
Andreas Ladner	Luzius Mader
Jean-Loup Chappelet	Nils Soguel
Yves Emery	Frédéric Varone
Peter Knoepfel	(Herausgeber)

Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz

Verlag Neue Zürcher Zeitung

1 Der Schweizer Staat, politisches System und Aufgabenerbringung

Andreas Ladner

Inhaltsverzeichnis

Einleitende Bemerkungen	23
Staat und politisches System	24
Staatsmodell und Umfang des Staates	28
Staatliche Aufgaben: Organisation und Erbringung	36
Würdigung und Schlussfolgerung	42

Einleitende Bemerkungen

Die Schweiz gilt als erfolgreiches Land mit einer gut ausgebauten Infrastruktur und hochstehenden staatlichen Leistungen. Zusammen mit den skandinavischen Staaten gehört sie bezüglich der Zufriedenheit der Einwohner mit dem Leben, mit der nationalen Regierung und mit dem Funktionieren der Demokratie zu den Spitzenreitern in Europa.¹ Verantwortlich dafür sind unter anderem auch die Politik und vor allem eine leistungsfähige Verwaltung. Dieses Kapitel widmet sich den Grundlagen des Staatswesens und der Organisation der öffentlichen Aufgabenerbringung in der Schweiz.

Was genau unter «Öffentlicher Verwaltung», dem Hauptträger staatlicher Aufgaben, verstanden wird, darüber gibt es unterschiedliche Ansichten. Deshalb wird – in Analogie zu Germann (1998: 3 ff.) – darauf verzichtet, eine allgemein und interdisziplinär verwendbare Definition vorzulegen. Einigkeit besteht darüber, dass es sich bei der Verwaltung vorwiegend um die vollziehende Gewalt des Staates handelt. Allerdings beschränkt sich ihre Tätigkeit nicht lediglich auf den Vollzug, sondern beinhaltet ebenso Gestaltungs- und Normierungsaufgaben, sodass auch die der Gewaltenteilungslehre Montesquieus folgenden Versuche, die Verwaltung als nicht politischen Teil der Exekutive zu bezeichnen, den Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb der Verwaltung nicht gerecht werden. Zudem wird es angesichts der zunehmenden Bedeutung von Agencies, Public Private Partnership und parastaatlichen Organisationen immer schwieriger, den Staat gegenüber dem privaten Bereich trennscharf abzugrenzen.

Sicher ist, dass die öffentliche Verwaltung eng mit staatlichem respektive staatlich veranlasstem Handeln verknüpft ist. Das Wissen über Organisation und Funktionieren

¹ Vgl. European Social Survey (ESS5-2010, ed. 2.0), eigene Berechnungen.

Teil 1 Allgemeine Aspekte

des Staates wird somit zum Schlüssel für die Analyse und das bessere Verständnis der Verwaltungen eines Landes. Staat und Politik setzen die Rahmenbedingungen und definieren Umfang und Organisation der Verwaltung. Ihnen gilt es sich in einem ersten Schritt zuzuwenden.

Klärend ist dabei der Blick in die Vergangenheit. Ohne einem historischen Determinismus verfallen zu wollen, liefert die Entstehungsgeschichte eines Staates nicht nur Einsichten in Organisation und Aufbau, sondern zeigt auch auf, nach welchen Ideen und Prinzipien er organisiert ist. Daraus lassen sich die Möglichkeiten und Grenzen von Anpassungsleistungen und Reformen erschliessen. Von Interesse ist dabei die Gestaltbarkeit staatlicher Institutionen. Wie weit ist die Organisation eines Staates bestimmt durch die Vergangenheit («path dependency»), wie weit sind es strukturelle und kulturelle Faktoren (Kleinheit, konfessionelle und sprachliche Unterschiede), die dafür verantwortlich zu machen sind, und wie weit ist sie das Produkt von bewussten (politischen) Weichenstellungen und Entscheidungen (vgl. dazu auch Ladner 2011a)?

In diesem Sinn wenden wir uns zuerst der Herausbildung des Schweizer Staatsgefüges und seinen wichtigsten politischen Institutionen zu. Danach wird der Staat in seinem Umfang und seiner politisch-administrativen Ausgestaltung beschrieben. Ein weiterer Abschnitt ist der Entwicklung der staatlichen Aufgaben und Tätigkeiten gewidmet. Abgeschlossen wird dieser Beitrag mit einer zusammenfassenden Würdigung des Schweizer Staatswesens und seiner Aufgabenerbringung.

Staat und politisches System

Die Ausgestaltung und das Funktionieren der Verwaltung eines Landes werden bestimmt durch den Aufbau und die Organisation des Staates und seiner politischen Institutionen. Von zentraler Bedeutung für das Schweizer Staatswesen ist die Bottom-up-Entstehung. Anders als in Ländern mit einer monarchischen Vergangenheit gab es in der Schweiz nie eine zentrale Staatsgewalt, sondern es galt aus mehr oder weniger gleichberechtigten Bündnispartnern einen Nationalstaat zu bilden. Nachdem die Zentralisierungsversuche in der Helvetischen Republik (1798–1802) gescheitert waren, entstand mit der Annahme der Bundesverfassung 1848 der Nationalstaat. Aus dem Staatenbund wurde ein Bundesstaat. An diesen hatten die einzelnen Kantone einen Teil ihrer Kompetenzen abzutreten.

Verfolgte Ziele bei der Schaffung des Bundesstaates waren, gegenüber den anderen Staaten auf Dauer einheitlich und handlungsfähig aufzutreten und die Interessen der Schweiz gegen aussen zu wahren und für die äussere Sicherheit und die Behauptung von Unabhängigkeit und Neutralität einzustehen. Dazu gesellen sich die innere Sicherheit mit der Gewährleistung von Ruhe und Ordnung sowie die offen abgefasste «Beförderung gemeinsamer Wohlfahrt» und die allgemeine Kompetenz des Bundes, «öffent-

1. Der Schweizer Staat, politisches System und Aufgabenerbringung

liche Werke» zu errichten (vgl. Maissen 2009: 202). Zuerst wurden – hier sind Parallelen zur Entwicklung der Europäischen Union nicht zu übersehen – die Voraussetzungen für einen einheitlichen Wirtschaftsraum Schweiz geschaffen: Zölle zwischen den Kantonen wurden aufgehoben² und eine nationale Einheitswährung wurde eingeführt. Zum Aufbau eines nationalen Leistungs- und Fürsorgestaates wie auch zur Schaffung eines Nationalbewusstseins kam es erst in der Folge.

Die Gründung des modernen Bundesstaates erfolgte mit der Verfassungsabstimmung kurz nach Ende des Sonderbundkrieges.³ Die Zurückhaltung einzelner Kantone gegenüber einer Zentralisierung von Kompetenzen war gross und wichtige Aufgaben blieben nach wie vor den Kantonen vorbehalten, so etwa der grösste Teil der Rechtsprechung und des Steuerrechts, das Polizeiwesen, Verkehr und die Schul- und Kirchenhoheit (Maissen 2009: 200 ff.). Zudem galt es, den Kantonen auf nationaler Ebene politisch gebührenden Einfluss zu gewähren. Institutionell wurde dies über die dem Nationalrat gleichgestellte zweite Kammer, den Ständerat, gewährleistet, in die jeder Kanton zwei Vertreter entsenden konnte. Hier waren die Kantone mit kleinen Bevölkerungszahlen, zu denen die Verlierer des Sonderbundkrieges zählten, übervertreten.

Obwohl man mit dem Verfassungsentwurf den Verlierern des Sonderbundes, die für mehr kantonale Unabhängigkeit eintraten, entgegengekommen war, vermochte man diese nicht zu überzeugen. Die Verfassung wurde von den katholischen Kantonen (Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Zug, Wallis, Tessin und Appenzell Innerrhoden) ganz klar abgelehnt. Um die im Vorfeld ins Auge gefasste klare Mehrheit zustimmender Kantone zu erreichen, stützte man sich im katholischen Kanton Freiburg auf den Entschluss der damals liberalen Regierung ab und im ebenfalls katholischen Kanton Luzern wurden die Nichtstimmenden als Befürworter gewertet. So konnte die Tagsatzung am 12.9.1848 die Verfassung für gültig erklären.

Verhältnismässig früh wurde die Schweiz damit zu einem demokratisch organisierten Nationalstaat. Der Preis für die Einigung war jedoch ein ausgeprägter *Föderalismus* und eine schwache Zentrale. Die Residualkompetenz lag und liegt auch heute noch in den Händen der Kantone. Dies bedeutet, dass jede Kompetenzerweiterung des Bundes und die Übernahme neuer Aufgaben der Zustimmung der Stimmbürger und der Kantone bedürfen. Die katholisch-konservativen Gegner des Bundesstaates genossen so

2 Noch 1844 existierten gemäss eidg. Zollübersicht rund 370 Zollstationen an den Kantonsgrenzen, davon 147 gegenüber dem Ausland und mehr als 180 im Inneren der Kantone (vgl. Polli-Schönborn 2006).

3 Das genaue Datum der Abstimmung ist unbekannt. Das offizielle Ergebnis lautete: 145 584 Ja-Stimmen gegen 54 320 Nein-Stimmen und 15 ½ zustimmende Stände gegenüber 6 ½ ablehnende Stände. Allerdings war das Verfahren nicht einheitlich. Nach heute geltender Ordnung stimmten nur 14 Voll- und 2 Halbkantone ab. In Freiburg entschieden der Grosse Rat, in Graubünden die Komitalstimmen, in den Kantonen Uri, Ob- und Nidwalden, Glarus, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden die Landsgemeinde (vgl. BBl 1879 I 426 f.).

