

Die wichtigsten institutionellen Reformen zwischen 1970 und 2010 in Bund, Kantonen und Gemeinden: Welche Rolle spielt die konjunkturelle Lage?

Andreas Ladner, Idheap

1. Einleitung

Besteht ein Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Konjunkturlage und dem Wandel respektive den Reformen der politischen Institutionen? Dieser Frage soll in diesem Beitrag am Beispiel der Schweiz nachgegangen werden. Während bei den materiellen Politiken die Vermutung nahe liegt, dass Konjunkturerinbrüche direkte Auswirkungen auf die verfügbaren Ressourcen haben, den Problemdruck erhöhen und ein unmittelbares Reagieren nach sich ziehen, ist es fraglich, ob sich Konjunkturschwankungen auch auf die Ausgestaltung der politischen Institutionen, die von ihrem Charakter her auf eine längerfristige Beständigkeit angelegt sind, auswirken.

Der Zeitraum der Untersuchung beginnt in den 1970er Jahren, das heisst am Ende der Hochkonjunktur der Nachkriegszeit, und umfasst mit den Perioden 1975-1979, 1982-1984, 1995-1997 und 2003-2004 vier Konjunkturerinbrüche (vgl. den Beitrag von Soguel in diesem Band). Betrachtet werden nicht nur die grossen institutionellen Reformprojekte auf Bundesebene, sondern es wird verschiedentlich auch auf die Veränderungen in den Kantonen und Gemeinden eingegangen. Dabei wird sich zeigen, dass allen Kritiken an der Reformierbarkeit der politischen Institutionen in der Schweiz zum Trotz, wie sie beispielsweise von Imboden (1964) mit seinem „Helvetischen Malaise“ und später von Germann (1994) mit der Kritik an der Regierungskonkordanz oder von Borner et al. (1990) mit der bremsenden Wirkung der Direkten Demokratie formuliert wurden, in Bund, Kantonen und Gemeinden eine stattliche Zahl von institutionellen Veränderungen zustande gekommen ist.

Im Zentrum der Untersuchung steht also die Frage, ob sich gewisse Parallelen zwischen der konjunkturellen Entwicklung und den

Reformaktivitäten finden lassen. Gibt es Anzeichen dafür, dass bei Konjunkturunbrüchen die Reformbereitschaft zunimmt oder fallen Reformen eher in Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs? Möglich wäre allerdings auch, dass überhaupt kein Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Lage und dem Wandel der Institutionen besteht.

Der Beitrag beginnt mit einigen kurzen Bemerkungen zum Begriff der politischen Institutionen und den theoretischen Vorstellungen zu ihrem Wandel und ihrer Veränderbarkeit. Danach betrachten wir die wichtigsten Reformprojekte der letzten vierzig Jahre. Zum Schluss wird versucht, eine Beziehung zwischen der konjunkturellen Entwicklung und der Reformtätigkeit herzustellen.

2. Politische Institutionen, Wandel von Institutionen und institutionelle Reformen

Was ist unter dem Begriff der „politischen Institutionen“ genau zu verstehen und wie verändern sich politische Institutionen über die Zeit hinweg? In diesem Abschnitt wird zuerst auf den Geltungsbereich des Institutionenbegriffs eingegangen, danach werden theoretische Konzepte zum Wandel der Institutionen respektive zu ihrer Reformierbarkeit präsentiert. Ziel ist es, Klarheit darüber zu schaffen, wie weit – aus theoretischer Perspektive – ein direkter Zusammenhang zwischen der konjunkturellen Lage und dem Wandel der politischen Institutionen respektive ihrer Reformen erwartet werden kann.

2.1. Politische Institutionen

Der Institutionenbegriff in seiner breitesten Auslegung beschränkt sich nicht nur auf politische Institutionen sondern umfasst das gesamte menschliche Zusammenleben:

„[Institutionen, al] sind Manifestationsformen oder Symbolnetze von Handlungsregelmässigkeiten oder Handlungsgewohnheiten, die im öffentlichen Gebrauch und soziohistorisch auf ‚relative‘ Dauer angelegt sind (Waschkuhn 1989: 376). Institutionen dienen dazu, menschliche Bedürfnisse zu befriedigen und soziale Interaktionen zu strukturieren. Damit werden zugleich auch Machtpositionen festgelegt, Handlungsmöglichkeiten ausgegrenzt, gesellschaftliche Freiheitschancen eröffnet und individuelle Freiheitschancen errichtet (Waschkuhn 1989: 376).

Ebenfalls relativ abstrakt tönt die Ergänzung von Rehberg (1994: 56 f. in Lepsius 1997), der darauf hinweist, dass in Institutionen Prinzipien und Geltungsansprüche einer Ordnung symbolisch zum Ausdruck gebracht werden und sie als Vermittlungsinstanzen kultureller Sinnproduktion,

durch welche Wertungs- und Normierungsstilisierung verbindlich gemacht werden, bezeichnet werden können.

Bei den Versuchen den Begriff „politische Institutionen“ zu definieren, lässt sich zwischen einer engen und einer eher weit gefassten Verwendung unterscheiden. Erstere liegt näher bei einer staatswissenschaftlichen, letztere bei einer sozialwissenschaftlichen oder soziologischen Perspektive, die sich an den eingangs erwähnten Umschreibungen des Institutionenbegriffs orientiert.

Als Beispiel für eine weit gefasste Verwendung dient etwa Göhler (1994: 22 ff.), der explizit das Konzept der sozialen Institutionen mit der Politikwissenschaft verknüpft: Soziale Institutionen sind relativ auf Dauer gestellte, durch Internalisierung verfestigte Verhaltensmuster und Sinngebilde mit regulierender und orientierender Funktion. In diesem Sinn sind politische Institutionen Regelsysteme der Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen. Der Begriff der politischen Institution soll aber zudem gemäss Göhler (1994: 37 f.) über Willens- und Symbolbeziehungen verdeutlichen, worum es in der Theorie der politischen Institutionen letztlich geht, nämlich um die massgeblichen Ordnungs- und Orientierungsleistungen einer Gesellschaft. Entsprechend schlägt Göhler (1994: 39) folgende erweiterte Definition vor: Politische Institutionen sind „Regelsysteme der Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen *und* (Hervorhebung a) Instanzen der symbolischen Darstellung von Orientierungsleistungen einer Gesellschaft“.

