), hingegen finden bei parlamentarischen Beratungen in der Regel sog. zweite Lesungen statt. Die Interessen der Gemeinden werden durch ihre Vertreter in den kantonalen Parlamenten und eine in der Regel ausgebaute Gemeindeautonomie gewahrt.² Insgesamt verfügt das Parlament aufgrund der direkten Volkswahl der Regierung und den ausgebauten Volksrechten über eine vergleichsweise schwache Stellung im politischen System der Kantone.

c) *Homogenere parteipolitische Verhältnisse*

Grundsätzlich sind die parteipolitischen Verhältnisse auf der kantonalen Ebene einfacher und übersichtlicher als auf eidgenössischer Ebene (Klöti 1998; Ladner 2003, 2004a; Vatter 2002). Die einfacheren und v.a. homogenen parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse, die stärker ausgebauten Volksrechte und der weniger formalisierte Einfluss der Verbände verschaffen den Parteien bessere Bedingungen zur Einflussnahme als auf Bundesebene (Fagagnini 1978). Neidhart (1986: 40) sieht dabei die Rolle der kantonalen Parteien allerdings durch dieselben drei Faktoren begrenzt, die auch die Macht der kantonalen Legislativen beschränken: «Erstens durch das Selbstbewusstsein und die Konkurrenz zwischen dem Kanton, seinen grossen Städten und seinen Gemeinden, dann durch die weitgehende direkte Demokratie (Volkswahl der Exekutiven, Gesetzesreferendum), sodann durch das starke Gefälle zwischen den starken Regierungen mit ihren auch das Bundesrecht vollziehenden umfangreichen Verwaltungen auf der einen und den Kantonalparlamenten, die mit Ausnahme einiger weniger grossen Kantone als Milizparlamente eher schwach sind, auf der anderen Seite.»

d) *Stärker ausgebaute und erfolgreichere direkte Demokratie*

Die Volksrechte (Initiative und Referendum) entstanden zuerst in den Kantonen und haben sich v.a. in der deutschsprachigen Schweiz gegenüber dem Modell der parlamentarischen Demokratie durchgesetzt. So sind noch heute die Hürden zur Ergreifung von Referenden und Initiativen in der Deutschschweiz niedriger als in der lateinischen Schweiz (vgl. Anhang). Die direkte Demokratie ist zudem in den Kantonen stärker ausgebaut als beim Bund und weist in ihrer reichhaltigen Praxis zahlreiche Variationen auf (Lutz und Strohmann 1998; Moser 1987a; Stutzer 1999; Trechsel 2000; Trechsel und Serdült 1999; Vatter 2002). Neben der grösseren Flexibilität und Veränderungsfähigkeit der direkten Demokratie fällt im Vergleich zum Bund der höhere Erfolgsgrad direktdemokratischer Instrumente auf, was mit der z.T. unterschiedlichen Funktion von Initiativen und Referenden in den Kantonen zusammenhängt. So bedienen sich die Regierungsparteien des Instrumentariums der Initiative viel häufiger als auf Bundesebene, um bei einzelnen Sachfragen ihre eigene Position zu verdeutlichen.

e) *Geringere formalisierte Bedeutung der Verbände*

Da die wichtigsten ordnungspolitischen Entscheide auf Bundesebene gefällt werden und die kantonale Gesetzgebung wirtschaftliche Interessen regelmässig in geringerem Masse berührt als die Bundesgesetzgebung (Fagagnini 1978), zeigen die Wirtschaftsverbände gegenüber kantonalen Politik weniger Interesse und konzentrieren ihre Ressourcen hauptsächlich auf die Beeinflussung der

Bundespolitik. Hinzu kommt, dass das vorparlamentarische Vernehmlassungsverfahren mit dem Einbezug der organisierten Interessen nicht so formalisiert ist wie auf Bundesebene (Linder 2005). Offen bleibt allerdings, ob der Einfluss der Verbände grundsätzlich kleiner ist als beim Bund.

Die Unterschiede zwischen den Kantonen

Der föderalistische Staatsaufbau der Schweiz hat zu einer Vielfalt unterschiedlicher Politiksysteme in den Kantonen geführt. So kommt Linder (2005: 157) auch für die neueste Zeit zum Schluss, dass die «gebliebenen Kantonsfreiheiten eigener Organisation, Behördenwahl und Aufgabenerfüllung (...) eine ausserordentliche Vielfalt kantonalpolitischer Institutionen entstehen» liessen. Die auf den ersten Blick grössten institutionellen Unterschiede fanden sich bis vor kurzem zwischen den Landsgemeinde-Kantonen der Inner- und Ostschweiz und den übrigen Ständen, wobei heute auch die verbliebenen Landsgemeinde-Kantone Appenzell Innerrhoden und Glarus aufgrund der fortschreitenden Entmachtung dieser ursprünglichen Versammlungsform ein Mischsystem von Versammlungs-, Parlaments- und Urnendemokratie kennen (Carlen 1996; Möckli 1987).

Neben den politisch-institutionellen Unterschieden, die in den folgenden Abschnitten behandelt werden, sind es v.a. die soziostrukturellen und kulturellen, administrativen sowie ökonomischen Disparitäten zwischen den Kantonen, die regelmässig Anlass zu Diskussionen geben und in neuerer Zeit auch die Forderung nach Kantonszusammenlegungen aufkommen liessen (Blöchliger 2005). Die enormen Differenzen lassen sich am Beispiel der Bevölkerungsgrösse illustrieren: Während der Kanton Appenzell Innerrhoden weniger als 15 000 Einwohner zählt, umfasst der Kanton Zürich mehr als 1,2 Mio. Einwohner. Allein die Zahl der Zürcher Verwaltungsangestellten liegt damit höher als die Einwohnerzahl des kleinsten Kantons. Entsprechend besitzen die bevölkerungsschwachen Kantone weit weniger Möglichkeiten zur Ausdifferenzierung ihrer Verwaltungsstrukturen und nur bescheidene Ressourcen zur Erfüllung ihrer vielfältigen Aufgaben (Geser 1981; Linder 2005).

2 Die politischen Institutionen in den kantonalen Demokratien

Die kantonalen Regierungen

Die kantonalen Exekutiven werden direkt von den wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern gewählt. Als erster Nicht-Landsgemeindekanton führte Genf schon 1847 die geheim zu erfolgende Direktwahl ein. Der Übergang zur Volkswahl zog sich allerdings in den übrigen Ständen über mehr als 70 Jahre hin. Die Demokratisierungswelle bei den Regierungswahlen fand ihren Abschluss in den

1920er Jahren, als der Freiburger und der Walliser Souverän das Recht zur direkten Wahl der Exekutive erhielten (Garrone 1991).

Bei der Bestellung der kantonalen Exekutive ist das Prinzip der Majorzwahl das vorherrschende Wahlsystem (Felder 1993, Garrone 1991, Kölz 1987, Lutz und Strohmann 1998, Vatter 2002). Einzig in den Kantonen Tessin und Zug werden seit Ende des 19. Jahrhunderts die Regierungen nach dem Proporzverfahren gewählt (vgl. Anhang). Im Landsgemeindekanton Appenzell Innerrhoden wird die Regierung bei offenem Handmehr, in den übrigen Ständen geheim nach dem Mehrheitsprinzip gewählt, wobei in der Regel zwei Wahlgänge vorgesehen sind. Im ersten Wahlgang muss das absolute Mehr erreicht werden, im zweiten Durchgang genügt das relative Mehr der abgegebenen Kandidatenstimmen bzw. Wahlzettel. Zählten die kantonalen Regierungen im 19. Jahrhundert noch bis zu 25 Mitglieder, bestehen sie heute ausnahmslos aus sieben oder fünf Personen. Diese Entwicklung hängt v.a. mit der Professionalisierung der Regierungstätigkeit zusammen, d.h. mit dem Übergang vom Neben- zum Hauptamt (Bochsler et al. 2004).

Bei den Regierungssystemen in den Kantonen handelt es sich ausschliesslich um die kombinierte Verknüpfung von Kollegial- und Departementalsystemen, bei denen jedes Regierungsmitglied in der Regel ein Departement führt, wobei in rund der Hälfte der Kantone das Kollegialitätsprinzip ohne hierarchische Abhebung des Präsidenten ausdrücklich in den Kantonsverfassungen verankert ist (Bochsler et al. 2004, Felder 1993). Der Regierungspräsident wechselt jährlich und verfügt in der Regel über keine massgeblichen Prärogative ausser der Leitung der Regierungssitzungen. Die Hauptaufgaben der kantonalen Regierung lassen sich gemäss Delley und Auer (1986: 95) wie folgt zusammenfassen: «Le Conseil d'Etat est l'autorité exécutive et administrative supérieure du canton. Il dirige et surveille l'administration cantonale et nomme les fonctionnaires. Il représente le canton vis-à-vis de l'extérieur».

Trotz unterschiedlichen historischen Ausgangsbedingungen fand der Übergang von der Einparteienherrschaft zur Mehrparteienkoalition in einem Gross- teil der Kantone schon relativ früh statt, wobei der Regierungstyp mit einer prädominierenden Partei noch bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Regel bildete (Gruner 1977: 50). Bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts schlossen sich aber in einigen Ständen die noch kurze Zeit zuvor verfeindeten Radikalen, Liberalen und Katholisch-Konservativen zu grossen Regierungskoalitionen zusammen. Während die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (heute SVP) schon kurz nach ihrer Gründung Anfang der 1920er Jahre in acht Kantonen Regierungsmitglieder stellte, erstreckte sich die Einbindung der Sozialdemokraten in die Regierungsverantwortung über Jahrzehnte. Zwar nahm die politische Linke schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts in den drei stark indust-

rialisierten Kantonen Zürich, Basel-Stadt und Genf Einsitz in die Regierung. Dieser langsam voranschreitende Integrationsprozess in die kantonalen Konkordanzdemokratien fand aber erst Anfang der 1970er Jahre mit der erstmaligen Wahl eines SP-Vertreters im Kanton Freiburg seinen vorläufigen Abschluss (Vatter 2002). Heute sind die Sozialdemokraten in der Regel entsprechend ihrer Parlamentsstärke in den kantonalen Regierungen vertreten, während die FDP und die CVP im Verhältnis zu ihrer legislativen Stärke über- und die SVP untervertreten sind. Stark unterrepräsentiert sind mit rund 20% der Sitze nach wie vor die Frauen (Seitz und Schneider 2004).