Teil 1 Allgemeine Aspekte

einen gewissen Schutz, und es galt, auch bei der zukünftigen Entwicklung des Staates auf sie Rücksicht zu nehmen.

Neben dem Föderalismus bildet die *direkte Demokratie* einen zweiten wichtigen Pfeiler des politischen Systems. Diese geht zurück auf die 1830er-Jahre, als in St. Gallen und Basel-Landschaft mit dem Vetorecht der Stimmbürger erste direktdemokratische Elemente eingeführt wurden (Kriesi und Trechsel 2008: 4). Auf Bundesebene enthielt schon die Verfassung von 1848 ein obligatorisches Referendum bei Verfassungsänderungen, das die Zustimmung von Volk und Ständen voraussetzte, und eine beschränkte und relativ komplizierte Version der Initiative, mit der eine Totalrevision der Verfassung gefordert werden konnte. Mit der revidierten Bundesverfassung von 1874 wurden das fakultative Gesetzesreferendum und 1891 die Initiative für eine Teilrevision der Verfassung eingeführt. Wichtige Änderungen in jüngerer Zeit sind die Ausdehnung der direkten Demokratie in aussenpolitischen Belangen, was angesichts der zunehmenden Bedeutung supranationaler Zusammenschlüsse und internationaler Abmachungen auch nicht weiter erstaunt.

Das Referendum hatte ohne Zweifel eine bremsende Wirkung auf das Anwachsen staatlicher Aufgaben. Insbesondere zu Beginn des Bundesstaates scheiterte eine Reihe von Modernisierungs- und Zentralisierungsvorlagen am Widerstand der katholisch-konservativen Kantone (Kölz 2004: 633). Aber auch sonst verlief der Ausbau des Staates – nicht zuletzt auch des Sozialstaates – relativ langsam und auf bescheidenem Niveau (Linder 2005: 263 f.).

Dazu kommt, dass das Referendum auch die Integration der wichtigsten politischen Kräfte in die Regierungsverantwortung fördert und somit einen wichtigen Beitrag zum dritten Grundpfeiler des politischen Systems, der Konkordanz, liefert. Das Referendum gibt Interessenverbänden, Parteien und anderen organisierten Gruppierungen die Möglichkeit, unerwünschte Verfassungs- und Gesetzesänderungen zum Scheitern zu bringen. Um dies zu verhindern, werden starke politische Parteien über ihren Einsitz in die Regierung an der Ausarbeitung einer Vorlage beteiligt und zumindest moralisch zur Unterstützung verpflichtet. Generell wird auch versucht, berechtigte Argumente der Gegner einer Vorlage aufzunehmen und sie so «referendumssicher» zu machen (Neidhart 1970). Zeugen davon sind die Vernehmlassungsverfahren, die den Gesetzgebungsprozess begleiten und gerade in jüngster Zeit noch einmal stark ausgeweitet wurden.⁴

Die direkte Demokratie führt nicht nur dazu, dass sich die Politik stärker am «Volkswillen» orientieren muss, sondern auch für die Arbeit in der Verwaltung gilt, dass der Wille der Bürgerinnen und Bürger eine grössere Bedeutung erhält. Letztlich muss

4 Vgl. dazu Wili (2010). Nach seinen Angaben eröffnete der Bundesrat 1990–1997 im Jahresdurchschnitt 24 Vernehmlassungen, 1998–2002 im Durchschnitt 37 und 2003–2008 im Durchschnitt 116.

1. Der Schweizer Staat, politisches System und Aufgabenerbringung

eine Vorlage die Mehrheit der Stimmbürger überzeugen und die gefällten Entscheidungen an der Urne sind auch für das Verwaltungshandeln relevant. Es würde vielleicht zu weit gehen, aufgrund der direkten Demokratie der Verwaltung eine ausgeprägte Bürgerorientierung zusprechen zu wollen, dennoch hat ein Verdikt der Stimmbürgerschaft einen anderen Stellenwert als die Vorgaben der Regierung.

Ganz ähnlich hat auch das *Konkordanzsystem* – das heisst die auf einem mehr oder weniger freiwilligen Einbezug beruhende Vertretung der wichtigsten Parteien in der Regierung – gewisse indirekte Auswirkungen auf die Verwaltungstätigkeit. Auch wenn den Departementen Vertreter einzelner politischen Parteien vorstehen, ist die politische Ausrichtung eines Departements insgesamt heterogener als in einem System, wo die Spitzen der Verwaltung entsprechend der jeweils sich an der Macht befindlichen Parteien besetzt werden. Chefbeamte gehören in der Schweiz nicht zwingend derselben Partei an wie der Departementsvorsteher. Das heisst nicht, dass die Angestellten nicht sehr schnell wissen, mit welchen Vorschlägen sie bei ihren politischen Vorgesetzten mehr Erfolg haben, aber Raum für unterschiedliche Positionen und Argumente ist durchaus gegeben. Letztlich gilt es, mit den vorgeschlagenen Projekten nicht nur bei den Anhängern der eigenen Partei Zustimmung zu finden, sondern sie auch für die Vertreter der anderen Parteien attraktiv zu machen, um so im Parlament respektive beim Volk eine Mehrheit zu erlangen.

Neben diesen eher «weichen» Auswirkungen von Konkordanz und direkter Demokratie auf die Verwaltungstätigkeit gibt es aber auch ganz direkte Implikationen. Politische Prozesse brauchen ihre Zeit, bis alle Hürden genommen sind. Die grosse Herausforderung ist es, mehrheitstaugliche Vorlagen zu präsentieren, und diese sind geprägt von Kompromissen und von – teilweise auch kostspieligen – Konzessionen an die verschiedenen Anspruchsgruppen.

Deutlich direkter und einschneidender sind die Auswirkungen des Föderalismus und der Gemeindeautonomie, gepaart mit dem Bekenntnis zum Subsidiaritätsprinzip. Diese führen zu einer ausgeprägten horizontalen und vertikalen Segmentierung. Damit gelingt es, den sozialen und kulturellen Unterschieden besser Rechnung zu tragen und deutlich homogenere Subeinheiten zu schaffen. Die Folge davon sind jedoch eine kleinräumige Aufteilung des an sich schon kleinen Staates und eine beachtliche Diversität. Viele Aufgaben müssen im korporativen Verbund zwischen den verschiedenen Ebenen erbracht werden, und es erstaunt auch nicht, dass es vielerorts und in zahlreichen Bereichen kaum möglich war, professionelle Verwaltungsstrukturen aufzubauen und dass – wie wir noch sehen werden – der milizmässigen und mit dem Privatsektor kooperierenden Organisation der staatlichen Aufgabenerbringung ein grosser Stellenwert eingeräumt werden musste.

Staatsmodell und Umfang des Staates

Der Staat im weiten Sinn umfasst die Gesamtheit der öffentlichen Institutionen, die das Zusammenleben der Menschen in einem Gemeinwesen gewährleisten. Traditionellerweise wird er nach der Lehre von Georg Jellinek (1900) definiert durch die drei Elemente Staatsgebiet, Staatsvolk (Staatsbürgerschaft) und Staatsgewalt. Systemtheoretisch formuliert kann der Staat als Subsystem der Gesellschaft verstanden werden, dem drei Hauptfunktionen zukommen: das (demokratische) Füllen von gesamtgesellschaftlich verbindlichen Entscheidungen, das Implementieren und Administrieren dieser Entscheidungen durch die Verwaltung und die über das Rechtssystem erbrachte Regulierung von Konflikten, die aus diesen Entscheidungen entstehen (Schultze 2001: 476). Wie diese Funktionen im Einzelnen ausgestaltet werden, darin bestehen länderspezifische Unterschiede.

Die Schweiz wird in der Regel als «liberaler» Staat bezeichnet⁵ und gilt als in starkem Masse dezentralisiert. Das meint zum einen, dass verhältnismässig weniger Aufgaben direkt vom Staat übernommen werden und dass zum anderen die Aufgaben tendenziell eher von den tieferen politischen Ebenen erbracht werden. Wie charakteristisch diese Staatsorganisation ist, lässt sich am besten im Vergleich mit anderen Staaten erkennen.

Für den Umfang der *Staatstätigkeit* stützt man sich in der Regel auf die Staats- oder die Fiskalquote ab. Erstere gibt das Verhältnis der gesamten Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) wieder, Letztere setzt Fiskaleinnahmen (Steuern und Sozialversicherungsabgaben) in Relation zum BIP. Im Jahre 2010 lagen die Fiskalquote bei 29,3 Prozent und die Staatsquote bei 34,8 Prozent. Diese Werte gehören zu den niedrigsten aller OECD-Ländern (vgl. Eidg. Finanzverwaltung 2012a: 119).

Aufgrund dieser Zahlen könnte die Schweiz als Gegenmodell zu den «Wohlfahrtsstaaten» Skandinaviens gesehen werden, vergleichbar etwa mit Australien und – wenn man die Ausgaben betrachtet – deutlich tiefer als die USA.⁶ Dennoch wäre es falsch, das Schweizer Staatsmodell als Minimalstaat zu bezeichnen. Zahlreiche Aufgaben, die durch halb- und parastaatliche oder sogar private Organisationen erbracht werden, schlagen sich nicht auf der Ausgabenseite nieder. Oft werden hier auch die Aufwendungen der Sozialversicherungen vernachlässigt. Ganz ähnlich werden auf der Einnahmeseite, das heisst bei der Berechnung der Fiskalquote, gewisse Abgaben – so zum Beispiel für die Pensionskasse (2. Säule) und die Krankenkasse –, welche die Einwohner entrichten müssen («Zwangsabgaben») und die in anderen Ländern teilweise direkt oder stärker über die Steuern eingezogen werden, nicht berücksichtigt.