Stärker auf die politischen Entscheidungsprozess und die Bewältigung von Interessengegensätzen ausgerichtet ist die Definition von Czada (2002). Für ihn setzt der politische Institutionenbegriff dort ein, wo die Befriedigung sozialer Bedürfnisse bzw. die Herstellung und Verteilung öffentlicher Güter mit Interessengegensätzen einhergeht, die nicht allein durch naturwüchsige Ordnungen bewältigt werden (Czada 2002: 354). Politisch sind Institutionen also, wenn sie der autoritativen Konfliktregelung durch eigens dafür konstruierte Normen dienen sowie einen Apparat mit geeignetem Personal zu deren Durchsetzung bereithalten. Darunter sind politische Verfassungen zu verstehen, so dann das gesamte System staatlich verbürgter Ordnung, die Gesetze und Regelungsinhalte sowie der organisatorische Aufbau von Regierung und Verwaltung (Czada 2002: 354).

Helms (1999: 146) mit Bezug auf Seibel (1997: 363) verwehrt sich ebenfalls gegen eine zu breite Definition von Institutionen, welche beinahe jede Form von Verhalten, Routinen und Gewohnheiten beinhaltet. Er versteht politische Institutionen als „formale

Organisationen“, die den Prozess der politischen Handlungskoordination – der Meinungsbildung, Konfliktaustragung, Konsensbildung, Entscheidungsfindung und des Entscheidungsvollzugs – strukturieren. Dies führt uns zu einer enger gefassten Definition, wie sie etwa von Waschkuhn (1989: 376 f.) vorgeschlagen wird: „Im traditionellen Verständnis werden unter politischen Institutionen insbesondere die Staatsorgane (z.B. Regierung, Parlament) und bestimmte Organisationen (z.B. Parteien, Gewerkschaften) oder Verfahrensregeln (z.B. Wahl) verstanden.“

Diese eingeschränkte und dem Alltagsverständnis näher stehende Sichtweise von Institutionen soll im Folgenden verwendet werden, wobei auf die Berücksichtigung politischer Akteure wie etwa Parteien als Institutionen verzichtet wird.

2.2. Reformen und Wandel der politischen Institutionen

Da in diesem Beitrag der Wandel respektive die Reformen der politischen Institutionen in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Konjunktur untersucht werden soll, interessieren uns vor allem auch die theoretischen Vorstellungen und Konzepte, die sich mit der Veränderung der politischen Institutionen befassen.

Während in den 1960er und 1970er Jahren an den politischen Institutionen in erster Linie ihre Unflexibilität und Unfähigkeit, sich den sich wandelnden gesellschaftlichen Verhältnissen anzupassen, kritisiert wurde, begann sich in den 1980er Jahren die Erkenntnis durchzusetzen, dass sich politische Institutionen sehr wohl verändern, dass diese Veränderungen aber häufig unterschätzt werden, da sie langsam und kaum sichtbar von statten gehen (vgl. Hesse/Benz 1990: 55).

In den 1990er Jahren präsentierte sich der Institutionenwandel demgegenüber verstärkt in Form von konkreten Transformations- oder Reformprozessen. Die Reorganisation der politischen Systeme in Mittel-, Ost- und Südosteuropa, der Abbau des schwedischen Sozialsystems, der Zusammenbruch des italienischen Parteiensystems (Belligni 1995, Fix 1995), die Wiedervereinigung Deutschlands, die europäische Integration, aber auch die Versuche, die direktdemokratische Partizipationsmöglichkeiten auszubauen und die zahlreichen Verwaltungsreformen unter dem Oberbegriff des New Public Management sind mehr als nur graduelle Anpassungsprozesse, sondern beinhalten konkrete Elemente der bewussten und absichtlichen Aus- und Neugestaltung der Institutionen. Damit rückt das „institutional engineering“ wieder verstärkt in den Mittelpunkt wissenschaftlichen Interesses.

Reformen als – gemäss Glotz und Schultze in Nohlen (2002: 789) – bewusst und planvoll herbeigeführte Veränderungen im politischen Institutionensystem und/oder auf dem Feld der Staatstätigkeit eignen sich deutlich besser für eine wissenschaftliche Analyse als der inkrementalistische, über längere Zeit stattfindende Wandel der politischen Institutionen. Als „intendierte Prozesse“ haben sie einen Anfang und in der Regel auch ein Ende und verfolgen explizite Ziele, sodass nach den Ursachen und Auslösern dieser Reformen sowie nach Erfolgs- und Misserfolgskriterien gefragt werden kann.

Was die entscheidenden Faktoren, die zu Reformen führen, anbelangt, so konkurrieren in der Literatur eine Vielzahl von Ansätzen, welche institutionellen Wandel zu erklären versuchen respektive die Wandlungsfähigkeit sozialer und politischer Systeme thematisieren. Ganz grundsätzlich kann dabei zwischen Systemtheorien und Akteurtheorien sowie zwischen Theorien, welche den politischen Systemen eine gewisse Reformfähigkeit attestieren und solchen, die von einer systemimmanenten Blockade ausgehen, unterschieden werden (vgl. dazu Wagschal 1999: 225: ff.):

- Zu den Systemtheorien, die hinsichtlich der Wandlungsfähigkeit politischer Institutionen optimistisch eingestellt sind, gehören beispielsweise die kybernetische Systemtheorie (Easton), die Systemkonkurrenztheorie, bei welcher der Wettbewerb zwischen zwei politischen Systemen zu kontinuierlichen Verbesserungen führt, sowie Systemzusammenbruchstheorien, welche von einer Wandlungsfähigkeit in Zeiten starker sozialer Spannungen ausgehen.
- Weniger reformoptimistisch sind die Autopoiesis-Theorie von Luhmann, Chaostheorien (Landfried 1996), die These der Policy Inheritance (Rose/Davies 1994) oder Globalisierungsthesen, die vor allem den Verlust staatlicher Steuerungskapazitäten betonen (andere sehen demgegenüber in der Globalisierung auch eine Chance zur Reform politischer Institutionen).
- Zu den Akteurtheorien, die von den Möglichkeiten einer Reform der politischen Institutionen ausgehen, gehören Elite-Theorien („Männer machen Geschichte“), Parteidifferenztheorien („Parties matter“, Schmidt 1996) und Public Choice-Theorien (Ostrom 1991).
- Eher reformfeindliche Akteurtheorien finden sich beim Korporatismus und der Konkordanz, bei der Politikverflechtung von Scharpf oder bei der Theorie der Veto-Spieler (Tsebelis 1995).