Der Übergang vom hegemonialen Einparteiensystem zur Zweiparteien- und später breit abgestützten Konkordanzregierung in der grossen Mehrheit der Kantone stellt das typische Verlaufsmuster für die Entwicklung im 20. Jahrhundert dar. Einzelne Kantone haben allerdings diese freiwillige Übertragung der Regierungsgewalt an die grossen Parteien nur in Ansätzen oder nur für bestimmte Zeitperioden gekannt (Vatter 2002). Als Modell für einen von einer Mehrheitspartei beherrschten Kanton steht v.a. das Wallis, wo die Katholisch-Konservativen (später CVP) während fast der gesamten zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts mit einem Wähleranteil von weniger als 60% den Anspruch auf die alleinige Ausübung der Regierungsgewalt geltend machten. Das typische Entwicklungsmuster in den Kantonen stellt aber das freiwillige Abtreten von Regierungsmacht durch die Mehrheitsparteien an die kleineren parteipolitischen und regionalen Minderheiten zur Bildung breit abgestützter und bürgerlich dominierter Konkordanzregierungen dar. Neben der ausgebauten direkten Demokratie können vor allem die starke Segmentierung der schweizerischen Gesellschaft in zahlreiche Subkulturen, regionale Heterogenitäten innerhalb der Kantone und die proportionalen Parteienanteile in den Kantonsparlamenten als weitere Ursachen dafür bezeichnet werden, dass die Mehrheitsparteien in der Regel wichtige politische, konfessionelle, sprachliche und regionale Minderheiten in die Kantonsregierungen integriert haben (Dominicé 1968; Felder 1993; Moser 1988; Vatter 2002; Weibel 1990, 1996).

Während die parteipolitische Zusammensetzung der Kantonsregierungen lange Zeit sehr stabil war, lässt sich seit Mitte der 1980er Jahre eine verstärkte Abkehr von der reinen Bestätigungswahl beobachten. Als direkte Folge der gestiegenen Kompetitivität kantonalen Regierungswahlen kam es zu einer starken Erosion in den oft über lange Zeit unveränderten Kompositionen kantonalen Regierungen. So erreichte Anfang der 1990er Jahre die Regierungsinstabilität in den Kantonen mit 14 parteipolitischen Veränderungen innerhalb einer Legislaturdauer den Höchststand der letzten 50 Jahre (Vatter 1998a). Allerdings gilt es das Ausmass der parteipolitischen Veränderungen insofern zu relativieren, da sich die grundsätzlichen Kräfteverhältnisse zwischen bürgerlichen und linken

Parteien insgesamt kaum verändert haben. Das nahezu identische Verhältnis zwischen bürgerlichen (80%) und nichtbürgerlichen (20%) Regierungsmandaten in den letzten 30 Jahren unterstreicht die ungebrochene Dominanz der bürgerlichen Bündnispartner. Generell kann in den letzten Jahrzehnten eine abnehmende elektorale Verankerung der kantonalen Regierungsparteien und ein Trend weg von den absoluten Mehrheitsparteien festgestellt werden (Vatter 2002). Lag die elektorale Stärke der Exekutivparteien in den 1960er Jahren im Mittel aller Kantone noch bei über 90%, so sank sie Mitte der 1990er Jahre auf 86% und beträgt heute 83% (Bochsler et al. 2004; vgl. Anhang). Die kontinuierlichen Verluste der traditionellen Regierungsparteien, die Gewinne neuer Formationen und die starke Zunahme offener Kampfwahlen haben nicht nur zu einer zunehmenden Polarisierung zwischen den grossen Blöcken und zu einer gewissen Schwächung des vorherrschenden Konkordanzmodells mit einer bürgerlichen Mehrheit und einer linken Minderheit geführt, sondern ermöglichten in einzelnen Kantonen auch den Versuch für die Schweiz bisher unbekannter Regierungsformeln.

So konnten sich gegen Ende des 20. Jahrhunderts zum ersten Mal seit 1950 nichtbürgerliche Regierungsmehrheiten in einzelnen Kantonen etablieren: In den Kantonen Bern (1986–1990), Neuenburg (1989–1993), Waadt (1996–1998) und Basel-Stadt (1996–2000) standen rot-grüne Regierungsmehrheiten einer bürgerlichen Minderheit vor. In drei der vier Fälle sah sich die nichtbürgerliche Regierungsmehrheit zudem einem bürgerlich dominierten Parlament gegenüber. Diese sog. «Divided Government»- bzw. Kohabitationsverhältnisse, sonst typisch für präsidentielle Demokratien wie die USA und Frankreich, waren in der Schweiz bisher kaum bekannt und stellten hohe Anforderungen an die Problemlösungskapazitäten der kantonalen Demokratien. Nicht zuletzt aufgrund der fehlenden Abstützung durch parlamentarische Mehrheiten und der fortlaufenden Desavouierung der neuen Regierungsmehrheiten bei Volksabstimmungen kehrten diese Kantone schon nach kurzer Zeit wieder zum bürgerlich dominierten Konkordanzmodell zurück. Die Besonderheiten des kantonalen Majorzwahlsystems ermöglichte in den 1990er Jahren allerdings nicht nur die Wahl links-grüner Regierungsmehrheiten, sondern umgekehrt im Kanton Genf auch die historische Wahl einer ausschliesslich aus Parteien des Bürgerblocks zusammengesetzten Regierung. Dies führte von 1993 bis 1997 zum Modell einer homogenen bürgerlichen, am Konkurrenzprinzip orientierten Mehrheitsregierung, bei dem die bürgerliche «Entente» im Parlament nur über eine knappe Mehrheit verfügte. Das Experiment einer bürgerlichen Mehrheitsregierung ging aber auch in Genf schon nach einer Legislaturperiode wieder zu Ende. Die ausgebaut Referendumsdemokratie in den Schweizer Kantonen setzt

offensichtlich dem reibungslosen Funktionieren einer am Regierungs-Oppositions-Muster orientierten Mehrheitsdemokratie besonders enge Grenzen.

Kantonale Verwaltungen

Trotz der Organisationsautonomie der Kantone weisen die kantonalen Verwaltungen eine beträchtliche Ähnlichkeit mit den Verwaltungsstrukturen des Bundes auf (Urio 1986: 109). Allerdings gelten diese Gemeinsamkeiten vor allem für die bevölkerungsstarken Kantone, während die kleinen Landkantone aufgrund ihrer begrenzten Fach- und Personalressourcen und ausgeprägten Milizstrukturen eher einem traditionellen Verwaltungstypus folgen, der von der Landgemeinde-Kultur geprägt ist (Bochsler et al. 2004, Germann und Weis 1995, Geser 1981, Geser und Höpflinger 1977, Linder 2005, Urio 1986). «Die Verwaltungsstrukturen sind in diesen Kantonen weniger ausdifferenziert, die Arbeitsteilung ist weniger entwickelt, und es gibt mehr polyvalente Funktionäre» (Germann 1999: 408). Allerdings haben einige dieser Kantone seit Anfang der 1990er Jahre ihre Verwaltungsstrukturen durch einen Ausbau des Personals angepasst. Gleichzeitig fanden in den letzten Jahren in zahlreichen Kantonen Verwaltungsreformen statt, die v.a. durch die Auflösung oder Fusion von Departementen und die Einführung von NPM-Massnahmen gekennzeichnet waren (Goumöens 2002, Widmer 2002, Widmer und Rieder 2003, Widmer und Rüegg 2005). Im Jahr 2003 zählte die BADAC-Erhebung noch 161 kantonale Departemente, womit ihre Anzahl allein im Zeitraum zwischen 1990 und 2003 um ein knappes Viertel abgenommen hat (Bochsler et al. 2004: 77).³

Gemäss Felder (1993: 23) ist die Anzahl der Departemente in einem Kanton ein Abbild der Kantonsgrösse, des organisatorischen Entwicklungsstandes der Verwaltung und der haupt- bzw. nebenberuflichen Tätigkeit der Regierung. Neben der Reduktion der Departemente fand in den Kantonen auch eine Straffung der Anzahl Ministerien statt (Nuspliger 2000), indem sie der Anzahl der Regierungsmitglieder angeglichen wurde (vgl. Anhang). Heute verfügen nur noch drei Kantone (AR, GE, GL) über mehr Departemente als Regierungsmitglieder. «Die mittleren Kantone (AG, FR, GR, LU, SO, TI) haben in den vergangenen 20 Jahren die umfangreichsten Reformen aus Sicht der Verwaltungsorganisation in Angriff genommen. Mit Ausnahme von Freiburg haben sich alle diese Kantone für das Fünf-Departemente-Modell entschieden» (Bochsler et al. 2004: 78).

Die einem Departement unterstellten Verwaltungseinheiten werden in der Regel als Ämter oder Abteilungen bezeichnet. Im Gegensatz zu den Departementen hat sich die Zahl der Ämter in den Kantonen seit Mitte der 1990er Jahre erhöht. Allein zwischen 1996 und 2001 ist sie von 1017 auf 1242 (+22%) gewachsen, wobei die stärkste Zunahme in den beiden Appenzeller

Halbkantonen, Basel-Landschaft, Graubünden, Neuenburg und in St. Gallen zu beobachten war. Bochsler et al. (2004: 85) kategorisierten die 1242 Dienststellen in 38 Typen. Demgemäss finden sich die meisten Abteilungen in den Bereichen «Allgemeine Verwaltung und Controlling», «Gesundheit und Lebensmittelkontrolle», «Justiz, Strafvollzug, Gefängnisse und Bewährungshilfe» und «Bildung». Mit der gestiegenen Zahl von Dienststellen folgen die Kantonsverwaltungen der Tendenz der Bundesverwaltung zu einer grösseren «Leitungsspanne», d.h. einer Erhöhung der Zahl der einem Departement unterstellten Abteilungen (Germann 1999). Allerdings fällt auf, dass sich die Zahl der Abteilungen pro Departement nicht nur von Kanton zu Kanton unterscheidet, sondern ebenso innerhalb eines Kantons von Departement zu Departement. Im Durchschnitt zählt ein Kanton 48 Abteilungen, wobei der Kanton Genf das Maximum an Dienststellen aufweist (81) und die Kantone Tessin und Obwalden das Minimum (je 21) (Bochsler et al. 2004: 82).