5 Vgl. hierzu beispielsweise Esping-Andersen (1990) mit Blick auf die Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates.

6 Vgl. OECD Economic Outlook 90, Annex Table 25: General government total outlays in percent of nominal GDP.

1. Der Schweizer Staat, politisches System und Aufgabenerbringung

Die tiefen Werte bei der Staats- und Fiskalquote sind also nicht allein Ausdruck eines beschränkten Leistungsangebots oder einer besonders effizienten Aufgabenerbringung, sondern zu einem bestimmten Teil auch bedingt durch die etwas andere Organisation der staatlichen Aufgabenerbringung. Würde man die obligatorischen Beiträge an Pensionskasse und Krankenversicherung mitberücksichtigen, so würde die Fiskalquote beispielsweise um rund 10 Prozentpunkte auf etwas über 40 Prozent ansteigen⁷ und den OECD-Durchschnitt übertreffen. Ganz ähnlich belaufen sich auch die in der Staatsquote nicht berücksichtigten Ausgaben der Sozialversicherungen auf zusätzlich rund 10 Prozent des BIP. Allerdings müsste für eine wirkliche Vergleichbarkeit auch für die anderen Länder geprüft werden, ob keine entsprechenden Zwangsabgaben oder anders finanzierte staatliche Leistungen vernachlässigt werden.

Ein weiteres Problem der Staatsquote ist, dass sie von der Entwicklung des BIP abhängig ist. Geht der Anstieg des BIP in Krisenzeiten beispielsweise zurück, so steigen Fiskal- und Staatsquote automatisch an. Und schliesslich sind wichtige Aspekte des staatlichen Handelns in der Staatsquote nicht berücksichtigt. Die staatliche Regulierungstätigkeit (vgl. Germann 1984: 49) kann Auswirkungen auf den privaten Konsum haben, ohne dass sie sich in Form von Staatsausgaben niederschlägt. Entsprechend gilt es, die Entwicklung der Staatsausgaben mit zusätzlichen Angaben zur Staatstätigkeit zu ergänzen.

Die Geschichte des Schweizer Staates – wie auch diejenige anderer vergleichbarer Staaten – ist gezeichnet durch Wachstum, Ausdifferenzierung und eine Verlagerung der Schwerpunkte. Zu Beginn des Nationalstaates ging es primär um die Sicherung der Unabhängigkeit gegen aussen (Souveränität) sowie die Gewährleistung der inneren Sicherheit. Dazu gesellten sich die Garantie von Freiheits- und Mitbestimmungsrechten sowie die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für die Entwicklung der Wirtschaft. Dies geschah nicht nur durch den Abbau von Handelshindernissen, sondern auch durch ein verstärktes Engagement in den Bereichen Infrastruktur (Verkehr, Energie) und Bildung. Mit der Zeit wurden die Gesundheit und die soziale Sicherheit immer wichtigere Aufgaben des Staates. Bedingt durch Strukturwandel und Krisen gewann die Wirtschafts- und Konjunkturpolitik an Bedeutung. Erst in jüngerer Zeit gesellten sich die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlage und die nachhaltige Entwicklung dazu.

Der Wandel der Staatstätigkeit lässt sich beispielhaft anhand der *öffentlichen Ausgaben* verfolgen (vgl. dazu auch Kap. 28 von Schönenberger in diesem Band). Zu Beginn des Bundesstaates 1850 kann man für Bund, Kantone und Gemeinden von Ausgaben in der Höhe von etwas mehr als 50 Mio. Franken ausgehen (vgl. Tab. 1.1). Der Anteil des

7 Vgl. Antwort des Bundesrats auf die Interpellation von Jean-Pierre Graber vom 29.9.2011 (Curia Vista 11.3970).

Teil 1 Allgemeine Aspekte

Bundes lag in der Grössenordnung von knapp 10 Prozent und belief sich auf etwa 4.5 Mio. Franken (Weber 1969: 17), die beiden anderen Ebenen teilten sich die restlichen Ausgaben (vgl. Guex 1998: 102).⁸ 2010 beliefen sich die Gesamtausgaben der «Öffentlichen Hand» auf knapp 190 Mrd. Franken (Eidgenössische Finanzverwaltung 2012b: 3). Die Ausgaben des Bundes lagen bei 60 Mrd., diejenigen der Kantone bei 77 Mrd. und diejenigen der Gemeinden bei 43 Mrd. Franken. Dazu kommen die Ausgaben der Sozialversicherungen in der Grössenordnung von 55 Mrd. Franken.⁹

Beim Vergleich der absoluten Zahlen gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass die Bevölkerung in diesem Zeitraum stark angewachsen ist und dass eine Geldentwertung stattgefunden hat. 2010 lebten 3,3-mal mehr Personen in der Schweiz als 1850, und ein Schweizer Franken war 1850 15-mal wertvoller als 2010. Betrachtet man demzufolge die teuerungsbereinigten Pro-Kopf-Ausgaben der Gebietskörperschaften (Bund, Kantone, Gemeinden), so stiegen diese von 24 auf noch immer beachtliche 1500 Franken.

Der Anstieg der Staatstätigkeit verlief dabei nicht linear. Bis Ende der 1950er-Jahre wuchs der Anteil der Staatsausgaben in etwa im Rahmen der Wirtschaftstätigkeit, das heisst, die Staatsquote blieb relativ stabil und auf tiefem Niveau.¹⁰ Mit den 1960er-Jahren setzte eine deutliche Ausdehnung der Staatstätigkeit ein und die durchschnittlichen realen Wachstumsraten für alle staatlichen Ebenen überstiegen die Wachstumsrate des realen BIP (Kirchgässner 2004: 2). Die Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden zusammen lagen zu Beginn der 1960er-Jahre noch deutlich unter 20 Prozent des BIP, im Jahr 2010 beliefen sie sich auf knapp 35 Prozent. Nicht einberechnet bei diesen Zahlen sind – wie erwähnt – die Ausgaben der Sozialversicherung. Auch in jüngerer Zeit verlief der Anstieg der Staatsausgaben nicht linear (vgl. Kirchgässner 2004: 3). Gebremst wurde das Wachstum durch die Rezession Mitte der 1970er-Jahre. Anfang der 1990er-Jahre kam es zu einem zweiten Wachstumsschub, der auf die Jahrtausendwende leicht zurückging. Auf die Zunahme zu Beginn der Nullerjahre folgten ein Rückgang zwischen 2004 und 2008 und ein Wiederanstieg seit der Finanzkrise.

Das in der Volkswirtschaft als wagnersches Gesetz bekannte Phänomen der wachsenden Staatsaufgaben lässt sich also auch für die Schweiz für die jüngere Zeit auf eindrückliche Weise bestätigen. Nun stellt sich weiter die Frage, ob auch das popitzsche Gesetz, nach dem der Anteil des Zentralstaates (d. h. hier des Bundes) an den Gesamtausgaben immer grösser wird, seine Gültigkeit hat.

⁸ Die Ausgaben der Kantone und Gemeinden sind für diese Zeit sehr schwierig zu überblicken. Es liegen nur sehr bruchstückhafte Angaben (so etwa zu ZH und BE) vor.

⁹ Zählt man die vier Teilsommen zusammen, so erhält man mehr als 190 Mrd. Franken. Dies rührt daher, dass hier die Bruttoausgaben ausgewiesen werden. Der Bund überweist beispielsweise Gelder an die Sozialversicherungen und an die Kantone (Transferzahlungen zwischen den Gemeinwesen), die dann dort ein zweites Mal ausgegeben werden (Doppelzahlungen). Im Total sind die Doppelzahlungen nicht enthalten.

¹⁰ Gemäss Tanzi und Schuknecht (2000: 6) lag die Staatsquote 1870 bei 16,5 % und 1960 bei 17,2 %.

1. Der Schweizer Staat, politisches System und Aufgabenerbringung

Tabelle 1.1: Entwicklung «Staatsausgaben» 1850–2010

Jahr	Staatsquote ¹	Gesamtausgaben Bund, Kantone, Gemeinden ²	Anteil Bund in %	Anteil Kanton in %	Anteil Gemeinden in %	Gesamtausgaben pro Kopf in CHF	Gesamtausgaben pro Kopf (Teuerung) in CHF	Bevölkerung ³	Teuerung ⁴	Jahr
1850	16.6	56250	8,0	45,0	47,0	24	24	2 392 740	70	1850
1913	14	183 160	22,0	40,0	38,0	47	33	3 880 320	100	1913
1938	24.1	198 000	32,4	36,6	31,0	466	238	4 265 703	137	1938
1950	19.9	4 382 471	37,7	34,0	28,4	929	296	4 717 000	220	1950
1960	17.2	7 458 219	35,1	37,5	27,4	1 391	385	5 360 000	253	1960
1970	22.2	23 847 993	32,9	40,0	27,2	3 851	767	6 193 000	351	1970
1980	32.8	55 933 884	31,3	39,2	29,5	8 829	1 082	6 335 000	571	1980
1990	31.5	102 976 784	30,7	39,9	29,4	15 254	1 339	6 751 000	797	1990
2000	35.2	149 000 579	32,4	40,4	27,2	20 683	1 508	7 204 000	960	2000
2010	34.5	178 585 075	33,6	42,3	24,1	22 692	1 517	7 870 000	1 047	2010

1 Staatsquote für 1850 bezieht sich auf 1870. Staatsquote: 1990; 2000, 2010 vgl. Antwort des Bundesrates auf Interpellation Graber 11.3970 gemäss OECD;

1950 gemäss Eidg. Finanzverwaltung (1991:3); 1960–1980 Eidgenössische Finanzverwaltung (2006: 3); 1870, 1913, 1937 Tanzi und Schuknecht (2000: 6);

2 Bruttoausgaben der Gebietskörperschaften, Quellen: Eidg. Finanzverwaltung (1991) (2006) (2012b), Gux (1989).

3 Bevölkerung 1850 vgl. Andrey (2004: 536); Angaben für die Jahre 1913 und 1938 beziehen sich auf die Jahre 1920 und 1941, Quelle: The Swiss economic and social history database, Tab. B.1a, (28.5.2012), seit 1950: Bundesamt für Statistik.