In einer entwicklungstheoretischen Perspektive interessiert vor allem auch eine weitere grundlegende Fragestellung: Sind Reformen ein Produkt der sozialen Desintegration oder ein Produkt der sozialen Integration? Je nachdem treten Reformen zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedlichen Situationen auf:

- Krisen- oder Systemzusammenbruchsthesen gehen von einer grundsätzlichen Reformfeindlichkeit politischer Systeme aus. Politische Systeme reagieren nur, wenn es nicht anders geht, d. h. wenn sie aufgrund ihrer Strukturen nicht mehr in der Lage sind, die anfallenden Aufgaben zu bewältigen. Daraus ergibt sich beispielsweise die Vorstellung, dass nur ein möglichst grosser Leidensdruck die Akteure dazu veranlasst, Reformen durchzuführen. Entsprechend wird etwa versucht, die Häufung der Reformaktivitäten in den 1990er Jahren durch die angespannte Wirtschaftslage zu erklären. Demgegenüber haben jedoch verschiedene Autoren in ihren Untersuchungen festgestellt, dass im Gegensatz zur weit verbreiteten Annahme Finanzkrisen in der Regel nicht der primäre Grund für Reformen waren (vgl. Naschold 1997: 12 und Reichard 1997: 50).
- Bei den Thesen der politischen Gestaltung werden Reformen als „proaktive Problemlösungsstrategien“ betrachtet, und es wird davon ausgegangen, dass sie vor allem dort stattfinden, wo die notwendigen Ressourcen respektive ein gewisses soziales und politisches Kapital vorhanden sind. Eine wichtige Rolle im Bereich der Mobilisierungsthesen kommt auch den politischen Akteuren (politische Unternehmer, Parteien) zu. Eine dominante fortschrittliche Partei fördert Reformen, politische Patt-Situationen verhindern sie.

Gestaltungs- und Systemzusammenbruchsthesen konkurrenzieren sich gegenseitig. Gehen erstere davon aus, dass Reformen nur dann stattfinden, wenn genügend Handlungsspielraum vorhanden ist, basieren letztere im Prinzip auf der Annahme, dass Reformen dann stattfinden, wenn es nicht mehr anders geht. Mit Blick auf die Beziehung zwischen der konjunkturellen Lage und der Reformtätigkeit würde das im ersten Fall heissen, dass Krisen Reformen auslösen während im zweiten Fall Reformen vor allem in Phasen der Hochkonjunktur in Angriff genommen werden.

Konkreter auf die politischen Institutionen und weniger auf die gesellschaftliche Entwicklung fokussiert, liefern auch die verschiedenen Ansätze des Neo-Institutionalismus Konzepte zur Analyse der Reformtätigkeit. Rational-Choice, soziologischer und historischer

Neoinstitutionalismus setzen dabei mit Blick auf den Wandel von Institutionen unterschiedliche Akzente (vgl. z.B. Gorges 2001).

Aus Sicht des historischen Neoinstitutionalismus sind Institutionen stabil und Institutionenwandel eher unwahrscheinlich. Die Herausbildung von Institutionen führt mit Blick auf die Weiterentwicklung und Veränderung der Institutionen zu einer Pfadabhängigkeit, welche es erschwert, die ursprünglichen Entscheidungen rückgängig zu machen (vgl. Gorges 2001: 138). Je weiter die Entwicklung vorangeschritten ist, desto schwieriger wird es, von einem Entwicklungspfad auf einen anderen zu wechseln (Pierson 2000: 253). Zu Wandel kommt es vor allem in Krisensituationen, welche interner oder externer Natur sein können. Diese Phasen werden als „critical junctures“ bezeichnet. In der Regel ist institutioneller Wandel jedoch inkrementell und pfadabhängig (Krasner 1989, Thelen/Steinmo 1992, Pierson 2000). Den Ansätzen des historischen Institutionalismus wird vorgeworfen, dass es ihnen nicht gelingt zu erklären, wann und weshalb es zu solchen kritischen Situationen kommt (vgl. Hall/Taylor 1996: 942). Diese Lücke könnte mit den Konjunkturzyklen geschlossen werden.

Der soziologische Institutionalismus beinhaltet demgegenüber – so zumindest gemäss Gorges (2001:139) und DiMaggio/Powell (1991: 66) – die Vorstellung von einem institutionellen „Isomorphismus“, wonach es der Prozess der Institutionalisierung mit sich bringt, dass sich Akteure und Organisationen unter denselben Umweltbedingungen ähnlich sind. Häufig basiert die Reform einer Institution nicht auf harter Evidenz hinsichtlich der Überlegenheit der angestrebten institutionellen Ausprägung, sondern sie ist vielmehr das Produkt eines simplen Anpassungsprozesses (DiMaggio/Powell 1991: 66). Neue oder andere Institutionen können auch entstehen, weil damit ihre Legitimität erhöht wird, oder weil ein grosser Graben zwischen den Idealvorstellungen und der Realität besteht. Dass sich nicht alle vergleichbaren Institutionen einander angleichen, hängt mit unterschiedlichen lokalen Gegebenheiten und Machtverhältnissen zusammen. Wird die Hegemonie der bestehenden Normen und Regeln geschwächt, so entsteht Raum für institutionellen Wandel (Gorges 2001: 139).

Der neoinstitutionalistische Rational Choice-Ansatz schliesslich geht davon aus, dass Institutionen dazu dienen, Marktversagen und nicht rationales Verhalten zu verhindern, durch Regeln und Prozesse Erwartungssicherheit zu schaffen und die Schwierigkeiten des kollektiven Handelns zu regeln (Gorges 2001: 139). Institutionen setzen sich durch, weil sie den relevanten Akteuren mehr Nutzen versprechen als andere institutionelle Formen (Hall/Taylor 1996: 945). Institutionen wandeln sich, weil die Veränderungen mehr Nutzen versprechen, nicht weil sie

sich anderen Institutionen („institutional isomorphism“) angleichen oder weil sich neue Wert- und Normensysteme durchsetzen (Gorges 2001: 140).