Eine bedeutende Rolle für die kantonalen Verwaltungen spielen die Kommissionen. Über sie kann nicht nur zusätzliches Fachwissen mobilisiert werden, sondern werden auch die organisierten Interessen in den politischen Entscheidungsprozess eingebunden. Generell kann zwischen internen, ausschliesslich aus kantonalen Beamten zusammengesetzten Kommissionen und gemischten Kommissionen (Beamte, externe Experten) unterschieden werden (Germann und Weis 1995; Bochsler et al. 2004). Gemäss BADAC-Erhebung bestanden im Jahr 2001 rund 2400 ständige und 300 Ad-hoc-Kommissionen. Innerhalb von zehn Jahren ist damit die Zahl der Kommissionen von 2000 auf 2700 angestiegen (Bochsler et al. 2004). Während die grösseren Kantone mehr Kommissionen zählen als die kleinen Kantone, haben die Kommissionen in den bevölkerungsschwachen Ständen ein relativ grösseres Gewicht gegenüber der klassischen Verwaltung und sind auch Ausdruck der Einflussnahme organisierter Interessen (Geser 1981).

Im internationalen Vergleich zeichnet sich die Schweiz durch eine starke Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung und eine grosse Bedeutung der kantonalen Ebene mit einem Anteil von 39% aller öffentlichen Bediensteten aus (Linder 2005). Die Zunahme der kantonalen Angestellten zwischen 1950 und 2000 hängt dabei stark mit der Übertragung zusätzlicher Vollzugsaufgaben an die Kantone und mit neuen Reformprojekten zusammen (Bochsler et al. 2004: 105). Entsprechend sind die Kantone vom Rückgang des öffentlichen Personals weit weniger betroffen als der Bund mit seinen Regiebetrieben, wobei auch in den Kantonen zahlreiche Verwaltungsreformen realisiert wurden (Ladner und Steiner 2005). So wurden zwischen 1990 und 1999 in den Kantonen insgesamt 470 institutionelle Reformprojekte gezählt, wovon knapp die Hälfte Verwaltungsreformen waren (Widmer 2002; Widmer und Rieder 2003; Widmer und

Rüegg 2005). Während sich die Kantone Zürich und Genf als besonders reformfreudig zeigten, waren die Kantone Schaffhausen, Tessin und Wallis in ihren Reformaktivitäten zurückhaltend. Im Verlaufe der letzten 20 Jahre verzeichneten die Innerschweizer Kantone das grösste Wachstum an kantonalem Personal, während die beiden Stadtkantone Basel-Stadt und Genf nach wie vor die höchste Verwaltungsdichte aller Kantone aufweisen. Am anderen Ende der Skala befinden sich die Kantone Aargau, Wallis, Solothurn und Schwyz. Bemerkenswerterweise lassen sich zwischen den lateinischen und den Deutschschweizer Kantonen keine signifikanten Unterschiede in der Verwaltungsdichte und im Ausmass der Verwaltungsreformen feststellen (Bochsler et al. 2004: 108ff.; Widmer und Rieder 2003: 205).

Kantonale Parlamente

Die heutigen Strukturen der kantonalen Legislativen sind gemäss Blum (1978: 13) in erster Linie eine Folge der historischen Umwälzungen des 19. Jahrhunderts, als insbesondere die Regeneration den Prinzipien der Volkssouveränität und der Parlamentssuprematie zum Durchbruch verholfen hat. Ursprünglich hatten die «Grossen Räte» in erster Linie die Funktion, die Entscheidungen der Regierungen (d.h. der «Kleinen Räte») besser abzustützen und zu vollziehen. Erst später sicherten sich die kantonalen Legislativen ihre Gesetzgebungs- und Kontrollfunktionen. Auffallend ist die unterschiedliche Stellung der Parlamente in den einzelnen Kantonen. Während sich in den neuen Kantonen des 19. Jahrhunderts und in den Stadtkantonen nach der Zeit der demokratischen Bewegung annäherungsweise ein Gleichgewicht zwischen Exekutive, Legislative und Souverän herausbildete, konnte sich das Parlament in den Landsgemeindekantonen neben der starken Regierung und der Aktivbürgerschaft nie richtig etablieren (Blum 1978; Linder und Hättenschwiler 1990).

Im Vergleich zum Bundesparlament verfügen die kantonalen Parlamente vor allem aufgrund von zwei institutionellen Faktoren über eine relativ schwache Stellung gegenüber den anderen politischen Akteuren (Blum 1978; Delley und Auer 1986; Stadlin 1990). So werden einerseits die gesetzgeberischen Möglichkeiten der kantonalen Legislativen durch die ausgebaute Mitwirkungsrechte des Souveräns beschnitten, andererseits wird die Exekutive direkt von der wahlberechtigten Bevölkerung gewählt. Damit ist sie vom Parlament unabhängig, weshalb «klassische» Regierungskrisen nicht eintreten können. Gleichzeitig kann das Parlament nicht über seine eigene Auflösung entscheiden und Neuwahlen ausschreiben (Fleiner-Gerster 1990). Gemäss Linder und Hättenschwiler (1990: 197) sind «die Volkswahl der Regierung, das obligatorische Gesetzesreferendum vieler Kantone, die Offenheit der Volksinitiative für Gesetze und Einzelentscheide (...) Faktoren, welche die Stellung der kantonalen Parlamente relativie-

ren und ihre Führungsverantwortlichkeit im Staat seit je begrenzen». Die Wahlkompetenzen der kantonalen Parlamente beschränken sich in der Regel auf die Bestellung des obersten kantonalen Gerichts und in einzelnen Kantonen der Deutschschweiz auf die Wahl des Regierungspräsidenten. Im Weiteren sind die kantonalen Parlamente im Gegensatz zu den Regierungen nach wie vor nur schwach professionalisiert (Bochsler et al. 2004: 29).

Bei der Bestellung der kantonalen Legislativen ist das Prinzip der Verhältniswahl das vorherrschende Wahlsystem (Bochsler et al. 2004; Kölz 1987; Lutz und Strohmann 1998; Poledna 1988; Vatter 2002; Weibel 1990). So gilt in den meisten Kantonen für Wahlkreise mit mehr als einem Mandat das Proporzwahlverfahren, was im Grundsatz eine den Wählerstärken der Parteien entsprechende Sitzverteilung nach Anzahl der Listenstimmen gewährleisten sollte. Einzig in den Kantonen Appenzell Innerrhoden und Graubünden werden die Volksvertreter noch heute ausschliesslich nach dem Mehrheitswahlverfahren gewählt, wobei auch dort Mehrpersonenwahlkreise bestehen. 1989 beschloss der Kanton Uri den Übergang vom Majorz- zum Proporzverfahren, dies allerdings nur in den Gemeinden mit drei oder mehr Landratssitzen. Ein gemischtes Wahlsystem kennt auch der Kanton Appenzell Ausserrhoden.

Während nur die Kantone Tessin und Genf einen kantonalen Einheitswahlkreis bilden, teilen die übrigen Kantone ihr Gebiet in mehrere Wahlkreise ein. Allerdings schränken kleine Wahlkreise in den Kantonen der Ost- und Zentralschweiz die Proportionalität stark ein und erschweren den Zutritt für kleine Parteien. Während Sperrklauseln zur Verhinderung der Parteienzersplitterung bis vor wenigen Jahren weder im Tessin noch in der Deutschschweiz bekannt gewesen sind, existiert diese institutionelle Regel seit langem in allen französischsprachigen Kantonen mit Ausnahme des Kantons Jura. In diesen Kantonen können Listen, die nicht im Minimum eine geforderte Prozentzahl (zwischen 5% und 10%) der gültig abgegebenen Stimmen in einem Wahlkreis erreicht haben, nicht an der Sitzverteilung teilnehmen. Anfang der 1990er Jahre wurde auch im Kanton Basel-Stadt eine Sperrklausel von 5% eingeführt, die in mindestens einem Wahlkreis übertroffen werden muss.

Die Grösse der kantonalen Legislativen schwankt zwischen 49 (Appenzell Innerrhoden) und 200 (Bern bis 2006) Sitzen, wobei in den Kantonen Zug und Appenzell Innerrhoden die Sitzzahl nicht fixiert ist, sondern der Bevölkerungsentwicklung angepasst wird (vgl. Anhang). In zahlreichen Kantonen wurde in den letzten Jahren eine Verkleinerung der Parlamente beschlossen (AG, BE, BL, LU, SH, SO, VD). Angesichts des niedrigen Professionalisierungsgrades kantonalen Parlamente muss sich allerdings erst noch weisen, ob diese Massnahme die Effizienz und Effektivität parlamentarischer Entscheidungsfindung erhöht. «Kantonspolitik auf Legislativebene bleibt in der Schweiz Milizarbeit. Mit Ausnahme

von Tessin, Waadt und Genf tagten die Parlamente aller Kantone weniger als 200 Stunden im Jahr und die Entschädigungen entsprechen in den meisten Fällen nur einem Bruchteil der 100 Franken pro Stunde, welche die Genfer und Tessiner Abgeordneten erhalten» (Bochsler et al. 2004: 45). Grundsätzlich variiert die Belastung der kantonalen Parlamente durch die Gesetzgebungsarbeit sehr stark. An der Spitze steht der Kanton Genf mit über 200 behandelten Gesetzesvorlagen im Jahr 2001, gefolgt von der Waadt. Demgegenüber haben die Kantone Graubünden, Schaffhausen, Uri und Aargau im selben Jahr nur ein bis drei Gesetze behandelt (Bochsler et al. 2004).

Auch in Bezug auf die vorberatenden Parlamentskommissionen bestehen beträchtliche Unterschiede zwischen den Kantonen (Heierli 2000). So variiert die Zahl der ständigen Parlamentskommissionen zwischen drei (Bern, Zug, Appenzell Ausserrhoden) und 24 (Genf), wobei die Hälfte der Kantone zwischen fünf und neun ständige Kommissionen aufweist. Einzig in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Zürich, teilweise auch Basel-Stadt und Genf decken diese bedeutende Themen kantonalen Gesetzgebung ab (Bochsler et al. 2004: 44). Grosse Unterschiede existieren zudem bei der Anzahl der Ad-hoc-Ausschüsse, die zwischen 0 (Appenzell Innerrhoden und Luzern) und 405 (Waadt) innerhalb einer Legislaturperiode schwankt (Heierli 2000: 32). Auch bei den Zuständigkeitsbereichen und Kompetenzen der Parlamentskommissionen bestehen grosse Differenzen, wobei generell die Kommissionsrechte nicht sehr stark ausgebaut sind. Insgesamt kann die relativ schwache Stellung der Parlamentskommissionen als ein Spiegelbild der allgemeinen Schwäche der kantonalen Parlamente gegenüber der Regierung betrachtet werden.