4 Teuerung, ab 1915: Landesindex der Konsumentenpreise (BFS), frühere Werte: The Swiss economic and social history database, Tab. H.1 (28.5.2012).

Teil 1 Allgemeine Aspekte

Gemäss Guex (1998: 102) lag der Anteil der Bundesausgaben 1850 bei 8 Prozent, und die Kantone bestritten 45 und die Gemeinden 47 Prozent der öffentlichen Ausgaben. Im Jahr 1913 war der Bundesanteil bereits auf 22 Prozent angestiegen. An zweiter Stelle folgten nun die Kantone mit 40 Prozent und die Gemeinden lagen bei 38 Prozent. Die Bedeutung des Bundes stieg auch in der Folge weiter an. In den 1950er-Jahren wurde der Bund gemessen an den Ausgaben zur stärksten politischen Ebene und der Anteil der Gemeinden fiel unter 30 Prozent. Bis hier wird also das Gesetz von Popitz bestätigt. Ab 1960 setzte aber eine Trendumkehr ein. Der kantonalen Ebene fällt in der einsetzenden Hochkonjunktur wieder der grösste Anteil der Ausgaben zu. Seither konnten die Kantone diese Position halten und in jüngerer Zeit sogar noch weiter ausbauen. Im Jahr 2010 betrug der Anteil der Kantone an den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften 42,3 Prozent. Würde man sich zur Berechnung der Anteile auf ein Nettoprinzip abstützen, das die Ausgaben zwischen den Ebenen nicht berücksichtigt, so würde der Anteil der Kantone noch deutlich höher ausfallen.¹¹

Der ausgabenmässige Bedeutungsgewinn der Kantone wird auch durch den Blick auf die Wachstumswerte bestätigt: Teuerungs- und bevölkerungswachstumsbereinigt geben die Kantone im Jahr 2010 6,4-mal mehr aus als 1950, der Bund 4,6-mal mehr und die Gemeinden 4,3-mal mehr. Interessant ist schliesslich auch, dass die Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden zwischen 2000 und 2010 teuerungsbereinigt abgenommen haben. Dies ist allerdings nicht lediglich auf die durch den Steuerwettbewerb intensivierten Sporbemühungen der Gemeinden zurückzuführen, sondern vor allem auch auf den im Rahmen von Aufgabenteilungsprojekten initiierten Transfer von Aufgaben von den Gemeinden an die Kantone. In einigen Kantonen sind die Ausgaben der Gemeinden im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts nominal kaum gewachsen oder sogar zurückgegangen (BE, SO, NE, JU). Es finden sich aber auch Kantone, in denen die Gemeindeausgaben stark angestiegen sind (ZH, AG, ZG, VS, GE).

Natürlich stellt sich die Frage, wie weit die Ausgaben die Bedeutung der verschiedenen Ebenen auch adäquat wiedergeben.¹² Entscheidend ist, wo bestimmt wird, was gemacht wird. Muss eine Ebene lediglich für die Kosten aufkommen und hat keine Mitbestimmungsmöglichkeiten oder Handlungsspielräume, so kann ihre Bedeutung trotz hoher Ausgabenanteile beschränkt sein. Gerade in dem für die Schweiz typischen kooperativen Föderalismus, bei dem – anders als beispielsweise in den USA – der Bund über keine eigenen Vollziehungsbeamten verfügt, führt die Ausweitung der Bundesaufgaben gleichzeitig auch zu einer stärkeren Vollzugstätigkeit auf der Ebene der Kantone. Der

11 Beim Nettoprinzip werden die Ausgaben der verschiedenen Ebenen um die Doppelzählungen (Transfers zwischen den Ebenen) bereinigt. Welches Prinzip Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Ebenen besser wiedergibt, hängt mit den mit den Transfers verbundenen Auflagen zusammen (vgl. Kirchgässner 2004: 2 ff.).

12 Dazu gesellt sich das methodische Problem, dass über die Zeit hinweg die Rechnungslegung des öffentlichen Sektors immer wieder ändert, sodass Zeitreihen mit einer gewissen Vorsicht interpretiert werden müssen.

Bedeutungsgewinn der kantonalen Ebene kann als eine direkte Folge des immer grösser werdenden Kreises an Bundesaufgaben betrachtet werden (vgl. Vatter 2006: 223). Da sich der Bund – wie wir gleich sehen werden – nicht einfach neue Finanzmittel beschaffen kann, bleibt der Vollzug bei den Kantonen.

Es erstaunt deshalb nicht, dass sich bereits in den 1970er-Jahren die Politik mit dieser Problematik zu befassen begann. Vor allem die Kantone und teilweise ganz ähnlich auch die Gemeinden beklagten sich, dass zunehmend Aufgaben und Kosten auf sie abgewälzt wurden, ohne dass sie damit an Entscheidungskompetenzen gewinnen konnten. Dazu kommt, dass die Politikverflechtung das System generell schwerfällig macht und mit fehlender Verantwortlichkeit einhergehen kann. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA)¹³ und insbesondere mit dem in der Verfassung verankerten Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und der Neuordnung der «vertikalen Zusammenarbeit» wurde versucht, dieser Entwicklung Gegensteuer zu geben. Wir werden im nächsten Abschnitt sehen, dass nicht nur die Bundesebene für das Anwachsen der Kantonsausgaben verantwortlich ist, sondern dass auch bestimmte kantonale Aufgaben immer mehr Kosten verursachen. An dieser Stelle soll festgehalten werden, dass es die mittlere Ebene ist, die in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat. Interessanterweise, scheint gerade auf dieser Ebene das politische Interesse am geringsten zu sein, wenn man die tiefen Beteiligungswerte bei kantonalen Wahlen betrachtet (Ladner 2011b: 33).

Eine weitere Bemerkung gilt der Stellung der kommunalen Ebene. Im internationalen Vergleich ist der Anteil der durch die Gemeinden getätigten Ausgaben mit weniger als 30 Prozent der Gesamtausgaben eher gering. Berücksichtigt man für die Berechnung der Gesamtausgaben auch die Sozialversicherungen, wie dies in den vergleichbaren OECD-Statistiken getan wird, so gehörte die Schweiz 2009 mit weniger als 20 Prozent zu den Ländern mit tiefen Gemeindeanteilen.¹⁴ Noch tiefer liegen die Ausgabenanteile der Gemeinden in Deutschland, Österreich, Spanien und Griechenland, höher sind sie in Italien, Norwegen oder den Niederlanden (30 bis 35 %) und ausgesprochen hoch sind sie in Schweden (gegen 50 %) und in Dänemark (über 60 %). Dies kontrastiert mit der in der Schweiz immer wieder gepflegten Vorstellung von den bedeutungsvollen Gemeinden. Angesichts der Kleinheit und der dadurch bedingten beschränkten administrativen Leistungsfähigkeit vieler Gemeinden muss dies aber nicht wirklich erstaunen. Der Bundesanteil an den Ausgaben ist erwiesenermassen klein. Gross sind hingegen die Anteile der Sozialversicherungen (die anderenorts stärker in die Ausgaben des Zentralstaates oder

13 Der entsprechende Bundesbeschluss vom 3.10.2003 wurde am 28.11.2004 von Volk und Ständen deutlich angenommen (6,4 % Ja-Stimmen, 18 5/2 annehmende Stände, Stimmbeteiligung 36,9 %) und trat auf den 1.1.2008 in Kraft.

14 OECD Government at a Glance 2011, National Accounts Statistics, Data extracted on 28 February 2011.

Teil 1 Allgemeine Aspekte

der Gemeinden integriert sind) und die Anteile der Kantone, eine Ebene, die nur in föderalistischen Staaten bedeutungsvoll ist.

Auf der anderen Seite der Ausgaben stehen die *Einnahmen*. Interessant und für die Schweiz charakteristisch im internationalen Vergleich ist, dass heute alle drei Staatsebenen ihre eigenen Steuern auf Einkommen erheben (Steuerautonomie), und dass die Steuererhebungskompetenz des Bundes zeitlich befristet ist. Die Mehrwertsteuer wird einzig vom Bund erhoben und ist vergleichsweise tief. An den Steuereinnahmen des Bundes sind häufig auch die Kantone beteiligt.

Zu Beginn des Bundesstaates kannte der Bund noch keine direkten Steuern. Seine Haupteinnahmequelle waren die Aussenzölle (rund 75 % der Einnahmen). Dazu kamen Erträge aus dem Kriegsfonds, aus dem Pulverregal und von der Postverwaltung (Halb-eisen 2010). Die Kantone – als Entschädigung für das Wegfallen ihrer Binnenzolleinnahmen – waren von Beginn weg an diesen Einnahmen beteiligt. Auch sie kannten – angesichts des verhältnismässig geringen Finanzbedarfs – noch nicht alle direkte Einkommens- und Vermögenssteuern, sondern stützten sich auf Vermögenserträge, Regalien und Verbrauchssteuern ab (vgl. Stadler 2010). Neben ihren Anteilen an den Bundeseinnahmen erhielten die Kantone auch bundesstaatliche Subventionen. Um die wachsenden Ausgaben zu finanzieren, mussten sie jedoch zunehmend auf direkte Steuern zurückgreifen. Dies geschah zuerst durch Vermögenssteuern, die in den ersten Jahrzehnten des Bundesstaates auf bis zu 50 Prozent der kantonalen Einnahmen angewachsen waren (Brassel 2012). Später wurden dann auch progressive Steuern auf den Einkommen eingeführt, die heute den grössten Teil der kantonalen Einnahmen ausmachen. In einigen Kantonen (BS, BL, SO) geschah dies bereits Ende des 19. Jahrhunderts, andere folgten nach dem Ersten Weltkrieg.