Gemäss Gorges (2001: 140) haben Rational-Choice-Neoinstitutionalisten Probleme, institutionellen Wandel zu erklären, weil Institutionen im Prinzip ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Akteuren widerspiegeln. Ändert sich allerdings die Kosten- oder Nutzenstruktur, respektive nimmt die Verhinderungskraft derjenigen, die an bestehenden Institutionen festhalten wollen, ab, so wandeln sich auch die Institutionen.

2.3. Schlussfolgerung aus den theoretischen Überlegungen

Die verschiedenen theoretischen Konzepte zum Wandel der Institutionen ermöglichen eine differenziertere Betrachtung des Untersuchungsgegenstandes. Es zeigt sich aber auch, dass die unterschiedlichen Perspektiven unterschiedliche Erwartungen an die Realität nach sich ziehen. Konjunkturelle Baissen können als Phasen des „Systemzusammenbruchs“ oder als „windows of opportunities“ ursächlich für institutionelle Reformen werden. Ebenso denkbar ist allerdings, dass es für Reformen vor allem eine Aufbruchsstimmung, einen Gestaltungsraum und Ressourcen braucht, sodass sich Aufschwungsphasen oder Phasen der Hochkonjunktur besser für die Initiierung von Reformprozessen eignen. Denkbar ist aber auch, dass in Phasen von Konjunkturinbrüchen die Erkenntnis heranwächst, dass etwas getan werden muss, und dass die Reformprojekte dann erst nach überwundener Krise an die Hand genommen werden. Und schliesslich lassen sich auch Argumente dafür finden, dass die Reformen der politischen Institutionen völlig losgelöst von der wirtschaftlichen Entwicklung vonstatten gehen und dass sie vor allem Ausdruck eines gesellschaftlichen Modernisierungs- oder eines einfachen Nachahmungsprozesses sind. In diesem Sinn kann die nachfolgende Beschreibung der Reformaktivitäten in der Schweiz seit den 1970er Jahren als Überprüfung der Gültigkeit der unterschiedlichen theoretischen Vorstellungen zu den Ursachen des institutionellen Wandels verstanden werden.

3. Die wichtigsten institutionellen Reformprojekte seit den 1970er Jahren

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Reformen der politischen Institutionen in der Schweiz seit den 1970er Jahren vorgestellt. Das Schwergewicht liegt dabei bei den Reformbemühungen auf nationaler Ebene, wobei allerdings verschiedentlich auch kantonale und kommunale

Reformprozesse miteinbezogen werden. Für eine bessere Übersichtlichkeit werden zuerst verschiedene Typen von Reformen gebildet.

3.1. Eine Typologie institutioneller Reformen

Es gibt verschiedene Vorschläge für eine Typologisierung institutioneller Reformen. Eine mögliche Klassifizierung von Reformen liefert beispielsweise Germann (1996: 173 ff.), der folgende fünf Reformbereiche unterscheidet: Territorialreformen (Neubestimmung der Kantonsgrenzen, Gemeindefusionen, Bildung von Regionen), Funktionalreformen (Aufgabenteilung Bund/Kantone und Kanton/Gemeinden, Reorganisation der Ministerien, Regierungsreformen, Privatisierung, Schaffung von para-staatlichen Institutionen, Entwicklung von Planungs- und Evaluationssystemen), Verwaltungsreformen (Abschaffung des Beamtenstatus, Einführung des Leistungslohns), Finanzreformen (Neues Rechnungsmodell, Finanzplanung, neue Budgetierung) und Managementreformen (Inspiration durch Managementformen aus der Privatwirtschaft, Rationierung der Ressourcen, Effizienzsteigerung).

Germann legt das Schwergewicht auf die Verwaltungstätigkeit und schafft für die verschiedenen Bereiche der Verwaltungsführung und -organisation einzelne Typen. Geht man von den Reformprojekten aus, so wird schnell ersichtlich, dass eine Zuweisung zu den vorgeschlagenen Typen nicht ganz einfach ist. Betrachtet man NPM als umfassendes Reformpaket, so fallen die Reformen in die Typen Finanz-, Personal- und Managementreformen sowie funktionelle Reformen. Ebenso können umfassende Territorialreformen auch funktionelle Reformen mit einschliessen, indem beispielsweise die Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen, die Zusammenarbeit oder die Finanzflüsse geändert werden.

Für die Darstellung der Reformprojekte wird hier eine etwas andere Typologisierung vorgeschlagen, welche sich stärker an den politischen Institutionen orientiert und eine klarere Zuordnung der Reformaktivitäten der letzten vierzig Jahre ermöglicht. Zudem wird mit der vorgeschlagenen Aufteilung die Erkenntnis gefördert, dass in komplexen Systemen nur selten einzelne Funktionselemente reformiert werden können, sondern dass häufig auch andere Bereiche betroffen sind. Will man die Politik mit aus der Privatwirtschaft entlehnten Managementinstrumenten bereichern, so hat das zwangsläufig auch Auswirkungen auf die Rechnungslegung und auf das Personalwesen. NPM-Reformen betreffen zudem nicht nur die Verwaltung, sondern umfassen auch die Arbeit von Regierung und Parlament.

Ein erster hier vorgeschlagener Reformbereich befasst sich mit der *Organisation der staatlichen Aufgabenerbringung*. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Frage der Zuständigkeit. Welche Aufgaben werden zentral, welche werden dezentral und welche werden in Zusammenarbeit mit privaten Anbietern erbracht. Mit der Zuständigkeit verknüpft sind zugleich auch die Finanzflüsse und Ausgleichsmechanismen zwischen den verschiedenen staatlichen Einheiten. Weiter dazu gehören unterschiedliche Formen der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Körperschaften. Und schliesslich fallen in diesen Reformbereich auch Territorialrefomen wie Fusionen oder die Bildung neuer staatlicher Gebilde wie Regionen oder Agglomerationen.