Die kantonalen Parlamentswahlen zeichnen sich seit den 1990er Jahren durch den Siegeszug der SVP und einen leichten Aufwärtstrend der SP aus (Bochsler et al. 2004; Ladner 2004a; Vatter 2002). Während innerhalb des bürgerlichen Lagers vor allem die rechtsbürgerliche SVP auf Kosten der CVP und FDP zulegte, gewann innerhalb des Rot-Grün-Lagers die SP zunächst zulasten der Grünen, wobei in neuester Zeit die Grünen zu den Gewinnern kantonalen Parlamentswahlen zählen. Damit setzte sich in den letzten Jahren der langsame Erosionsprozess bei den beiden grossen bürgerlichen Regierungsparteien CVP und FDP fort, die ihre Positionen als stärkste Parteien bei kantonalen Parlamentswahlen an die SVP und SP abtreten mussten. Die Frauenrepräsentation in den kantonalen Parlamenten hat seit den 1970er Jahren stetig zugenommen, befindet sich aber immer noch auf einem niedrigen Niveau: Betrug der Frauenanteil zwischen 1972 und 1975 erst 6%, stieg er Mitte der 1980er Jahre auf 12% und erreichte Anfang der 1990er Jahre die 20%-Schwelle. Heute liegt der Frauenanteil in den Kantonsparlamenten bei knapp 25% (Seitz und Schneider 2004).

Kantonale Parteiensysteme

Generell zeichnen sich die kantonalen Parteiensysteme im 20. Jahrhundert durch eine grosse Vielfalt und Unterschiedlichkeit aus (Blum 1978; Gruner 1977; Klöti 1998; Kriesi 1998; Ladner 2003, 2004a; Vatter 2002). So finden sich in den Kantonen sowohl bipolare Zweiparteiensysteme, gemässigte Dreiparteiensysteme als auch ausgeprägte Multiparteiensysteme nebeneinander. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts stieg der Konflikt zwischen Arbeiterchaft und Bürgertum vornehmlich in den besonders stark von der Industrialisierung und Modernisierung betroffenen Kantonen zur wichtigsten Spannungslinie auf, während in den katholischen Kantonen die kulturhistorischen Gegensätze zwischen Liberalen und Konservativen weiterhin dominierten. Noch bis weit ins 20. Jahrhundert hinein wiesen die katholischen Landkantone ein mehr oder weniger hegemoniales, meist von konservativen Parteien dominiertes Zweiparteiensystem auf, welches in offensichtlichem Zusammenhang mit den uniformen konfessionellen, sprachlichen und sozio-ökonomischen Strukturen stand. Die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts war durch eine zunehmende Fragmentierung und Volatilität kantonaler Parteiensysteme und dem vorübergehenden Auftreten von kleinen Parteien (POCH, LdU, Republikaner, NA) geprägt. Dabei ging aber die Zersplitterung der Parteiensysteme in den kleinen Agrarkantonen generell langsamer vonstatten als in den bevölkerungsstarken Kantonen. Zudem zeigte sich, dass kantonale Parteiensysteme mit einem niedrigen Fraktionalisierungsgrad in der Regel nicht nur einen geringen Anteil an Linksparteien aufwiesen, sondern bis in die jüngere Zeit im Spannungsfeld zwischen liberalen und konservativen Parteien standen. Schliesslich überlagerten sich in den Kantonen mit einem mittleren Fraktionalisierungsgrad oft verschiedene Spannungslinien. So wurden diese Stände entweder durch die bürgerlich-bäuerlichen Auseinandersetzungen zwischen den Freisinnigen und der späteren SVP während des ersten Drittels des 20. Jahrhunderts geprägt oder beherbergten als grössere Stadt-Land-Kantone gleichzeitig Links-Rechts-Konflikte in den urbanen Gebieten und katholisch-liberale Spannungen in den ländlichen Räumen.

Der Aufstieg der SVP in zahlreichen Kantonen seit den 1990er Jahren steht im Zeichen des sozialen Wandels und dem Entstehen einer neuen Konfliktlinie zwischen Befürwortern und Gegnern einer Öffnung des Landes gegenüber Europa (Kriesi et al. 2005; Sciarini et al. 2003). Der ehemals protestantischen Deutschschweizerpartei ist es mit einer konsequenten Bewirtschaftung dieser neuen Konfliktlinie im Verlauf weniger Jahren gelungen, auch in katholischen und französischsprachigen Kantonen die Gegner einer aussenpolitischen Öffnung zu sammeln und zu einer der stärksten Parteien aufzusteigen (Kriesi et al. 2005).

Die älteren Versuche zur Typologisierung kantonaler Parteiensysteme (Gruner 1977; Blum 1978; Fagagnini 1978) stützen sich auf die Zahl und Stärke der Parteien ab und beschreiben damit v.a. die Art des Parteienwettbewerbs. Neuere Typologien (Klöti 1998; Kriesi 1998; Ladner 2004a, 2004b; Vatter 2002) berücksichtigen darüber hinaus auch die den Parteiensystemen zugrunde liegenden Konfliktstrukturen. Die neuesten und anhand der Anzahl verwendeter Merkmale umfassendsten Typologien kantonaler Parteiensysteme bilden diejenigen von Ladner (2004a, 2004b) und Vatter (2002). Letzterer differenziert für die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts zwischen einem hegemonialen Zweiparteiensystem mit niedriger Fraktionalisierung, schwacher Polarisierung, geringer Volatilität und einem niedrigen Anteil linker Parteien, bei dem nach wie vor der liberal-konservative Konflikt dominiert (OW, NW, SZ, UR, LU, ZG, VS), einem gemässigten Drei- bis Vierparteiensystem mit mittlerer Fraktionalisierung und einem durchschnittlichen Anteil linker Parteien, bei dem in der Regel verschiedene Spannungslinien eine Rolle spielen (SG, TI, GL, SO, FR, GR, BE, JU, VD), und einem ausgeprägten Mehrparteiensystem mit starker Fraktionalisierung, hoher Volatilität und einem überdurchschnittlichen Anteil linker Parteien, bei dem der Links-Rechts-Konflikt dominiert (AG, BS, BL, GE, NE, SH, TG, ZH).

Ladners Typologie (2004a, 2004b) der kantonalen Parteienlandschaften unterscheidet für die letzten drei Jahrzehnte vier Typen. Sie differenziert zwischen einem Vielparteiensystem mit einer starken Linken (BS, GE), einem rechts-polarisierten Mehrparteiensystem der nichtkatholischen Kantone, einem links-zentrierten Mehrparteiensystem mit mehrheitlich lateinischen Kantonen und einem rechtspositionierten Zweieinhalbparteiensystem in den Innerschweizer Kantonen, wobei Ladner für die neueste Zeit v.a. beim letztgenannten Typ eine Ausweitung des Parteienangebots und eine Intensivierung des Parteienwettbewerbs feststellt. Zudem weist er darauf hin, dass sich im Verlauf der letzten Jahrzehnte die kantonalen Parteiensysteme, insbesondere bezüglich ihrer funktionalen Systemmerkmale, einander angeglichen haben.

Empirische Untersuchungen zu den Bestimmungsgründen für die unterschiedliche kantonale Parteienvielfalt kommen zum Ergebnis, dass sich die Zahl der Parteien in den Kantonen am besten durch den Grad konfessioneller Heterogenität und die durchschnittliche Wahlkreisgrösse erklären lässt (Vatter 1998b, 2003). Neben soziokulturellen und institutionellen Differenzen spiegelt die unterschiedliche parteipolitische Fragmentierung aber auch den unterschiedlichen Grad sozio-ökonomischer Modernisierung der kantonalen Demokratien wider. Entsprechend unterschiedlich ist die Ausrichtung des Parteienwettbewerbs. Schliesslich hat die zunehmende Parteienzersplitterung in den Kantonen zu einer Schwächung des Konkordanzmodells beigetragen und gleichzeitig den

häufigeren Gebrauch der direkten Demokratie gefördert (Ladner und Brändle 1999).

Direkte Demokratie in den Kantonen

Auf kantonaler Ebene sind die direktdemokratischen Rechte der Bürger stärker ausgebaut als auf Bundesebene. So bestehen in den Kantonen nicht nur die Verfassungsinitiative und das (fakultative oder obligatorische) Gesetzesreferendum, sondern auch die Gesetzesinitiative und das Finanzreferendum (Linder 2005; Lutz und Strohmann 1998; Stutzer 1999; Trechsel 2000; Trechsel und Serdült 1999; Vatter 2002). Neben dem Finanzreferendum (Monnier 1996) kennen zahlreiche Kantone zudem noch weitere Formen des Referendums wie das Verwaltungs-, Staatsvertrags- und Konkordatsreferendum sowie Referenden zur Festlegung von Stellungnahmen der Stände bei Vernehmlassungen des Bundes und zur Auslösung des Kantonsreferendums. In verschiedenen Kantonen bestehen schliesslich noch weitere Initiativformen wie die Staatsvertrags- und die Verwaltunginitiative. Tabelle 1 (auf der folgenden Seite) gibt eine allgemeine Übersicht über die wichtigsten Volksrechte in den Kantonen.

Generell lässt sich im Verlaufe des 20. Jahrhunderts eine kontinuierliche Zunahme direktdemokratischer Auseinandersetzungen in den Kantonen beobachten, die bis Anfang der 1980er Jahre andauerte (Trechsel 2000; Vatter 2002). Allein zwischen 1960 und 1980 verdoppelte sich in einzelnen Ständen die Zahl kantonaler Volksabstimmungen. Seither stagniert sie auf hohem Niveau. Bei über der Hälfte aller kantonalen Referendumsabstimmungen handelt es sich um Vorlagen auf Gesetzesstufe, während das fakultative Finanzreferendum nur ein gutes Drittel und das fakultative Verwaltungsreferendum weniger als 10% der Fälle ausmachen. Noch eindeutiger ist die Zuordnung der kantonalen Volksinitiativen zu den einzelnen Normenstufen. So handelt es sich bei zwei Drittel aller Fälle um Gesetzesinitiativen und nur bei einem knappen Viertel um Initiativen auf Verfassungsstufe. Standes- und Verwaltunginitiativen machen weniger als 10% aller kantonalen Volksinitiativen aus (Trechsel 2000).