Mit dem Anwachsen der Staatsaufgaben und vor allem auch beschleunigt durch Kriegs- und Krisenzeiten stiegen die Finanzbedürfnisse der öffentlichen Haushalte. Der Bund musste immer wieder zusätzlich Abgaben erheben (Brassel 2012).¹⁵ Während des Zweiten Weltkriegs wurden auf Bundesebene die Warenumsatzsteuer (Wust, 1941), die mit der Ausklammerung der Grundnahrungsmittel eine Entlastung der tieferen Einkommensschichten enthielt, und die progressive und auf Einkommen erhobene Wehrsteuer (1940) geschaffen und damit die Weichen für die heute wichtigsten Einnahmequellen des Bundes gestellt.

Die Wehrsteuer wurde 1958 in einer Volksabstimmung in der Bundesverfassung verankert und 1983/84 in «Direkte Bundessteuer» umbenannt. Die Geltungsdauer dieser Steuererhebungskompetenz des Bundes ist allerdings nach wie vor zeitlich befristet (Art. 128 BV) und muss periodisch verlängert werden, und die Höchstsätze sind in der

¹⁵ So etwa Militärpflichtersatzabgaben (1878), Kriegssteuern (1915), Krisenabgaben (1933) und Verbrauchssteuern auf Tabak (1933) und auf Bier (1934).

Verfassung festgelegt.¹⁶ Sie ist die zweitwichtigste Einnahmequelle des Bundes. Wichtigste Einnahmequelle des Bundes ist die Mehrwertsteuer, die nach dreimaliger Ablehnung in einer Volksabstimmung Ende 1993 angenommen wurde und 1995 die Wust ablöste. Sie erfasst neben den Waren auch Dienstleistungen und beträgt aktuell 8 Prozent, was im internationalen Vergleich ein sehr tiefer Wert ist.¹⁷

Im Jahr 2010 betragen die ordentlichen Einnahmen des Bundes rund 63 Mrd. Franken (Eidg. Finanzverwaltung 2012a). Der Steuerertrag belief sich dabei auf knapp 58 Mrd. Franken. Der Ertrag der Mehrwertsteuer erreichte eine Höhe von 20 Mrd. (32,9 %) und die direkte Bundessteuern 18 Mrd. Franken (28,5 %). Ein grösseres Gewicht haben die direkten Steuern auf Einkommen bei den Kantonen und Gemeinden. Bei Gesamteinnahmen der Kantone in der Höhe von rund 71 Mrd. Franken im Jahr 2010 entfallen 39 Mrd. (55 %) auf Steuererträge (vor allem direkte Steuern der natürlichen Personen in der Höhe von 28 Mrd.) und 23 Mrd. Franken (32 %) auf Transfererträge. Bei den Gemeinden (2009) entfallen von den Gesamteinnahmen von rund 42 Mrd. rund 25 Mrd. Franken (60 %) auf Fiskaleinnahmen und die Transfereinnahmen betragen 6 Mrd. Franken (14 %).

Die klare Zuweisung von Aufgaben und Einnahmequellen zwischen den Ebenen wurde schon zu Beginn des Bundesstaates nicht streng eingehalten. Mit der Zeit haben sich die Verflechtungen aber immer stärker in Richtung der Vollzugserfüllung durch die untere(n) Ebene(n) entwickelt und die Finanzflüsse sind immer komplexer und untransparenter geworden, was schliesslich zur bereits erwähnten NFA-Reform führte, der es darum ging, hier Gegensteuer zu geben und den Föderalismus «wiederzubeleben». Trotz Aufgabenteilung, Finanzautonomie der einzelnen Ebenen und Bekenntnis zur fiskalischen Äquivalenz besteht vor allem zwischen Bund und Kantonen nach wie vor eine beachtliche Verflechtung. Von den Bundeseinnahmen in der Höhe von 63 Mrd. im Jahr 2010 flossen nahezu 19 Mrd. Franken (fast 30 %) in Form von Transfers des Bundes an die Kantone und rund 14 Mrd. in Form von Transfers des Bundes in die Sozialversicherungen (vor allem für die AHV und die IV). Der grösste Teil der Transfers des Bundes an die Kantone ist an von den Kantonen erbrachte Aufgaben und Leistungen geknüpft (Beiträge, Entschädigungen und Investitionsbeiträge). Er beläuft sich auf etwas mehr als 11 Mrd. Franken. Etwa 4,5 Mrd. betragen die Ertragsanteile der Kantone an den Steuereinnahmen des Bundes (Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Mineralölsteuer, LSVA

16 Höchstsatz ist 11,5 % auf dem Einkommen von natürlichen Personen und 8,5 % auf dem Reinertrag von juristischen Personen. Das letzte Mal wurde diese Steuererhebungskompetenz des Bundes in der Volksabstimmung vom 28.11.2004 bis Ende 2020 verlängert.

17 Der ursprüngliche Steuersatz von 6,5 % wurde 1999 für die Finanzierung der AHV um einen Prozentpunkt erhöht. Dazu kam ab 2001 ein Promille für die Neue-Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) und schliesslich stieg er 2011 zugunsten der Zusatzfinanzierung der Invalidenversicherung auf 8 %.

Teil 1 Allgemeine Aspekte

usw.) und knapp 3 Mrd. Franken entfallen auf den Anteil des Bunds am Finanz- und Lastenausgleich zwischen den Kantonen.

Dass die höhere Ebene direkt weniger Geld ausgibt, als sie einnimmt und dass ein Teil ihrer Einnahmen an die tiefere Ebene fließt, ist etwas, was man in allen (föderalistischen) Staaten findet (vgl. Anderson 2010: 50). Hierin begründet sich nicht zuletzt auch die Möglichkeit des Zentralstaates, die Aktivitäten der unteren Ebenen zu steuern und Unterschiede zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften auszugleichen. Charakteristisch für die Schweiz ist, dass der Anteil der Bundesausgaben an den Gesamtausgaben sich bereits auf einem relativ tiefen Niveau bewegt und dass davon ein derart grosser Teil in Form von Transfers direkt an andere öffentliche Haushalte fließt. Der Bund hatte – und dies lässt sich aus seiner Entstehungsgeschichte erklären – in vielen Bereichen nie die Kompetenz, staatliche Leistungen selbst zu erbringen, genauso wenig verfügt er über die Kompetenz, sich im grossen Masse zusätzliche Mittel (Erhöhung der direkten Steuern, Erhöhung der Mehrwertsteuer) zu beschaffen. Hierzu benötigte er nicht nur die Zustimmung des Parlaments, sondern immer auch diejenige der Stimmbürgerschaft und der Kantone.

Staatliche Aufgaben: Organisation und Erbringung

Zusätzlich zum Umfang des Staates und seiner ideengeschichtlichen Ausrichtung geben vor allem das Spektrum der Aufgaben, die durch den Staat wahrgenommen werden, und damit verbunden die Art und Weise, wie diese Aufgaben erledigt werden, Einblick in den Wandel und die Herausforderungen, mit denen sich die Verwaltungen konfrontiert sehen. Mit der Ausweitung des Aufgabenspektrums geht eine Bedeutungsverlagerung der verschiedenen Staatsfunktionen¹⁸ einher, und es stellt sich dann abschliessend die Frage, wie weit sich auch die Aufgabenerbringung im Vergleich zu früher gewandelt hat. Mit Begriffen wie «Gewährleistungsstaat», «aktivierender Staat» oder «Governance» wird heute darauf hingewiesen, dass Aufgaben vermehrt nicht mehr nur durch den bürokratischen Leistungsstaat und seine Verwaltung erbracht werden, sondern dass der Staat vor allem auch dafür zu sorgen hat, dass die Leistungen in der gewünschten Form vorhanden sind. Damit verwischen sich die Grenzen zwischen dem staatlichen und dem

18 Unter Staatsfunktionen können, den Ausführungen von Benz (2001: 183) folgend, die übergeordneten Ziele (Sicherheit gegen aussen, Gesundheit, Bildung usw.) eines Staates bezeichnet werden. Staatsaufgaben sind die konkreten Tätigkeiten (Armee, Diplomatie usw.), mit denen diese Ziele erreicht werden. Die Aufgabenerledigung verweist auf den Modus, wie die Aufgaben konkret erbracht werden. Geläufige Begriffe sind hier Bürokratie, Milizsystem, Korporatismus, New Public Management, Outsourcing, Public Private Partnership und Governance-Modelle.

privaten Sektor, und anstelle klarer hierarchischer Strukturen treten Politiknetzwerke, in denen Leistungen ausgehandelt und erstellt werden.

In den Zeiten des Staatenbundes beschränkten sich die Ausgaben der Eidgenossenschaft auf die Auslandvertretungen, den Landammann und die Kanzlei sowie die Armee. Letztere war aber vor allem in der Zuständigkeit der Kantone. Die Ausgaben der Kantone konzentrierten sich neben dem Militär auf Strassen, Bildung, Justiz und Polizei (vgl. Stalder 2010). Soziale Sicherheit als Staatsaufgabe existierte erst ansatzweise auf Gemeindeebene. Wo familiäre Netze nicht mehr reichten, übernahmen private Institutionen oder die Heimatgemeinde die Fürsorge.