Der zweite Reformbereich betrachtet – der anglo-sächsischen Verwendung des Begriffs „government“ folgend – *Veränderungen im Bereich Regierung, Parlament und Verwaltung*. Hier wird das Schwergewicht auf das Zusammenspiel der wichtigsten Akteure mit Blick auf die Staatsleitung gelegt, was sich beispielsweise für Regierung und Verwaltung auch in der Weiterentwicklung des Verwaltungsorganisationsgesetzes (VwOG) zu einem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) zeigt.

Der dritte Bereich schliesslich umfasst Reformen, die die *Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der politischen Entscheidungsfindung* betreffen. Im Fordergrund stehen verschiedene Aspekte der direkten Demokratie und des Wahlrechts. Hinzu kommen in jüngerer Zeit auch verschiedene andere Formen der partizipativen Demokratie.

Die drei Reformbereiche „Organisation der staatlichen Aufgabenerbringung“, „Staatsleitung“ und „Demokratische Mitwirkung“ lassen sich dann in verschiedene Subbereiche unterteilen, die sich an den wichtigsten politischen Institutionen respektive an den wichtigsten institutionellen Arrangements und Prozessen orientieren (vgl. Tabelle 1).

<p>Reformen der Organisation der staatlichen Aufgabenerbringung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reformen der Aufgabenteilung - Reformen des Finanzausgleichs - Reformen der horizontalen Zusammenarbeit (horizontal, vertikal) - Gebietsreformen <p>Reformen der Staatsleitung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Parlamentsreformen - Regierungsreformen - Verwaltungsreformen <p>Reformen der demokratischen Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reform der Direkten Demokratie - Wahlrechtsreformen

Tabelle 1 Die wichtigsten Reformbereiche im Überblick (Typologie).

3.2. Verfassungsrevisionen

Bevor die wichtigsten Bestrebungen in den einzelnen Reformbereichen seit den 1970er Jahren dargestellt werden, wird ein kurzer Blick auf die Verfassungsrevisionen geworfen, die sowohl die staatliche Aufgabenerbringung, die Ausgestaltung der Staatsleitung wie auch die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger betreffen..

Aus politisch-institutioneller Sicht kommt den Verfassungsrevisionen eine besondere Bedeutung zu, weil hier die Eckpfeiler des politischen Systems festgelegt respektive neu definiert und die Grundlagen für die konkrete Ausführung in den entsprechenden Gesetzestexten geliefert werden. Zudem haben Verfassungsrevisionen den Vorteil, dass das Zusammenspiel der verschiedenen politischen Institutionen besser berücksichtigt werden kann, was bei sektoralen Reformen nicht immer gegeben ist. Weiter ergeben sich weiterreichende gestalterische Möglichkeiten, nicht nur weil auf höchster Stufe reguliert wird, sondern weil auch verschiedene Reformanliegen zu einem Paket zusammengeschürt werden können und Gegner einzelner Elemente der Verfassungsänderungen allenfalls auf ihren Widerstand verzichten, um die Gesamtvorlage nicht zu gefährden. Allerdings besteht auch die Gefahr, dass solche Pakete überladen werden. Entsprechend wird gegebenenfalls auf die Regelung bestimmter Anliegen im

Verfassungsentwurf verzichtet und die angestrebten Änderungen werden ausserhalb des Entwurfs weiterverfolgt.

3.2.1. Revision der Bundesverfassung

Am 18. April 1999 hiessen Volk und Stände die Revision der Bundesverfassung gut (59.2% Ja, verwerfende Stände 8 4/2, Beteiligung: 35.9%). Dieser Revision ging eine mehr als 30jährige Vorgeschichte voraus¹. Ausgangspunkt war eine Mitte der 1960er Jahre eingereichte Motion für eine Totalrevision der als nicht mehr zeitgemäss erachteten BV. Der Schlussbericht der eingesetzten Expertenkommission von 1973 bildete die Grundlage für einen ersten Verfassungsentwurf, den eine zweite 46köpfige Expertengruppe bis 1977 erarbeitete. Nach der weitgehenden Ablehnung dieses Entwurfs in der Vernehmlassung – kritisiert wurden die offene Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie die Sozial-, Eigentums- und Wirtschaftsordnung – gerieten die Revisionsbestrebungen ins Stocken.

1985 schlug der Bundesrat dem Parlament vor, die Totalrevision fortzuführen. 1987 beauftragte die Bundesversammlung den Bundesrat, einen weiteren Entwurf zu erstellen. Der Auftrag beinhaltete lediglich die Neuordnung, die sprachliche Vereinheitlichung sowie die Nachführung des geltenden geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrechts. Durch die Abtrennung der sprachlichen und rechtlichen Aktualisierung von den Reformen der Volksrechte und der Justiz, die inhaltliche Neuerungen zum Ziel hatten, sollte verhindert werden, dass das Projekt wie die Vorlage von 1977 von Anfang an zum Scheitern verurteilt wäre. Eine Expertenkommission arbeitete einen Verfassungsentwurf aus, der 1995 in die Vernehmlassung geschickt wurde. 1996 legte der Bundesrat, gestützt auf die Ergebnisse der Vernehmlassung, der Bundesversammlung einen zweiten Entwurf vor, der Ende 1998 von den Räten verabschiedet wurde. Nach einem flauen Abstimmungskampf wurde die totalrevidierte Verfassung am 18.4.1999 angenommen.

Diese Verfassungsreform kann als Beispiel dafür genommen werden, dass Projekte nicht überladen werden dürfen. Aus dem ersten gescheiterten Versuch in den 1970er Jahren wurden die Lehren gezogen und die Reform der Volksrechte und der Justiz abgetrennt. Auch die Reformen der Aufgabenteilung, der Staatsleitung und des Parlaments wurden in anderen Reformprojekten erfolgreich weiterverfolgt.

¹ Vgl. Kley, Andreas, „Die Bundesverfassung von 1999“, in: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch, abgerufen am 18. Mai 2010.