Tabelle 1: Übersicht über die wichtigsten Volksrechte in den Kantonen (Stand 2005)

Kanton	Verfassungsreferendum	Gesetzesreferendum	Finanzreferendum	Verfassungsinitiative	Gesetzesinitiative	Initiative zur Auslösung einer Standesinitiative
AG	O	O/F	F	Ja	Ja	
AR	O	O/F	O	Ja	Ja	
AI	O	O/F	O/F	Ja	Ja	
BL	O	O/F	F	Ja	Ja	
BS	O	F	F	Ja	Ja	
BE	O	F	F	Ja	Ja	
FR	O	F	O/F	Ja	Ja	
GE	O	F	F	Ja	Ja	
GL	O	O	O	Ja	Ja	
GR	O	O/F	O/F	Ja	Ja	
JU	O	F	O/F	Ja	Ja	V
LU	O	F	O/F	Ja	Ja	V
NE	O	F	O	Ja	Ja	
NW	O	F	O/F	Ja	Ja	
OW	O	O/F	O/F	Ja	Ja	V
SG	O	F	O/F	Ja	Ja	
SH	O	O/F	O/F	Ja	Ja	V
SZ	O	O/F	O	Ja	Ja	
SO	O	O/F	O/F	Ja	Ja	V
TG	O	F	O/F	Ja	Ja	V
TI	O	F	F	Ja	Ja	
UR	O	O/F	O/F	Ja	Ja	V
VS	O	F	F	Ja	Ja	
VD	O	F	O	Ja	Ja	V
ZG	O	F	O	Ja	Ja	V
ZH	O	O	O/F	Ja	Ja	V

Legende: F: fakultativ; O: obligatorisch; V: Volk.

Quellen: Linder 2005, Lutz und Strohmann 1998, Trechsel und Serdült 1999, Vatter 2002, eigene Aktualisierungen.

Im Zentrum der Volksinitiativen und fakultativen Referenden standen in den Kantonen vor allem drei Politikfelder: Staatsordnung und Demokratie, Finanz- und insbesondere Steuerpolitik sowie das Sozial- und Gesundheitswesen. Das quantitativ wichtigste Themengebiet bildete die Reform und v.a. die Ausweitung demokratischer Mitwirkungsrechte. Standen im 19. Jahrhundert noch die Konsolidierung und der leichtere Zugang zu den direktdemokratischen Institutionen im Zentrum, so rückten zu Beginn des 20. Jahrhunderts mit den zahlreichen Proporzinitiativen die Änderung des Wahlverfahrens von Parlament, Regierung und weiteren Behörden sowie die Wahlkreisreformen in den Mittelpunkt (Kölz 1992; Vatter 2002). Darauf folgten in verschiedenen Kantonen mehrere, zunächst erfolglose Anläufe zur Einführung des Frauen- und

später des Ausländerstimmrechts. Schliesslich spielten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts mit dem Ausbau des Finanz- und Verwaltungsreferendums und der geforderten Mitwirkung der Bevölkerung beim Bau grosser Infrastrukturanlagen (z.B. Kernkraftwerke) die materielle Erweiterung der Volksrechte eine wichtige Rolle. Insgesamt zeigt sich, dass die direkte Demokratie gerade zur Reform und zum Ausbau ihrer selbst eingesetzt wird und damit einen wesentlichen Einfluss auf die grundlegende Ausgestaltung der kantonalen Demokratien und auf die sich wandelnden Kräfteverhältnisse zwischen den einzelnen Gewalten ausübt.

Der Wandel der kantonalen Abstimmungsthemen im Verlaufe des 20. Jahrhunderts ist auch Ausdruck eines übergeordneten politischen Paradigmenwechsels (Epple 1997; Vatter 2002): Je urbaner und moderner die sozialen Strukturen sind und je fortgeschrittener der wirtschaftliche Entwicklungsgrad eines Kantons ist, um so rascher verdrängen gegen Mitte des 20. Jahrhunderts Fragen der ökonomischen Ressourcenverteilung (Verteilungsparadigma) Themen der politischen Machtzuweisung (Herrschaftsparadigma). Im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts werden diese beiden Paradigmen wiederum durch direktdemokratische Auseinandersetzungen über die Art und Weise der Wachstumsbewältigung in den Schatten gestellt. Während sozialpolitische Vorlagen, die zum Ausbau des Wohlfahrtsstaates führten, in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts noch stark umstritten waren, fanden sie nach dem Zweiten Weltkrieg breite Zustimmung. Erst mit der Wirtschaftskrise der 1970er Jahre endet der sozialpolitische Konsens. Von diesem Zeitpunkt an rückten v.a. in den urbanen Deutschschweizer Kantonen umweltpolitische Vorlagen verstärkt in den Mittelpunkt. Dies trifft weniger für die lateinischen Kantone zu, in denen Initiativen und Referenden v.a. für Reformen in der Sozial- und Finanzpolitik eingesetzt wurden. Wiederum anders sieht es in den ländlichen Kantonen aus: Erstens spielen in diesen Gesellschaften herrschaftsbezogene Vorlagen (d.h. der Ausbau der demokratischen Rechte) noch bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts hinein eine wichtige Rolle, zweitens sind verteilungspolitische Vorlagen aufgrund der relativen Schwäche der Linksparteien generell von geringerer Bedeutung und drittens fehlen ökologische Themen bis zu Beginn der 1980er Jahre noch fast vollständig.

Ein Blick auf die Themenschwerpunkte der neuesten Zeit zeigt, dass ökologische Anliegen im Verlaufe der 1990er Jahre deutlich an Bedeutung eingebüsst haben. Stark zugenommen haben dagegen wirtschafts- und migrationspolitische Vorlagen. Das Ausmass der Liberalisierung kantonaler Ökonomien wie der Umgang mit der ausländischen Bevölkerung sind neue Themenschwerpunkte der kantonalen Volksbegehren. Im Vergleich zu den 1980er Jahren hat die direktdemokratische Auseinandersetzung in den 1990er Jahren ihren Fokus von

der Ökologiedebatte zu den neuen Konflikten zwischen marktwirtschaftlich-liberalen und konservativ-interventionistischen Kräften verlagert. Mit der Akzentverschiebung zwischen den einzelnen Politikfeldern, dem steigenden Anteil von fakultativen Referenden im Vergleich zu Volksinitiativen und der Abnahme postmaterialistischer Forderungen hat die direktdemokratische Debatte in den Kantonen im Vergleich zu früheren Jahrzehnten an materialistischen und behandelnden Zügen gewonnen.

Generell zeigt sich, dass je nach Politikfeld unterschiedliche Erfolgchancen für kantonale Volksbegehren bestehen (Moser 1987b; Trechsel 2000; Vatter 2002). Während solche zu staatspolitischen und ökonomischen Kernthemen, insbesondere zu Reformen zentraler Bürgerrechte und -pflichten mit direkten und kurzfristigen Konsequenzen für den einzelnen Bürger (wie die Mitsprache bei Wahlen und Abstimmungen und Steuerfragen) zwar unterschiedliche, insgesamt aber die höchsten Erfolgsraten aufweisen, stossen mittel- und langfristig ausgerichtete Reformanliegen zu kulturellen Randthemen und zugunsten von Minderheiten (z.B. Kulturschaffende, Ausländer) generell auf eine breite Ablehnung bei der Stimmbürgerschaft.

Es sind vor allem die linken Parteien, allen voran die SP, die mittels Initiativen und Referenden ausserparlamentarischen Druck auf den politischen Entscheidungsprozess in den Kantonen ausüben (Vatter 2002). So stammen rund 60% aller Volksbegehren aus dem rot-grünen Lager. Allerdings steht die Nutzung der Volksrechte durch die politische Linke in einem Missverhältnis zu ihrem Abstimmungserfolg. Während linke und grüne Parteien in knapp zwei Drittel der Fälle zu den Verlierern an der Urne gehören, stehen die bürgerlichen Regierungsparteien bei zwei von drei Vorlagen auf der Gewinnerseite. Die Nutzung der Volksrechte v.a. durch rot-grüne Minderheitsparteien steht damit in einem fortlaufenden Spannungsverhältnis zum Abstimmungsergebnis, das mehrheitlich im Sinne der bürgerlichen Mehrheitsparteien ausfällt. Während hauptsächlich die links-ökologische Seite des Parteien- und Verbandsspektrums für den aktiven Gebrauch der Volksrechte in den Kantonen verantwortlich zeichnet, gewinnt schliesslich die bürgerliche Mehrheit die direktdemokratische Ausmarchung, was wiederum die rot-grüne Seite dazu bewegt, mittels eigener Volksbegehren neue Vorschläge in den demokratischen Entscheidungsprozess einzuspeisen (Vatter 2002).

Empirische Analysen zu den über 2000 kantonalen Abstimmungen der 1980er und 1990er Jahre machen deutlich, dass Volksbegehren, insbesondere Volksinitiativen, in den Kantonen eine höhere Erfolgchance aufweisen als auf Bundesebene (Trechsel 2000; Vatter 2002). Vier Zahlen mögen dies illustrieren: Im Durchschnitt finden jede vierte Initiative und jedes zweite fakultative Referendumsbegehren eine Mehrheit in der Stimmbürgerschaft. Obligatorische

später des Ausländerstimmrechts. Schliesslich spielten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts mit dem Ausbau des Finanz- und Verwaltungsreferendums und der geforderten Mitwirkung der Bevölkerung beim Bau grosser Infrastrukturanlagen (z.B. Kernkraftwerke) die materielle Erweiterung der Volksrechte eine wichtige Rolle. Insgesamt zeigt sich, dass die direkte Demokratie gerade zur Reform und zum Ausbau ihrer selbst eingesetzt wird und damit einen wesentlichen Einfluss auf die grundlegende Ausgestaltung der kantonalen Demokratien und auf die sich wandelnden Kräfteverhältnisse zwischen den einzelnen Gewalten ausübt.