Das Militär beanspruchte auch zu Beginn des Bundesstaates den grössten Teil der Staatsausgaben auf Bundesebene (zwischen 55 und 65 %). Der Aufwand für die Verwaltung betrug etwas mehr als 3 Prozent. Dazu kamen Subventionen an die Kantone für Strassen, Brücken, See- oder Flusskorrekturen und Aufforstungen im Hochgebirge sowie seit der Gründung der Eidgen. Technischen Hochschule (ETH) in Zürich (1855) Ausgaben an das Bildungswesen (vgl. Halbeisen 2010). In den Kantonen gewannen vor allem Ausgaben für Bildung (Volksschule) und Wissenschaft an Bedeutung sowie neben der Verwaltung das Justiz- und Polizeiwesen, das Militär und das Gesundheitswesen.

In die Zeit zwischen 1874 und 1913 fiel die Zentralisierung des Militärwesens auf nationaler Ebene. Die Ausgaben für die anderen Bereiche begannen erst in den 1890er-Jahren zu steigen. Dazu gehörten Ausgaben für den Rückkauf (1898) und den Ausbau der Eisenbahn sowie Subventionen für die Landwirtschaft, die Berufsbildung, die Schützenvereine und den Primarschulunterricht (ab 1902). Der Anteil der Subventionen an den zivilen Ausgaben stieg ab 1884 von 7,5 Prozent auf 40 Prozent im Jahr 1913 (Halbeisen 2010). In diese Zeit fällt auch die Gründung der Schweizerischen Nationalbank (1905), die Schaffung der Krankenversicherung (1914) sowie der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (1918). In den Gemeinden und Kantonen kommt es noch vor dem Ersten Weltkrieg zum Aufbau einer staatlichen Elektrizitätswirtschaft durch die Schaffung von interkantonalen Unternehmen mit privater Rechtsform und öffentlichem Kapitalbesitz, und in den Gemeinden werden um die Jahrhundertwende vor allem die Wasserversorgung, der Wohnungsbau und in den grösseren Städten auch die öffentlichen Verkehrsbetriebe ausgebaut (Linder 1983: 268). Auch die Ausgaben für die Bildung gewinnen auf tieferer Ebene an Bedeutung. Im Kanton Zürich wuchsen sie bis 1910 auf knapp 30 Prozent der öffentlichen Ausgaben. Im Kanton Bern überstiegen die Ausgaben für das Gesundheitswesen zu dieser Zeit die 20-Prozent-Grenze. Dazu kamen in den Kantonen je nachdem auch Ausgaben für die Armenfürsorge und das Kirchenwesen sowie beispielsweise für die Land- und Forstwirtschaft.

In den Kriegen- und Krisenjahren fielen beim Bund vor allem grosse Ausgaben für den militärischen Schutz an. Dazu gesellten sich die Sicherstellung der Versorgung des Landes mit Nahrung und Rohstoffen und die Milderung der Auswirkungen der Teue-

Teil 1 Allgemeine Aspekte

rung und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Weber 1969: 17 ff.). Insgesamt gewinnen Agrarpolitik, Verkehr, Sozialversicherungen, Ausbildung und Forschung an Bedeutung. Der Anstieg der Bundesausgaben verläuft – von Schwankungen abgesehen – relativ kontinuierlich.

Dies beginnt sich nach dem Zweiten Weltkrieg zu ändern. Während zwischen 1890 und 1950 die schweizerische Volkswirtschaft um durchschnittlich 2 Prozent gewachsen war, setzten nun Wachstumsraten von über 5 Prozent ein. Leicht verzögert kommt es in den 1960er-Jahren zu einem «explosionsartigen» Anwachsen der Staatsausgaben. Zuerst schlägt sich dies bei den Infrastrukturausgaben nieder. Es wird – nicht zuletzt auch bei den Gemeinden und Kantonen – in den Ausbau von Strassen, Schulen, Spitälern sowie in die Versorgung und Entsorgung investiert (Linder 1983: 238). Konkret fallen in diese Zeit auch der Ausbau der Schweizer Hoch- und der kantonalen Technikumschulen sowie des Nationalstrassennetzes. Dem Staat werden zudem neue Aufgaben und Funktionen übertragen. So wird die gesamtwirtschaftliche Regulierung und Steuerung verstärkt zur Staatsaufgabe. Zu den Massnahmen der Krisenbekämpfung gesellen sich Massnahmen gegen die Konjunkturüberhitzung. Wachstumsungleichgewichte (Verstädterung und Entleerung der Randregionen) werden mit der Raumplanung (Verfassungsartikel 1969, Bundesgesetz 1976) bekämpft, und den Folgeproblemen des Wirtschaftswachstums wird mit dem revidierten Gewässerschutzgesetz (1971) und mit dem Umweltschutzartikel (1971) entgegengetreten. Interessant und charakteristisch für diese Zeit sind die Versuche, staatliche Politik über längere Zeit und vorausschauend zu koordinieren. Den Entwicklungskonzepten für Bergregionen (ab 1967) und der Raumplanung folgen Ansätze einer Finanzplanung und Regierungsrichtlinien bei Bund, Kantonen und Gemeinden, die sich um die Gesamtkoordination ihrer Aufgaben bemühen. Weitere Versuche sind die Gesamtverteidigungskonzeption (1967), die Gesamtverkehrskonzeption (1979), die Arbeiten an einer Gesamtenergiekonzeption sowie die Forschungs- und Hochschulausbauberichte (vgl. Linder 1983: 291 f.). Diese Phase kann als Hochblüte des Leistungs- und Interventionsstaates bezeichnet werden.

Staatliche Massnahmen zur Krisenbewältigung kommen während der weltweiten Rezession 1974–1976 zum Einsatz. Zum Instrumentarium des Staates gesellen sich anti-zyklische Massnahmen zur Stützung bestimmter Wirtschaftssektoren (Investitionsprogramme, Wohnbauförderung, Exportrisikogarantie) sowie der Ausbau der Arbeitslosenversicherung (Linder 1983: 296). Nun können aber, anders als in der Hochkonjunktur, die staatlichen Mehrausgaben immer weniger durch Einnahmen gedeckt werden, und in der Politik beginnen die Diskussionen um die Grenzen des Interventions- und Leistungsstaates und der staatlichen Regulierung. Die FDP feiert ihren letzten grösseren Wahlerfolg mit dem Slogan «Mehr Freiheit, weniger Staat», und es folgt eine eher pragmatische Phase: Nicht mehr grosse Reformen und Gesamtkonzeptionen, sondern das «Fortschreiben» und «Einfrieren des Bestehenden» (Linder 1983: 298) rücken in den Vordergrund.

Politisch wird vor allem von bürgerlicher Seite die wachsende Staatsquote kritisiert und in den Verwaltungen kommt es zu Personalplafonierungen, Kostenüberprüfungs- und Effizienzsteigerungsmassnahmen, die dann in den 1990er-Jahren in die breiter gefasste Reformbewegung des New Public Management (NPM) münden (vgl. auch Kap. 5 von Hablützel in diesem Band). Parallel konzentrieren sich die liberalen Deregulierungsforderungen auf eine Flexibilisierung von Arbeitsrecht und Ladenöffnungszeiten, Verhinderung von Kartellen (1996), Beschränkung des Sozialstaates und Steuerabbau (Maissen 2009: 316).

Die Reformen betreffen auch die Art und Weise, wie die Aufgaben erbracht werden. Es kommt zu einer Intensivierung von Auslagerungsbestrebungen und Auflösung von monopolistischen Regiebetrieben wie beispielsweise der PTT mit dem doppelten Ziel, einerseits einzelne staatliche Aufgaben in einem stärker marktwirtschaftlich orientierten Umfeld mit grösseren «unternehmerischen» Handlungsmöglichkeiten erbringen zu lassen und andererseits das Staatswachstum einzuschränken oder zumindest einer entsprechenden Kritik entgegenzutreten. Ausgelagerte Betriebe und sogenannte Agencies (vgl. hierzu Kap. 10 von Pasquier und Fivat in diesem Band) erscheinen nicht (mehr) vollumfänglich auf der Ausgabenseite des Staates, obwohl ihre Leistungen – so etwa wie im Fall von Bahn (SBB), Post, Swisscom, Kantonalkassen, Spitälern und Strassenverkehrsämtern – noch zum Angebot des Staates im weiteren Sinne gezählt werden können.

Konjunkturerbrüche in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre und die Finanz- und Wirtschaftskrise Ende der Nullerjahre erfordern trotz Liberalisierungs- und Deregulierungsforderungen erneut ein verstärktes Engagement des Staates. Vor allem das Swissair-Grounding (2001) und das UBS-Debakel (2008) sowie der Umgang mit dem schwachen Euro lassen staatliche Interventionen als volkswirtschaftlich notwendig erscheinen. Die Grenzen des (national-)staatlichen Handelns zeigen sich demgegenüber bei der zunehmenden Globalisierung. Der nach der Ablehnung des EWR-Beitritts (1992) gewählte bilaterale Weg, aber auch der grundsätzliche Bedarf nach grenzüberschreitenden politischen Lösungen machen deutlich, dass der Staat und damit vor allem die Verwaltung in einem internationalen (und demokratisch schwierig zu steuernden) Kontext immer stärker gefordert sind.