3.2.2. Revision der Kantonsverfassungen

Seit den 1960er Jahren wurden auch praktisch sämtliche kantonalen Verfassungen revidiert (vgl. Nuspliger 2000: 79). Auf die frühen Revisionen in NW und OW und die durch die Neugründung des Kantons bedingte neue Verfassung im Kanton JU folgend, wurden in den 1980er Jahren sechs und in den 2000er Jahren nicht weniger als neun neue Verfassungen angenommen (vgl. Tabelle 2). Wobei das Datum der Annahme respektive des Inkrafttretens der Verfassungen nicht darüber hinwegtäuschen darf, dass der Start für die Verfassungsrevisionen häufig schon einige Jahre früher erfolgte.

Bei den Revisionen der kantonalen Verfassungen handelt es sich teilweise um sehr weitreichende Neuerungen. Wenn man die Verfassungstexte der bisherigen Totalrevisionen vergleicht, so sind die Gemeinsamkeiten augenscheinlich (vgl. Buser 2006). Viele neue Kantonsverfassungen haben neu einen Staatsaufgabenkatalog, weiter wird das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung eingeführt, die Beutung der politischen Parteien anerkannt, die Gemeindeautonomie garantiert und die Eingriffsmöglichkeiten zur Sicherstellung der kommunalen Leistungserbringung geregelt. Je nachdem werden in den kantonalen Verfassungen auch die kantonalen Institutionen reformiert. So wechselte beispielsweise der Kanton VD am 14. April 2003 mit der neuen Verfassung zu einem permanenten Regierungspräsidium mit einem gemeinsamen Regierungsprogramm, einer Legislaturdauer von fünf Jahren, einer Verkleinerung des Parlaments von 180 auf 150 Sitzen. Zudem wurde auch die Einführung des Ausländerstimmrechtes auf kommunaler Ebene angenommen.

Jahre (Anzahl Revisionen)	Kanton (Jahr)
1960er (2)	NW (1965), OW (1968)
1970er (1)	JU (1977!)
1980er (6)	AG (1980), UR (1984), BL (1984), SO (1986), TG (1987), GL (1988)
1990er (3)	BE (1993), AR (1995), TI (1997)
2000er (9)	NE (2002), SG (2001), SH (2002), VD (2002), GR (2003), FR (2004), ZH (2006), BS (2006), LU (2007)
2010er (2 +)	SZ, GE
offen	AI, ZG, VS

Tabelle 2 Die Revisionen der Kantonsverfassungen seit 1960².

² Quelle: Kölz, Alfred „Aktuelle Kantonsverfassungen“. In: *Historisches Lexikon der Schweiz*, abgerufen am 18. Mai 2010

3.3. Reformen der Organisation der staatlichen Aufgabenerbringung

Die inhaltlich breiteste Reformkategorie umfasst die Organisation der staatlichen Aufgabenerbringung. Dazu gehören nicht nur Aufgabenteilung zwischen dem Zentralstaat und den dezentralen Einheiten wie Kantone und Gemeinden respektive die Frage, ob diese Einheiten zusammengelegt werden sollten, sondern auch die unterschiedlichen Formen der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit. Und schliesslich fällt in diesen Reformbereich auch die Organisation des innerstaatlichen Finanzausgleichs. Aufgabenteilung, Finanzausgleich und die Frage der Zusammenarbeit wurden auf Bundesebene im Rahmen der erfolgreichen Föderalismusreform, der „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung“ (NFA) angegangen.

3.3.1. Neuverteilung der Aufgaben und des Finanzausgleichs (NFA)

Die Verteilung der Aufgaben zwischen den verschiedenen Staatsebenen und ein Ausgleich der unterschiedlichen Finanzstärken sind heikle Aufgaben. Bereits an der Verfassungsrevision in den 1970er Jahren wurde die offene Auslegung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen kritisiert und auch die Bemühungen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen in den 1980er Jahren wurde mit nur sehr geringem Erfolg abgeschlossen (Klöti 2000: 20). Kritikpunkt war unter anderem die zunehmende Zentralisierung und die Reduktion der tieferen Staatsebenen auf Vollzugsaufgaben („Vollzugsföderalismus“).

Die Systemmängel des 1959 eingeführten (und bis 2008 gültigen) alten Finanzausgleichs wurden 1991 offenkundig, als die Eidgenössische Finanzverwaltung eine Finanzausgleichsbilanz über die Jahre 1970 bis 1988 erstellte und zum Schluss kam, dass die Höhe der Transferzahlungen zwischen dem Bund und den einzelnen Kantonen nicht mit deren Finanzkraft übereinstimmte (Rey 2000: 48). Damit war der Startschuss für die NFA gegeben. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren forderte eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und bestellte zusammen mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement eine wissenschaftliche Expertise. 1997 wurde eine erweiterte Projektorganisation beauftragt, die notwendigen Änderungen der Bundesverfassung und ein neues Bundesgesetz über den Finanzausgleich vorzubereiten (Rey 2000: 49).

Die beiden Hauptziele der NFA waren die Verringerung der kantonalen Unterschiede hinsichtlich der Finanzkraft und die Steigerung der Effizienz der eingesetzten Geldmittel mit Blick auf die Leistungserbringung und den Ausgleich der interkantonalen Unterschiede. Dies soll erreicht werden durch eine Neugestaltung des

Finanzausgleichs und eine Reorganisation der Aufgaben. Der Finanzausgleich besteht neu aus einem Ressourcenausgleich, der sich lediglich auf das Steuerpotential und nicht auf die erhobenen Steuern oder die Finanzlage der Kantone abstützt, sowie aus einem Lastenausgleich, der neben den geographischen Sonderlasten auch sozio-demographische Sonderlasten berücksichtigt. Für die Reorganisation der Aufgaben kommen drei Instrumente zum Einsatz: die Entflechtung der Aufgaben und deren Finanzierung, neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Am 28. Nov. 2004 nahmen Volk und Stände den Bundesbeschluss zur NFA an (64.4% Ja und 35.6% Nein, annehmende Stände 18 5/2, ablehnende Stände 2 1/2 (ZG, SZ und NW)) und auf den 1. Januar 2008 trat die NFA in Kraft.

Die Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs war auch zwischen den Kantonen und Gemeinden ein Thema. Ende der 1990er Jahre beschäftigen sich gemäss einer Umfrage der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen (FkF) 18 Kantone mit Projekten der Aufgabenteilung. Eine andere Erhebung aus dem Jahr 1998 zeigt, dass die Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton in 22 von 26 Kantonen intensiv oder zumindest ansatzweise diskutiert wurde (Ladner/Steiner 1998: 24). Interessant ist hier, dass zahlreiche dieser kantonalen Projekte (z.B. in den Kantonen Bern und Luzern) in ihrer Anlage identisch mit der Reform auf Bundesebene waren.