Der Wandel der kantonalen Abstimmungsthemen im Verlaufe des 20. Jahrhunderts ist auch Ausdruck eines übergeordneten politischen Paradigmenwechsels (Epple 1997; Vatter 2002): Je urbaner und moderner die sozialen Strukturen sind und je fortgeschrittener der wirtschaftliche Entwicklungsgrad eines Kantons ist, um so rascher verdrängen gegen Mitte des 20. Jahrhunderts Fragen der ökonomischen Ressourcenverteilung (Verteilungsparadigma) Themen der politischen Machtzuweisung (Herrschaftsparadigma). Im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts werden diese beiden Paradigmen wiederum durch direktdemokratische Auseinandersetzungen über die Art und Weise der Wachstumsbewältigung in den Schatten gestellt. Während sozialpolitische Vorlagen, die zum Ausbau des Wohlfahrtsstaates führten, in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts noch stark umstritten waren, fanden sie nach dem Zweiten Weltkrieg breite Zustimmung. Erst mit der Wirtschaftskrise der 1970er Jahre endet der sozialpolitische Konsens. Von diesem Zeitpunkt an rückten v.a. in den urbanen Deutschschweizer Kantonen umweltpolitische Vorlagen verstärkt in den Mittelpunkt. Dies trifft weniger für die lateinischen Kantone zu, in denen Initiativen und Referenden v.a. für Reformen in der Sozial- und Finanzpolitik eingesetzt wurden. Wiederum anders sieht es in den ländlichen Kantonen aus: Erstens spielen in diesen Gesellschaften herrschaftsbezogene Vorlagen (d.h. der Ausbau der demokratischen Rechte) noch bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts hinein eine wichtige Rolle, zweitens sind verteilungspolitische Vorlagen aufgrund der relativen Schwäche der Linksparteien generell von geringerer Bedeutung und drittens fehlen ökologische Themen bis zu Beginn der 1980er Jahre noch fast vollständig.

Ein Blick auf die Themenschwerpunkte der neuesten Zeit zeigt, dass ökologische Anliegen im Verlaufe der 1990er Jahre deutlich an Bedeutung eingebüsst haben. Stark zugenommen haben dagegen wirtschafts- und migrationspolitische Vorlagen. Das Ausmass der Liberalisierung kantonalen Ökonomien wie der Umgang mit der ausländischen Bevölkerung sind neue Themenschwerpunkte der kantonalen Volksbegehren. Im Vergleich zu den 1980er Jahren hat die direktdemokratische Auseinandersetzung in den 1990er Jahren ihren Fokus von

der Ökologiedebatte zu den neuen Konflikten zwischen marktwirtschaftlich-liberalen und konservativ-interventionistischen Kräften verlagert. Mit der Akzentverschiebung zwischen den einzelnen Politikfeldern, dem steigenden Anteil von fakultativen Referenden im Vergleich zu Volksinitiativen und der Abnahme postmaterialistischer Forderungen hat die direktdemokratische Debatte in den Kantonen im Vergleich zu früheren Jahrzehnten an materialistischen und beharrenden Zügen gewonnen.

Generell zeigt sich, dass je nach Politikfeld unterschiedliche Erfolgchancen für kantonale Volksbegehren bestehen (Moser 1987b; Trechsel 2000; Vatter 2002). Während solche zu staatspolitischen und ökonomischen Kernthemen, insbesondere zu Reformen zentraler Bürgerrechte und -pflichten mit direkten und kurzfristigen Konsequenzen für den einzelnen Bürger (wie die Mitsprache bei Wahlen und Abstimmungen und Steuerfragen) zwar unterschiedliche, insgesamt aber die höchsten Erfolgsraten aufweisen, stossen mittel- und langfristig ausgerichtete Reformanliegen zu kulturellen Randthemen und zugunsten von Minderheiten (z.B. Kulturschaffende, Ausländer) generell auf eine breite Ablehnung bei der Stimmbürgerschaft.

Es sind vor allem die linken Parteien, allen voran die SP, die mittels Initiativen und Referenden ausserparlamentarischen Druck auf den politischen Entscheidungsprozess in den Kantonen ausüben (Vatter 2002). So stammen rund 60% aller Volksbegehren aus dem rot-grünen Lager. Allerdings steht die Nutzung der Volksrechte durch die politische Linke in einem Missverhältnis zu ihrem Abstimmungserfolg. Während linke und grüne Parteien in knapp zwei Drittel der Fälle zu den Verlierern an der Urne gehören, stehen die bürgerlichen Regierungsparteien bei zwei von drei Vorlagen auf der Gewinnerseite. Die Nutzung der Volksrechte v.a. durch rot-grüne Minderheitsparteien steht damit in einem fortlaufenden Spannungsverhältnis zum Abstimmungsergebnis, das mehrheitlich im Sinne der bürgerlichen Mehrheitsparteien ausfällt. Während hauptsächlich die links-ökologische Seite des Parteien- und Verbandsspektrums für den aktiven Gebrauch der Volksrechte in den Kantonen verantwortlich zeichnet, gewinnt schliesslich die bürgerliche Mehrheit die direktdemokratische Ausmarchung, was wiederum die rot-grüne Seite dazu bewegt, mittels eigener Volksbegehren neue Vorschläge in den demokratischen Entscheidungsprozess einzuspeisen (Vatter 2002).

Empirische Analysen zu den über 2000 kantonalen Abstimmungen der 1980er und 1990er Jahre machen deutlich, dass Volksbegehren, insbesondere Volksinitiativen, in den Kantonen eine höhere Erfolgchance aufweisen als auf Bundesebene (Trechsel 2000; Vatter 2002). Vier Zahlen mögen dies illustrieren: Im Durchschnitt finden jede vierte Initiative und jedes zweite fakultative Referendumsbegehren eine Mehrheit in der Stimmbürgerschaft. Obligatorische

schen Referendumsvorlagen stimmt der kantonale Souverän in neun von zehn Fällen zu, und insgesamt, über alle Vorlagen hinweg betrachtet, stimmen die Meinungen von Regierungs- und Volksmehrheit in rund vier von fünf Urnengängen überein.

In Bezug auf die Häufigkeit der Abstimmungen finden sich beträchtliche Unterschiede zwischen den Kantonen. So wurden die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Kantone Zürich, Basel-Landschaft, Solothurn, Schaffhausen und Bern in den letzten Jahrzehnten am häufigsten an die Urne gerufen, umgekehrt trifft dies für diejenigen von Luzern, Waadt, Freiburg, Tessin und Jura am wenigsten zu. Empirische Analysen zum unterschiedlichen Gebrauch der direkten Demokratie in den Kantonen machen deutlich, dass institutionelle Hürden (Anzahl erforderlicher Unterschriften, Sammelfristen) kaum einen Einfluss auf die Anzahl Abstimmungen in den Kantonen ausüben (Barankay et al. 2003; Trechsel 2000; Vatter 2000). Als geeignetere Erklärungsfaktoren für die kantonalen Unterschiede erweisen sich soziostrukturelle Merkmale (Bevölkerungsgrösse, Urbanisierungsgrad) und politische Charakteristika (Stärke der Regierungskoalition, Gemeindeautonomie).

3 Die Staatstätigkeit der Kantone

Die Aufgabenentwicklung und -verteilung zwischen Bund und Kantonen

Während im 19. Jahrhundert dem Bund nur minimale Kompetenzen zugewiesen wurden (v.a. Zoll, Post, Währung, Armee, Aussenpolitik) und die Entwicklung zu Beginn des 20. Jahrhunderts im Schatten der Realisierung von bereits dem Bund zugewiesenen Aufgaben wie der Verstaatlichung der Eisenbahnen, der Zentralisierung des Militärwesens und der Rechtsvereinheitlichung (Zivilrecht 1914, Strafrecht 1937) stand, führte die fortschreitende Industrialisierung und Urbanisierung seit dem Zweiten Weltkrieg zu einem kontinuierlichen Ausbau des Interventions- und Leistungsstaates (Fagagnini 1991: 46).

Waren bis zum Zweiten Weltkrieg v.a. die ordnenden Funktionen des Bundes entscheidend (Rechtsvereinheitlichung, Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes), spielten in der Nachkriegszeit die leistenden und gestaltenden Bundesaufgaben eine wichtige Rolle (z.B. AHV, IV). Von ordnungspolitischer Bedeutung war 1947 die Verabschiedung der Wirtschaftsartikel, welche dem Bund breite Kompetenzen im Bereich der Wirtschaftspolitik übertrugen, während für die Kantone v.a. noch die wirtschaftspolizeilichen Tätigkeiten und die von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben blieben (Fagagnini 1991: 48). Auch in der Sozialpolitik überlagerte der Bund in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Tätigkeiten der Kantone, die in ihrer Aufgabe der Armenfürsorge nach und nach entlastet wurden. Das breite Wachstum aufgabenrelevanter Verfas-

sungsänderungen zugunsten des Bundes erfolgte damit vor allem nach 1947. Kennzeichnend für die Nachkriegszeit war dabei, dass an die Stelle der Zuordnung ganzer Aufgabengebiete an eine Ebene differenzierte Zuordnungsmodi traten, wobei allerdings keine eigentlichen Gemeinschaftsaufgaben bundesrepublikanischer Prägung geschaffen wurden (Fagagnini 1991: 49).

In der Infrastrukturpolitik bildeten die wichtigsten Bereiche der Übertragung von Kompetenzen an den Bund die Energie (Atomkraft 1958, Energie 1990), der Nationalstrassenbau (1958), die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (1973) und der Bau der Neat (1992). Verstärkt leistende und fördernde Tätigkeiten übernahm der Bund erst Ende der 1950er Jahre (z.B. Nationalstrassenbau, Wohnungswesen, ALV) und gestalterische insbesondere mit der Raumplanung seit den 1970er Jahren. Eine direkte Folge des immer grösser werdenden Kreises an Bundesaufgaben war die verstärkte Übernahme des Vollzugs durch die Kantone. Im Gegensatz zu den USA verfügt der Bund bekanntlich über keine eigenen Vollziehungsbeamten. Die zahlreichen und am Einzelfall orientierten Verfassungsrevisionen verdichteten somit das Verbundsystem und führten zum heute bekannten kooperativen Föderalismus bzw. zur Politikverflechtung mit dem Problem fehlender Verantwortlichkeiten (Fagagnini 1991: 55), welches erst seit neuestem mit dem Neuen Finanzausgleich (NFA) und der damit verknüpften Entflechtung einzelner Aufgabenbereiche gelockert wurde.