Betrachtet man die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden seit Beginn der 1950er-Jahre, so kommt heute der sozialen Wohlfahrt – die Anfang des 19. Jahrhunderts in der Schweiz relativ spät und zögerlich zur (national-) staatlichen Aufgabe wurde – die grösste Bedeutung zu. Bis ins Jahr 2000 stieg ihr Anteil auf gegen ein Fünftel der Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden (vgl. Tab. 1.2). Noch nicht enthalten in diesen Zahlen sind die Sozialversicherungen. Passt man, wie das nun seit jüngster Zeit geschieht, das Rechnungsmodell internationalen Standards an, so steigt der Anteil der sozialen Sicherung auf gegen 40 Prozent (2010). Auf dem zweiten Platz liegt die Bildung, die aber ihren in den 1970er- und 1980er-Jahren angestiegenen

Teil 1 Allgemeine Aspekte

Tabelle 1.2: Aufgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden zusammen nach Funktionen, in % (1950–2010)

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010 ¹
0 Allgemeine Verwaltung	10,6	8,8	8,0	6,5	7,0	6,4	7,3
1 Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung	21,5	22,9	17,4	15,0	15,2	11,7	7,6
2 Bildung	16,2	17,9	18,5	19,3	19,2	18,4	17,3
3 Kultur, Sport und Freizeit,	1,5	1,7	2,6	3,1	3,6	3,1	2,7
4 Gesundheit ²	6,9	9,2	10,3	11,1	12,4	12,6	6,0
5 Soziale Sicherheit	15,5	10,9	11,4	14,2	15,5	19,0	39,6
6 Verkehr	9,3	11,5	14,9	12,1	10,6	10,5	8,8
7 Umweltschutz und Raumordnung	1,2	1,2	4,3	4,9	4,3	3,9	3,2
8 Volkswirtschaft	5,0	7,7	5,6	6,1	6,0	5,5	4,0
9 Finanzen und Steuern	12,4	8,2	7,0	7,7	6,3	8,7	3,7
Total	100	100	100	100	100	100	100
Nominal (Mio. CHF)	3896,5	6478	20285	47523	86614	123611	189408

1 Mit dem Rechnungsjahr 2008 wurde die Statistik der öffentlichen Finanzen der Schweiz (Finanzstatistik) an neue nationale und internationale Regelwerke angepasst und vollständig revidiert. Entsprechend sind die Angaben nur noch bedingt mit den Zahlen früherer Jahre vergleichbar.

2 Ab 2008 geänderte Verbuchung der Kosten für Spitäler und Heime.

Quellen: Eidg. Finanzverwaltung (1991) (2006) (2012b).

Anteil nicht halten konnte. Dahinter folgen Verkehr und Gesundheit (ohne die Ausgaben der Krankenversicherungen). Der erstaunliche Rückgang bei der Gesundheit für das Jahr 2010 lässt sich vor allem auf Änderungen bei der Kostenverbuchung¹⁹ zurückführen, die Gesundheitskosten insgesamt sind nicht zurückgegangen, im Gegenteil. Grosse Verliererin unter den Staatsaufgaben ist die Landesverteidigung. Über die Gesamtheit der Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden ist ihr Anteil in den letzten 50 Jahren von rund 15 Prozent auf weniger als 5 Prozent gesunken. Die in der Tabelle ausgewiesenen Ausgaben beinhalten auch die Ausgaben für Justiz und Polizei. Die Verwaltungsausgaben liegen anteilmässig deutlich unter 10 Prozent, und es lässt sich weder ein klarer Trend zur Zunahme noch ein klarer Rückgang ausmachen.

Aufgeschlüsselt nach den einzelnen Ebenen zeigt sich beim Bund der Bedeutungsverlust des Militärs mit aller Deutlichkeit. Betrag der Anteil der Militärausgaben 1950

19 Seit dem Rechnungsjahr 2008 gehört ein grosser Teil der Kosten für Spitäler und Heime nicht mehr zum Sektor Staat.

1. Der Schweizer Staat, politisches System und Aufgabenerbringung

noch fast 40 Prozent des gesamten Bundesbudgets, so lag er 2010 bei rund 9 Prozent (vgl. Tab. 1.3). Deutlich wird auch der Bedeutungsgewinn der sozialen Wohlfahrt auf mehr als 25 Prozent sowie von Verkehr und Bildung. Auf der Ebene der Kantone erreichten die Bildungsausgaben 2010 nahezu die 30-Prozent-Grenze. An zweiter Stelle folgen die Ausgaben für die soziale Wohlfahrt mit nahezu 20 Prozent. Leicht zurückgegangen seit 1950 sind die Ausgabenanteile für Verkehr und Gesundheit. Wichtigster Ausgabenbereich der Gemeinden ist ebenfalls die Bildung mit rund einem Viertel, der jedoch gegenüber 1950 etwas zurückgegangen ist. An zweiter Stelle folgt die soziale Wohlfahrt. Der Bedeutungsanstieg war jedoch – ähnlich wie bei den Kantonen – deutlich geringer als auf Bundesebene. Verkehr und Gesundheit haben ebenfalls anteilmässig an Bedeutung eingebüsst, während der Anteil der Ausgaben für Kultur und Freizeit leicht angestiegen ist.

Tabelle 1.3: Ausgabenanteile der verschiedenen Funktionen in Bund, Kantonen und Gemeinden, in % (1950 und 2010)

	Bund		Kantone		Gemeinden	
	1950	2010	1950	2010	1950	2010
Allgemeine Verwaltung	4,8	7,2	10,7	6,0	12,0	10,4
Öffentlich Ordnung, Sicherheit, Verteidigung	38,1	8,9	11,9	9,1	6,0	6,1
Bildung	2,9	9,0	19,1	29,0	29,2	25,1
Kultur und Freizeit	0,4	0,7	2,0	2,1	3,2	7,2
Gesundheit	0,8	0,6	14,0	12,9	6,1	3,5
Soziale Wohlfahrt	15,3	26,5	16,7	19,8	15,5	18,1
Verkehr	4,5	14,8	11,2	8,5	14,2	10,5
Umwelt und Raumordnung	0,9	1,7	1,7	2,0	1,7	9,9
Volkswirtschaft	7,3	7,7	5,3	5,8	2,3	3,8
Finanzen und Steuern	25,1	21,7	7,5	4,8	9,8	5,6
Total %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total in CHF (1000.–)	1 650 475	60 030 842	1 487 996	75 537 441	1 244 000	43 016 93

Quellen: Eidg. Finanzverwaltung (1991) (2006) (2012b).

Würdigung und Schlussfolgerung

Der vom Freisinn dominierte schweizerische Staat im 19. Jahrhundert war – so weist bereits Gruner (1964) nach – kein Nachtwächterstaat, dem es lediglich darum ging, der Wirtschaft Handlungsspielräume zu garantieren und die Infrastruktur für den modernen Warenaustausch und die Verwendbarkeit von Arbeitern zur Verfügung zu stellen. Neben den «Manchesterliberalen» gab es innerhalb der «freisinnigen Grossfamilie» auch Demokraten und Radikale. Diese erstrebten – zuerst auf der Ebene einzelner Kantone – mit einer sozial ausgleichenden Finanz- und Steuerpolitik, unentgeltlichen Volksschulen und der Gründung von Kantonalkassen für billige «Volkskredite» ein staatliches Engagement, das auf soziale Gerechtigkeit und zusätzliche Leistungen setzte.²⁰ Gegen Ende des 19. Jahrhunderts – nicht zuletzt verstärkt durch die Wirtschaftskrise der 1880er-Jahre – nimmt der Bundesstaat zunehmend Einfluss auf die Gestaltung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Obligationenrecht 1881, Urheberrechtsgesetz 1883, Schutz der Fabrik- und Handelsmarken 1890, Erfindungspatente 1883) und ergreift Massnahmen zum Schutz gefährdeter Berufsgruppen (Fabrikgesetz, Förderung der gewerblichen und industriellen Berufsbildung, Förderung der Landwirtschaft 1884).

Schon früh spielen in der Schweiz auch die Wirtschaftsverbände eine wichtige Rolle. Sie bringen den Bund dazu, ihre Generalsekretariate zu subventionieren (Mach 2006: 273). Die Verbandspolitik wird dann vor allem durch den Kriseninterventionismus in der Zwischenkriegszeit gestärkt und die mittelständisch-korporative Wirtschaftspolitik durch die Sozialpartnerschaft erweitert. Es kommt zu Importbeschränkungen, Marktzutrittserschwerungen, Konkurrenzverhinderungen, Allgemeinverbindlichkeits-erklärungen privater Verbandsbeschlüsse, Preisfestsetzungen, Produktionskosten- und Kapitalbeteiligungen, die eine ganze Reihe von Branchen begünstigen (Linder 1983: 278 f.). Die Spitzenverbände nehmen den Staat nicht nur zur Wahrung ihrer Interessen in Anspruch, sondern werden selbst zu Vollzugsträgern der staatlichen Erhaltungspolitik (Ackermann und Steinemann 1981: 86 ff.). Der Zweite Weltkrieg intensiviert die Verflechtung zwischen Staat und Wirtschaft weiter, die schliesslich in den Wirtschaftsartikel von 1947 verfestigt wird. Die Handels- und Gewerbefreiheit erhält einen Vorbehalt. Der Bund wird befugt, Massnahmen zu erlassen gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen, für die «Erhaltung eines gesunden Bauernstandes» sowie zum Schutz wirtschaftlich bedrohter Landesteile. Weiter werden die Verbände in Gesetzesvorbereitung und -vollzug einbezogen und die Allgemeinverbindlicherklärung

²⁰ Vgl. dazu Linder 1983: 260 ff. mit den entsprechenden Verweisen zu Gruner 1964.

von Gesamtarbeitsverträgen ermöglicht. Und schliesslich wird aus dem Krisenbekämpfungartikel ein Konjunkturartikel.²¹

Die Nähe zwischen Staat und Wirtschaft zeigt sich auch in der Bedeutung parastaatlicher Organisationen.²² Der private Sektor ist über seine Berufs- und Branchenverbände in die Erarbeitung und den Vollzug staatlicher Politiken einbezogen. Traditionell verfügten solche Organisationen vor allem in der Landwirtschaft über eine grosse Bedeutung. Aber auch in anderen Wirtschaftssektoren (vgl. Farago und Kriesi 1980) übernehmen parastaatliche Organisationen wichtige Funktionen im Vollzug, im Bereich der Marktregulierung oder in der Organisation der Berufsbildung. Diese starke Verflechtung von Staat und Wirtschaft in der Aufgabenerbringung wird in der Politikwissenschaft als Neokorporatismus bezeichnet (vgl. Schmitter 1974).