3.3.2. Zusammenarbeit

Die Kleinheit einzelner Kantone und Gemeinden sowie der steigende Bedarf an Koordination gepaart mit dem Ruf nach Kosteneinsparungen führen dazu, dass die horizontale Zusammenarbeit zwischen Gemeinden wie auch zwischen den Kantonen immer wichtiger wird. In verschiedenen Kantonen sieht die neuere Gesetzgebung vor, dass die Gemeinden zur Erfüllung gewisser Aufgaben auch zur Zusammenarbeit gezwungen werden können (vgl. z.B. das Berner Gemeindegesetz vom 16. März 1998, Art. 8, Abs.2), und auch auf kantonaler Ebene wurde im Zuge der NFA-Reformen mit dem Artikel 48a der Bundesverfassung, der die Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung und der Beitrittspflicht in gewissen Aufgabenbereichen vorsieht, der Weg für eine Intensivierung der Zusammenarbeit beschritten.

Im Jahr 1993 wurde als Reaktion auf die Ablehnung des Beitritts der Schweiz zum „Europäischen Wirtschaftsraum“ (EWR) durch Volk und Stände die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gegründet. Sie umfasst die Regierungen aller 26 Kantone und fördert die Zusammenarbeit in Angelegenheiten, die in den Zuständigkeitsbereich

der Kantone fallen. Im Vordergrund ihrer Tätigkeit stehen Fragen über die Erneuerung und Weiterentwicklung des Föderalismus, die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, die Vorbereitung von Entscheiden beim Bund, den Vollzug von Bundesaufgaben durch die Kantone sowie die Aussen- und Integrationspolitik. Im Jahr 2008 bezog die KdK zusammen mit anderen kantonalen Konferenzen das Haus der Kantone in Bern.

Auch die Direktoren einzelner Departemente unterhalten heute eigene Organe zur Koordination ihrer Aufgabenbereiche und zur Erarbeitung gemeinsamer Stellungnahmen gegenüber dem Bund. Die Direktorenkonferenzen (z.B. Schweizerische Konferenz der Erziehungsdirektoren oder die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren) sind zentrale Gefässe zur Aussprache zwischen Bund und Kantonen. Darüber hinaus gibt es auch eine ganze Reihe von regionalen Konferenzen (vgl. Vatter 2006: 97).

Ausdruck einer Intensivierung der Zusammenarbeit sind weiter die zahlreichen Konkordate, welche ihre geschichtlichen Wurzeln in den Abkommen zwischen einzelnen Kantonen der alten Eidgenossenschaft haben. Sie werden zum bevorzugten Instrument der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen. Für den Zeitraum zwischen 1848 und 2003 können 733 Vereinbarungen gezählt werden, wovon 30 Prozent seit Beginn der 1970er Jahre abgeschlossen wurden (vgl. Bochsler et al. 2004: 94). Dabei handelt es sich in der Regel um Abmachungen zwischen zwei Kantonen, manchmal aber auch um solche einer bestimmten Region.

Das Pendant auf Gemeindeebene findet sich in der Intensivierung der Zusammenarbeit, welche seit den 1990er Jahren in Bereichen wie Feuerwehr, Zivilschutz, aber auch im Sozialbereich, bei Alters- und Pflegeheimen sowie im Gesundheitswesen ganz allgemein zugenommen hat (vgl. Steiner 2002: 133).

3.3.3. Territorialreformen

Die Schweiz kennt, im Gegensatz zu Ländern wie Deutschland, die Niederlande, Belgien, Norwegen oder Dänemark, keine grossangelegten Gebietsreformen. Dies hängt unter anderem damit zusammen dass Föderalismus und Gemeindeautonomie einen grossen Stellenwert einnehmen und die übergeordneten Ebenen nur über sehr begrenzte Möglichkeiten verfügen, auf die Gebietesaufteilung der tieferen Ebenen einzuwirken. Einzige grössere Veränderungen waren bis anhin die Eingemeindungen grösserer Städte, so etwa in Zürich (1893, 1934), in Biel (1900, 1917, 1919), in Basel (1908), in Bern (1919) und in Genf (1931), die Neuschaffung des Kantons Jura 1979 sowie der

Kantonswechsel des Laufentals vom Kanton Bern zum Kanton Basel-Land (1994).

Vorschläge zu einer Territorialreform auf kantonaler Ebene lassen sich bis in die Föderalismusdiskussion der 1960er und 1980er Jahre zurückverfolgen (Kreis 2000: 32), eigentliche Vorstösse und konkrete Projekte kommen dann jedoch vor allem in den späten 1990er Jahren zur Sprache. So führte im Sommer 1997 eine Initiative zur Fusion der Kantone Waadt und Genf auch in anderen Regionen zu regen Diskussionen (Klöti 2000: 26). Im gleichen Jahr wurde auch die Fusion der beiden Halbkantone OW und NW gefordert, was letztlich in eine Diskussion um die Schaffung eines Kantons Zentralschweiz mündete, und auch die Schaffung eines Kantons Ostschweiz kam zur Sprache. Zwei Jahre später kam die Schaffung eines Kantons Nordwestschweiz auf das politische Tapet. Und im Januar 1999 sprach sich die Parteileitung der Grünen dafür aus, eine „Wahlschlager-Initiative“ zu Kantonsfusionen zu lancieren, welche aber bereits von den eigenen Leuten massiv gebremst wurde (Kreis 2000: 37). Jüngerer Datums (2009) ist der Vorschlag zur Schaffung eines Kantons Jura bestehend aus den Kantonen Jura, Neuenburg und dem Berner Jura.

Einen Schritt weiter gehen die aus raumplanerischen oder wirtschaftlichen Überlegungen vorgeschlagenen Reorganisationen der Schweiz entlang von Gross- oder Metropolitanregionen (Blöchliger 2005), die ebenfalls in den jüngeren Zeitraum fallen und ebenso wenig konkrete direkte Folgen gezeitigt haben.