Die Entwicklung der Bundesaufgaben im Verlaufe des 20. Jahrhunderts könnte zur Annahme einer starken Zentralisierung verleiten. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die finanzielle Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden und macht deutlich, dass die Schweiz im internationalen Vergleich über nach wie vor dezentrale Aufgabenstrukturen verfügt. Der Vergleich der drei Stufen zeigt insbesondere auf, dass jede Staatsebene eigene Schwerpunkte in der Staatstätigkeit besitzt. Während der Bund v.a. für die Aussen-, Verteidigungs- und Wirtschaftspolitik sowie die Verkehrs- und Sozialpolitik zuständig ist, bilden die klassischen Domänen der kantonalen Staatstätigkeit die öffentliche Sicherheit (Justiz und Polizei), die Bildungspolitik und das Gesundheitswesen sowie die eigenen Finanzen und Steuern. Das Bildungs- und Gesundheitswesen bilden heute auch die wichtigsten Tätigkeitsfelder des öffentlichen Dienstes in den Kantonen (Bochsler et al. 2004: 127). Die Gemeinden sind schliesslich v.a. im Fürsorgewesen, im Umweltschutz und in den Bereichen Kultur, Freizeit und Sport aktiv.

Tabelle 2: *Finanzielle Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden (2000); in %*

Bereich	Bund	Kantone	Gemeinden	Total
Internat. Beziehungen	100	-	-	100%
Verteidigung	93	3	4	100%
Landwirtschaft	83	14	3	100%
Wirtschaft	69	21	10	100%
Verkehr	57	22	21	100%
Sozialversicherungen	52	27	21	100%
Justiz und Polizei	8	68	24	100%
Gesundheit	1	61	38	100%
Bildung	15	51	34	100%
Umweltschutz	15	21	64	100%
Kultur, Freizeit, Sport	15	31	54	100%
Allg. Verwaltung	21	37	42	100%

Quelle: Bundesamt für Statistik (2003).

Ausgehend von der unterschiedlichen Ausgestaltung der politischen Institutionen in den Kantonen einerseits und ihren unterschiedlichen Leistungsprofilen andererseits befassen sich in neuerer Zeit zahlreiche Studien mit der Frage, welchen Einfluss institutionelle, strukturelle und weitere Faktoren auf die staatliche Tätigkeit der Kantone ausüben (Armingeon et al. 2004; Binder et al. 2003; Feld und Schaltegger 2004; Feld und Matsusaka 2003; Freitag und Bühlmann 2003; Freitag und Vatter 2004, 2006; Freitag et al. 2003; Guggisberg et al. 2004; Schaltegger 2004; Steffen 2005; Vatter und Freitag 2002, 2006; Vatter und Rüefli 2003). Insgesamt erweisen sich politisch-institutionelle Faktoren von erheblicher Relevanz für die Erklärung der unterschiedlichen Staatstätigkeit der Schweizer Gliedstaaten in den einzelnen Politikbereichen.¹ So zeigt sich, 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.

Die bestehenden Studien legen in erster Linie die unterschiedlichen Wirkungen von Konkordanz, Gemeindeautonomie und direkter Demokratie als Merkmale von kantonalen 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 in den Kantonen. Eindeutig sind die beschränkenden Effekte der direktdemokratischen Institutionen auf die

Ausgabentätigkeit der Kantone. Je höher die institutionalisierten Barrieren zur 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 dezentraler Machtteilung auf das staatliche Engagement zeigt sich ebenfalls mehrheitlich: Je stärker die Kantone fiskalisch oder organisatorisch dezentralisiert sind, desto geringer fällt der staatliche Konsum aus. Umgekehrt weisen die empirischen Analysen auf einen expansiven Effekt konkordanzdemokratischer Merkmale auf das staatliche Handeln in den Schweizer Kantonen hin. So steigen mit zunehmender parteiförmiger Organisation und Regelung gesellschaftlicher Konflikte die Staats- und Wohlfahrtsausgaben, während Kantone mit einem geringen Grad an so gemessener Konkordanz vergleichsweise niedrige öffentliche Ausgaben verzeichnen. Als ausgabensteigernd erweisen sich auch der Verstärkerungsgrad und die Transferleistungen des Bundes.

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 (Freitag und Bühlmann 2003; Vatter und Rüefli 2003). So bleiben die Ausgestaltung wie auch der Gebrauch direktdemokratischer Verfahren ohne Einfluss auf die Höhe der öffentlichen Bildungs- und Gesundheitsfinanzierung. Es zeigt sich aber, dass zentralisierte Kantone vergleichsweise hohe Bildungsausgaben tätigen, während Gliedstaaten mit ausgebaute Gemeindeautonomie diesbezüglich eher zurückhaltend sind. Der Grad an innerkantonaler Dezentralisierung wie auch das Ausmass an Konkordanz tragen aber wenig zur Erklärung der ungleichen Kosten des öffentlichen Gesundheitswesens in den Schweizer Kantonen bei. In beiden Politikfeldern erfahren hingegen ausgewählte Modernisierungsgrössen, soziodemografische Merkmale und politikfeldspezifische Faktoren eine grosse Bedeutung. So ist eine hohe Finanzausstattung des kantonalen Ausbildungswesens insbesondere auf einen hohen Grad an Urbanität und eine geringe Beschäftigung im ersten Sektor, auf eine starke Wirtschaftskraft, auf überdurchschnittliche Abschluss- und Einschreibequoten an Gymnasien und Universitäten, auf eine hohe Schülerzahl und auf ein grosszügig angelegtes Stipendienwesen zurückzuführen (Freitag und Bühlmann 2003). Kostentreibende Faktoren in den kantonalen Gesundheitswesen 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 Netzwerken⁵ (Vatter und Rüefli 2003).

Die empirischen Analysen über die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Formen direktdemokratischer Partizipation und dem Ausmass

- FREITAG, Markus und Marc BÜHLMANN (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 und Adrian VATTER (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 und Adrian VATTER (2004). Föderalismus und staatliche Verschuldung. Ein makro-quantitativer Vergleich, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 33(2): 175–190.
- FREITAG, Markus und Adrian VATTER (2006). Initiatives, Referendums, and the Tax State. Evidence from Swiss Cantons, in: *Journal of European Public Policy* 13(1): 89–112.
- FREITAG, Markus, VATTER, Adrian und Christoph MÜLLER (2003): Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der direkten Demokratie auf den Steuerstaat, in: *Politische Vierteljahresschrift* 44(3): 348–368.
- GARRONE, Pierre (1991). *L'élection populaire en Suisse. Etude des systèmes électoraux: et de leur mise en oeuvre sur le plan fédéral et dans les cantons*. Basel/Frankfurt a.M.: Helbing und Lichtenhahn.
- GERMANN, Raimund E. (Hrsg., 1978). *Vie Politique Cantonale/Politik der Kantone*. *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 18.
- GERMANN, Raimund E. (1999). Die Kantone: Gleichheit und Disparität, in: Ulrich KLÖTI et al. (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: NZZ, 387–419.
- GERMANN, Raimund E. und Ernest WEIBEL (Hrsg., 1986). *Handbuch Politisches System der Schweiz*. Bd. 3, Föderalismus. Bern/Stuttgart: Haupt.
- GERMANN, Raimund E. und Ulrich KLÖTI (2004). The Cantons: Equality and Difference, in: Ulrich KLÖTI et al. (Hrsg.). *Handbook of Swiss Politics*. Zürich: NZZ, 317–347.
- GERMANN, Raimund E. und Katja WEIS (1995). *Die Kantonsverwaltungen im Vergleich*. Bern/Stuttgart: Haupt.
- GESER, Hans (1981). *Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation. Kleine Kantone im Lichte ihrer öffentlichen Budgetstruktur, Verwaltung und Rechtssetzung*. Bern/Frankfurt a.M.: Lang.
- GESER, Hans und François HÖPFLINGER (1977). *Grösse, Verwaltungsstruktur und Entwicklung schweizerischer Kantone*. Zürich: Schweizerischer Nationalfonds.
- GOUMÖENS, Olivier (2002). *Les structures départementales dans les administrations cantonales: une vue comparative*. Lausanne: IDHEAP.
- GRUNER, Erich (1977). *Die Parteien in der Schweiz*. Bern: Francke.
- GUGGISBERG, Jürg, SCHÄR MOSER, Marianne und Stefan SPYCHER (2004). *Auf der Spur kantonalen Unterschieds in der Invalidenversicherung*. Zürich/Chur: Rüegger.
- HÄFELIN, Ulrich und Walter HALLER (2001). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Ein Grundriss*. 5. Auflage. Zürich: Schulthess.
- HEIERLI, Claudia (2000). *Die Stärke der Kommissionen in den 26 kantonalen Parlamenten: Arbeits- oder Redeparlamente?* Bern: Institut für Politikwissenschaft.
- KLÖTI, Ulrich (1998). Kantonale Parteiensysteme. Bedeutung des kantonalen Kontexts für die Positionierung der Parteien, in: Hanspeter KRIESI, Ulrich KLÖTI und Wolf LINDER (Hrsg., 1998). *Schweizer Wahlen 1995. Ergebnisse der Wahlstudie Selects*. Bern/Stuttgart: Haupt, 45–71.
- KRIESI, Hanspeter (1998). Einleitung, in: Hanspeter KRIESI, Ulrich KLÖTI und Wolf LINDER (Hrsg., 1998). *Schweizer Wahlen 1995. Ergebnisse der Wahlstudie Selects*. Bern/Stuttgart: Haupt, 1–16.
- KRIESI, Hanspeter, LACHAT, Romain, SELB, Peter, BORNSCHIER, Simon und Marc HELBLING (2005). *Der Aufstieg der SVP. Acht Kantone im Vergleich*. Zürich: NZZ.
- KÖLZ, Alfred (1987). Probleme des kantonalen Wahlrechts, in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* 88(2): 49–64.
- KÖLZ, Alfred (1992). *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bd. 1. Bern: Stämpfli.
- LADNER, Andreas (2003). *Kantonale Parteiensysteme im Wandel. Eine Studie mit Daten der Wahlen in den Nationalrat und in die kantonalen Parlamente 1971–2003*. Neuchâtel: BFS.
- LADNER, Andreas (2004a). *Stabilität und Wandel von Parteien und Parteiensystemen. Eine vergleichende Analyse von Konfliktlinien, Parteien und Parteiensystemen in den Schweizer Kantonen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- LADNER, Andreas (2004b). Typologien und Wandel: Die kantonalen Parteiensysteme im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 10(4): 3–31.
- LADNER, Andreas und Michael BRÄNDLE (1999). Does Direct Democracy Matter for Political Parties? An Empirical Test in the Swiss Cantons, in: *Party Politics* 5(3): 283–302.
- LADNER, Andreas und Reto STEINER (Hrsg., 2005). *Schweizer Kantone und Gemeinden im Wandel*. Bern/Stuttgart: Haupt.
- LINDER, Wolf (2005). *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven* (2. Auflage). Bern/Stuttgart: Haupt.
- LINDER, Wolf und Diego HÄTTENSCHWILER (1990). Kantonale Parlamentsreformen 1973–1988, in: Paul STADLIN (Hrsg.). *Die Parlamente der schweizerischen Kantone*. Zug: Kalt-Zehnder, 199–207.
- LUTZ, Georg und Dirk STROHMANN (1998). *Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen*. Bern/Stuttgart: Haupt.
- MARTIN, Marc-Jean und Nils SOGUEL (2004). *26 cantons suisses; 27 politiques budgétaires ou aucunes?* Working Paper IDHEAP: Lausanne.
- MÖCKLI, Silvano (1987). *Die schweizerischen Landsgemeinde-Demokratien*. Bern/Stuttgart: Haupt.
- MONNIER, Victor (1996). Le référendum financier dans les cantons suisses au 19e siècle, in: Andreas AUER (Hrsg.). *Les origines de la démocratie directe en Suisse. Die Ursprünge der schweizerischen Demokratie*. Basel/Frankfurt am Main: Helbing und Lichtenhahn, 221–265.
- MOSER, Christian (1987a). Aspekte des Wahlrechts in den Kantonen, in: *Materialien zur schweizerischen Politik* Nr. 1. Bern: FSP.
- MOSER, Christian (1987b). Erfolge kantonaler Volksinitiativen nach formalen und inhaltlichen Gesichtspunkten, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 27: 159–188.
- MOSER, Christian (1988). Wahl und Zusammensetzung kantonaler Exekutiven: Die Entwicklungen der letzten Jahre, in: Peter HABLÜTZEL, Hans HIRTER und Bear JUNKER (Hrsg.). *Schweizerische Politik in Wissenschaft und Praxis. Festschrift für Peter Gülg*. Bern: FSP, 71–91.
- MOSER, Christian (1990). Neue politische Gruppierungen ziehen in die Parlamente ein, in: Paul STADLIN (Hrsg.). *Die Parlamente der schweizerischen Kantone*. Zug: Kalt-Zehnder, 176–190.
- NEIDHART, Leonhard (1986). Funktions- und Organisationsprobleme der schweizerischen Parteien, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 26: 21–43.
- NUSPLIGER, Kurt (2000). Die Kantonsregierungen – Strukturen, Prozesse, Reformen, in: Peter KNOEPFEL und Wolf LINDER (Hrsg.). *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel*. Gedächtnisschrift für Raimund E. Germann. Basel/Genf/München: Helbing und Lichtenhahn, 79–97.
- POLEDNA, Thomas (1988). *Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen*. Zürich.
- SCHALTEGGER, Christoph A. (2004). Finanzpolitik als Nachahmungswettbewerb: Empirische Ergebnisse zu Budgetinterdependenzen unter den Schweizer Kantonen, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 10(2): 61–85.
- SCIARINI, Pascal, HARDMEIER, Sibylle und Adrian VATTER (Hrsg., 2003). *Analysen zu den Schweizer Wahlen 1999. Swiss Electoral Studies Bd. 6*. Bern/Stuttgart: Haupt.
- SEILER, Daniel (1991). La Suisse comme «démocratie consociative»: essai de déconstruction d'un mythe de science politique, in: Bernard PRONGUE (Hrsg.). *Passé pluriel: en hommage au professeur Roland Ruffieux*. Fribourg: Editions Universitaires, 341–359.
- SEITZ, Werner und Madeleine SCHNEIDER (2004). *Die Frauen bei den Nationalratswahlen 2003. Die Entwicklung seit 1971 mit einem Exkurs zu den Frauen bei den Wahlen in den Ständerat und in die kantonalen Parlamente (1971–2003)*. Neuchâtel: BFS.