Ein weiteres Strukturmerkmal von Staat und Verwaltung in der Schweiz ist das Milizsystem. Bedingt durch die Kleinheit vieler Gemeinwesen, aber häufig auch als bewusst gewählte Option werden zahlreiche Mandate nicht von Berufspolitikern wahrgenommen, sondern sind als Halb- oder Nebenämter ausgestaltet (vgl. Geser 1981). Die Rollenträger gehen häufig einer privatwirtschaftlichen Haupttätigkeit nach. Diese sogenannte Milizorganisation reicht weit in die Verwaltungstätigkeit hinein, werden doch beispielsweise in vielen Gemeinden von den gewählten Milizpolitikern auch operative Verwaltungsleistungen erbracht. Dazu gesellen sich die vielen verwaltungsexternen Kommissionen (beispielsweise die Ausserparlamentarischen Kommissionen auf Bundesebene, vgl. Kap. 9 von Rebmann und Mach in diesem Band), denen konsultative, entscheidende oder regulierende Aufgaben zufallen. Auch hier werden mögliche staatliche Aufgaben in einem Bereich zwischen Staat und Wirtschaft oder Gesellschaft erbracht.

Wird in der neueren Literatur zur Staatstätigkeit die Ergänzung des Interventions- und Leistungsstaates durch die Idee des Gewährleistungsstaates gefordert und propagierten New Public Management und Governance eine stärkere Berücksichtigung des privaten Sektors bei der Erbringung staatlicher Leistungen, so ist das für die Schweiz nichts grundsätzlich Neues. Die Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor wie auch das Aushandeln von politischen Lösungen über die Parteigrenzen hinweg gehört für viele Kleinstaaten zur Tradition (vgl. Lijphart 1999). In der Schweiz lassen vor allem gemischt- oder parastaatliche Lösungen den Staat bei einer hohen Leistungsdichte als relativ schlank erscheinen.

21 In der geltenden BV sind die Wirtschaftsverbände vollständig integriert in die Art. 94–104 (Wirtschaft) sowie in Art. 110 (Arbeit).

22 Eine von der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte veranlasste Untersuchung ergab für 1983 auf Bundesebene 232 parastaatliche Organisationen mit nahezu 12 000 Beschäftigten und 1 Mrd. Franken an Subventionen (ohne Krankenkassen und Invalidenorganisationen) (vgl. Germann 2002).

Teil 1 Allgemeine Aspekte

Der Schweizer Staat ist sicher liberal geprägt, hat aber wenig mit einem Minimalstaat zu tun. Staatliche Leistungen fehlen nicht einfach, sondern werden anders und vor allem nicht durch den Zentralstaat erbracht. Dies ist, wie der Blick auf die Geschichte zeigt, nicht nur das Produkt einer bewusst gewählten Strategie, sondern war letztlich, angesichts der kulturellen Unterschiede und dem Fehlen einer starken Zentralgewalt die einzige Möglichkeit, einen Nationalstaat zu bilden. Unterstützt wird dies durch entsprechende politische Institutionen. Power Sharing unter den Kantonen und zwischen ihnen und dem Bund (Föderalismus), zwischen den Parteien (Konkordanz) und zwischen Volk und politischen Behörden (direkte Demokratie) erschweren «grosse staatspolitische Würfe». Mit seiner traditionell dezentralen und in Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor erbrachten Leistungserbringung ist der Schweizer Staat, folgt man den Forderungen der internationalen Reformliteratur, moderner organisiert, als häufig gedacht wird.

Literaturverzeichnis

- Ackermann, C. und W. Steinmann (1981). «Historische Aspekte der Trennung und Verflechtung von Staat und Gesellschaft in der Schweiz – die Genese der Verschränkung», Forschungsprojekt Parastaatliche Verwaltung, Projektbericht Nr. 14, ETH Zürich: ORL-Institut.
- Anderson, G. (2010). *Fiscal Federalism: A Comparative Introduction*, Oxford: Oxford University Press.
- Andrey, G. (2004). «Auf der Suche nach dem neuen Staat (1798–1848)», in: B. Mesmer et al. (2004), *Die Geschichte der Schweiz und der Schweizer*, Basel: Schwabe Verlag, S. 527–638.
- Benz, W. (2001). *Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse*, München/Wien.
- Brassel-Moser, R. (2012). «Steuern», in: *Historisches Lexikon der Schweiz* (14.2.2012), URL: <http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13763.php> (eingesehen am 1.6.2012).
- Bundesamt für Statistik (1989–2009). Die Öffentlichen Finanzen der Schweiz, APB 644 2e cote 351.72.
- Eidg. Finanzverwaltung (2012a). Staatsrechnung. Bericht zur Bundesrechnung Band 1. – Botschaft zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 2011 vom 28. März 2012.
- Eidg. Finanzverwaltung (2012b). Finanzstatistik der Schweiz 2010, Jahresbericht.
- Eidg. Finanzverwaltung (2006). Öffentliche Finanzen der Schweiz 2004, Bern.
- Eidg. Finanzverwaltung (1991). Öffentliche Finanzen der Schweiz 1989, Bern.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity.
- Farago, P. und H. Kriesi (Hrsg.) (1986). *Wirtschaftsverbände in der Schweiz*, Grütisch: Verlag Rüegger.
- Germann, R. E. (2002). «Öffentlicher Haushalt», in: *Historisches Lexikon der Schweiz* (18.12.2002), URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10342.php> (eingesehen am 7.5.2012).
- Germann, R. E. (1998). Öffentliche Verwaltung in der Schweiz, Band 1. Der Staatsapparat und die Regierung, Bern: Paul Haupt.
- Germann, R. E. (1984). «Regierung und Verwaltung», in: U. Klöti (Hrsg.), *Handbuch des politischen Systems der Schweiz, Band 2, Strukturen und Prozesse*, Bern: Paul Haupt, S. 45–76.
- Geser, H. (1981). *Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation*, Bern: Peter Lang.
- Gruner, E. (1964). «Wirtschaftspolitik, Etappen des Interventionismus in der Schweiz», in: *Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 1964, S. 34–70.
- Guex, S. (1998). *L'argent de l'Etat*, Lausanne: réalités sociales.
- Halbeisen, P. (2010). «Öffentlicher Haushalt», in: *Historisches Lexikon der Schweiz* (14.9.2010), URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26197.php> (eingesehen am 7.5.2012).
- Jellinek, G. (1900). *Allgemeine Staatslehre*, Berlin.

1. Der Schweizer Staat, politisches System und Aufgabenerbringung

- Kirchgässner, G. (2004). «Die langfristige Entwicklung der Bundesfinanzen 1960–2002», Hintergrundpapier zum 3. Teil des Jahresberichts 2004 der Kommission für Konjunkturfragen, Universität St. Gallen SIAW-HSG.
- Kölz, A. (2004). *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848*, Bern: Stämpfli.
- Kriesi, H. und A. H. Trechsel (2008). *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ladner, A. (2011a). «Die wichtigsten institutionellen Reformen zwischen 1970 und 2010 in Bund, Kantonen und Gemeinden: Welche Rolle spielt die konjunkturelle Lage?», in: N. Soguel (Hrsg.), *Des politiques au chevet de la conjoncture*, Lausanne: Presses polytechniques universitaires romandes, S. 149–174.
- Ladner, A. (2011b). «Wahlen in den Schweizer Gemeinden. Durchführung, Verlauf, Beteiligung und Ergebnisse 1988–2009», in: *Cahier de l'Idheap* Nr. 263, Lausanne.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/London.
- Linder, W. (2005). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Bern: Paul Haupt, 2. Auflage.
- Linder, W. (1983). «Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaats in der Schweiz», in: A. Riklin (Hrsg.), *Handbuch des politischen Systems der Schweiz, Band 1. Grundlagen*, Bern: Paul Haupt, S. 255–381.
- Mach, A. (2006). «Associations d'intérêts», in: U. Klöti et al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 4. vollständig überarbeitete Auflage, S. 369–392.
- Maissen, Th. (2010). «Die Geschichte der Schweiz. Baden», in: *hier + jetzt*.
- Neidhart, L. (1970). *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern: Francke.
- Polli-Schönborn, M. (2006). «Zölle», in: *Historisches Lexikon der Schweiz* (6.11.2006), URL: <http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13765.php> (eingesehen am 30.5.2012).
- Schmitter, P. C. (1974). «Still the century of corporatism?», in: *Review of Politics* 36(1), S. 85–131.
- Schultze, R.-O. (2001). «Staat», in: D. Nohlen (Hrsg.), *Kleines Lexikon der Politik*, München: Beck.
- Stalder, H. (2010). «Öffentlicher Haushalt», in: *Historisches Lexikon der Schweiz* (14.9.2010), URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26197.php> (eingesehen am 7.5.2012).
- Tanzi, V. und L. Schuknecht (2000). *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Vatter, A. (2006). «Die Kantone», in: U. Klöti et al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 4. Auflage, S. 203–232.
- Weber, M. (1969). *Geschichte der schweizerischen Bundesfinanzen*, Bern.
- Wili, H.-U. (2010). «Vernehmlassungsverfahren», in: *Historisches Lexikon der Schweiz* (27.8.2010), URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10098.php> (eingesehen am 5.6.2012).