STADLIN, Paul (1990). *Die Parlamente der schweizerischen Kantone*. Zug: Kalt-Zehnder.

STEFFEN, Isabelle (2005). Determinanten der Arbeitslosigkeit in den Schweizer Kantonen. Eine empirische Untersuchung zu den Disparitäten in den kantonalen Arbeitslosenquoten, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 11(2): 27–54.

STUTZER, Alois (1999). *Demokratieindizes für die Kantone der Schweiz*. Working Paper No. 23. Zürich: Institute for Empirical Research in Economics.

TRECHSEL, Alexander (2000). *Feuerwerk Volksrechte. Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970–1996*. Basel: Helbing und Lichtenhahn.

TRECHSEL, Alexander und Uwe SERDÜLT (1999). *Kaleidoskop Volksrechte: Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen (1970–1996)*. Basel: Helbing und Lichtenhahn.

URIO, Paolo (1986). Les administrations cantonales, in: Raimund E. GERMANN und Ernest WEIBEL (Hrsg.). *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Bd. 3, Föderalismus. Bern/Stuttgart: Haupt, 107–136.

VATTER, Adrian (1998a). Konstanz und Konkordanz: Die Stabilität kantonaler Regierungen im Vergleich, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 4(1): 1–21.

VATTER, Adrian (1998b). Politische Fragmentierung in den Schweizer Kantonen: Folge sozialer Heterogenität oder institutioneller Hürden?, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 50(4): 660–680.

VATTER, Adrian (2000). Consensus and Direct Democracy: Conceptual and Empirical Linkages, in: *European Journal of Political Research* 38(1): 171–192.

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

VATTER, Adrian (2003). Legislative Party Fragmentation in Swiss Cantons: A Function of Cleavage Structures or Electoral Institutions?, in: *Party Politics* 9(4): 445–463.

VATTER, Adrian und Markus FREITAG (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 und Markus FREITAG (2006). The Contradictory Effects of Consensus Democracy on the Size of Government, in: *British Journal of Political Science* 35(4).

VATTER, Adrian und Christian RÜEFLI (2003). Do Political Factors Matter for Health Care Expenditure? A Comparative Study of Swiss Cantons, in: *Journal of Public Policy* 23(3): 301–323.

WEIBEL, Ernest (1990). *Institutions politiques romandes. Les mécanismes institutionnels et politiques des cantons romands et du Jura bernois*. Fribourg: Editions Universitaires.

WEIBEL, Ernest (1996). *Politique et Conseils d'Etat en Suisse romande de 1940 à nos jours*. Fribourg: Editions Universitaires.

WIDMER, Thomas (2002). Staatsreformen und Evaluation: Konzeptionelle Grundlagen und Praxis bei den Schweizer Kantonen, in: *Zeitschrift für Evaluation* 1(1): 101–114.

WIDMER, Thomas und Stefan RIEDER (2003). Schweizer Kantone im institutionellen Wandel. Ein Beitrag zur Beschreibung und Erklärung institutioneller Reformen, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 9(1): 201–232.

WIDMER, Thomas und Erwin RÜEGG (2005). Konsequenzen von Staatsreformen für die demokratische Steuerungsfähigkeit. Vergleichende Analyse zu vier Schweizer Kantonen, in: *Politische Vierteljahresschrift* 46(1): 86–109.

Anhang: Politische Institutionen der Schweizer Kantone im Überblick

	Wahlsystem Regierung	Anzahl Regierungs- sitze, 2005	Anzahl De- partemente, 2005	Anzahl Regierungs- parteien, 1990–2003	Regierungs- konkordanz in %, 1990–2003	Wahlsystem Parlament	Anzahl Parlaments- sitze, 2006	Anzahl Parteien im Parlament, 1990–2000	Unter- schriften für Volksinitia- tiven, % ^a	Anzahl Volks- initiativen, 1990–2000
Aargau	M	5	5	3.5	75.5	P	140	5.3	0.90	10
Appenzell AU	M	7	7	1.0	-	M	49	-	0.01	-
Appenzell AR	M	7	8	2.3	-	M+P	65	-	0.18	-
Basel-Land	M	5	5	3.8	77.7	P	90	4.9	0.93	12
Basel-Stadt	M	7	7	4.8	65.5	P	130	7.4	3.05	18
Bern	M	7	7	3.0	80.8	P	160	4.0	2.19	12
Freiburg	M	7	7	3.3	73.7	P	130	4.1	4.15	4
Genève	M	7	8	3.8	64.0	P	100	5.7	4.99	19
Glarus	M	7	8	4.0	92.5	P	80	4.1	0.00	-
Graubünden	M	5	5	3.5	92.3	M	120	3.7	2.47	2
Jura	M	5	5	3.3	81.7	P	120	4.1	4.28	2
Luzern	M	5	5	3.0	81.1	P	120	2.7	1.80	9
Neuchâtel	M	5	5	2.8	83.3	P	115	3.3	5.84	2
Nidwalden	M	7	7	3.0	89.6	P	60	2.3	0.00	2
Obwalden	M	5	5	2.0	85.5	P	55	2.1	0.00	1
Schaffhausen	M	5	5	3.5	81.6	P	80	4.8	2.06	9
Schwyz	M	7	7	3.0	84.5	P	100	2.8	2.62	1
Solothurn	M	5	5	3.0	87.0	P	100	3.3	1.87	4
St. Gallen	M	7	7	3.0	77.4	P	180	3.4	1.45	5
Thurgau	M	5	5	4.0	84.8	P	130	5.2	3.01	4
Tessin	P	5	5	3.8	89.4	P	90	3.8	3.81	10
Uri	M	7	7	2.5	89.1	M+P	64	2.2	1.20	5
Valais	M	5	5	2.5	90.4	P	130	2.3	4.67	0
Vaud	M	7	7	4.8	90.8	P	180	4.0	3.37	10
Zug	P	7	7	4.8	93.4	P	80	2.8	3.48	2
Zürich	M	7	7	4.8	85.4	P	180	5.3	1.31	32

Legende: ^a Unterschriften in % der Bevölkerung. M: Majorz, P: Proporz.

Quellen: www.badaac.ch, Bochler et al. 2004, Freitag/Vatter 2006, Vatter 2002.