Im Gegensatz zur kantonalen Ebene sind in den letzten Jahren Territorialreformen *auf der kommunalen Ebene* deutlich erfolgreicher gewesen. Nachdem bereits in den 1970er und 1980er Jahren ein paar Dutzend Gemeinden fusioniert hatten, hat sich zwischen 1990 und 2000 die Zahl der Gemeinden um rund 120 Gemeinden reduziert und von 2000 bis Ende 2010 sind noch einmal deutlich mehr als 400 Gemeinden „verschwunden“. Dabei zeigt sich, dass heute nicht mehr nur die Fusion von zwei oder drei Kleinst- und Kleingemeinden im Vordergrund steht, sondern dass auch Städte wie Lugano oder Luzern respektive Täler (Val-de-Travers) oder Regionen (Riviera) Fusionsprojekte durchführen oder sich mit solchen befassen.

Die Reformen der staatlichen Aufgabenerbringung – so lässt sich zusammenfassend festhalten – folgen seit Mitte der 1980er Jahre verstärkt den Vorstellungen der Ökonomen. Gesucht wird eine möglichst effiziente und effektive Erbringung staatlicher Leistungen. Dies soll über den Wettbewerb und über Skaleneffekte sichergestellt werden. Als Leitprinzip gilt dabei der Gedanke der „fiskalischen Äquivalenz“, wonach diejenigen, die aus einer Leistung einen Nutzen ziehen, auch für die Finanzierung

dieser Leistung zuständig sind. Dass aber auch die Solidarität einen wichtigen Stellenwert einnimmt, zeigen die Reformen der Ausgleichssysteme, wobei sich auch diese an ökonomischen Konzepten orientieren und vor allem auf eine Mindestausstattung abzielen.

Gestärkt werden sollen – getreu dem Subsidiaritätsprinzip – sowohl die Kantone wie auch die Gemeinden. Letzteres geschieht vor allem über Fusionen. Hier wird sich für die Zukunft die Frage stellen, ob grosse und starke Gemeinden wirklich auch starke Kantone benötigen. Besteht ein Kanton nur noch aus drei grossen Gemeinden, so hat dies Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Ebenen.

Ein weiteres Problem, das noch nicht angesprochen wurde, ist die zunehmende Bedeutung der Agglomerationen. Mit der Annahme der revidierten Bundesverfassung und dem entsprechenden Artikel 50 Abschnitt 3 wurden die Voraussetzungen für eine neue Agglomerationspolitik geschaffen. Eine Folge davon ist die 2001 gegründete Tripartite Agglomerationskonferenz zur Verbesserung der ebenenübergreifenden Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Städten, sowie der im selben Jahr veröffentlichte Bericht des Bundes zur Agglomerationspolitik, welcher die Förderung innovativer Projekte durch gezielte Anreize vorsieht.

3.4. Reformen von Parlament, Regierung und Verwaltung

Der zweite spezifische Reformbereich befasst sich mit der Regierung im weiteren Sinne und schliesst damit auch das Parlament und die Verwaltung mit ein. Die wichtigsten Reformziele sind hier: Effizienz und Handlungsfähigkeit, aber auch politische Führung und Steuerung.

3.4.1. Parlamentsreformen

Einzelne kleinere Reformschritte des Parlamentsbetriebs gehen zurück bis in die 1960er Jahre, wie etwa die Festlegung der Zahl der Mitglieder des Nationalrates auf 200, die Regelung der Erlassformen der parlamentarischen Vorstösse oder das im Gefolge der Mirage-Affäre 1965 eingeführte Instrument der Parlamentarischen Untersuchungskommission. Die einschneidenden Reformen beginnen jedoch mit den 1990er Jahren. Am 27. September 1992 lehnt zwar das Volk höhere Entschädigungen für die Ratsmitglieder ab. Eine stärkere Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik wird hingegen nicht bestritten, ebenso wenig die Aufhebung der Amtsdauerbeschränkung für Kommissionsmitglieder. Neu sehen die Ratsreglemente zwölf ständige Kommissionen vor, welche die in ihren Themenbereich (z.B. Finanzen, Aussenpolitik, Rechtsfragen) fallenden Vorlagen anstelle der zahlreichen bisherigen ad-hoc-Kommissionen behandeln sollen.

Mit der neuen Bundesverfassung von 1999 erhalten die Parlamentsdienste im Sinne der Gewaltenteilung eine eigene Rechtsgrundlage im Artikel 155. Zudem werden die verfassungsmässigen Grundlagen für ein neues Parlamentsgesetz (ParlG), welches das Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) ersetzen soll, geschaffen sowie die Aufgaben der Bundesversammlung und die Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat präzisiert. Das Gesetz wird mit den Schlussabstimmungen der Eidgenössischen Räte am 13. Dezember 2002 angenommen und beinhaltet folgende Neuerungen: Klärung der Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen gegenüber Bundesrat und Verwaltung, den Auftrag an das Parlament, für die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes zu sorgen, das Mitwirkungsrecht der Bundesversammlung bei wichtigen Planungen und bei der Gestaltung der Aussenpolitik, die Möglichkeit der Bundesversammlung, mit Aufträgen auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einzuwirken, die Privilegierung von Kommissionen zur Aufwertung der Motionen sowie das Vorprüfungsverfahren für parlamentarische Initiativen als Anreiz, wieder vermehrt den Weg über die Motion zu beschreiten.

Schliesslich wird am 3. Oktober 2008 gemäss revidiertem Reglement des Nationalrates für die proportionale Verteilung der Kommissionssitze auf die Fraktionen neu die Gesamtzahl aller Kommissionssitze massgebend und nicht mehr die Sitzzahl in einer Kommission.

Auch auf den tieferen staatlichen Ebenen hat sich in den letzten Jahren im Bereich der Parlamente einiges geändert. In den 1990er Jahren sind die Parlamentsdienste ausgebaut worden, in verschiedenen Kantonen und Städten wurden die Parlamente verkleinert³ und im Gefolge der NPM-Reformen wurde versucht, die politischen Steuerungsmöglichkeiten mit neuen Instrumenten und teilweise auch mit der Einführung von ständigen Sachkommissionen zu verbessern (vgl. Schmidt 2008). Erwähnenswert ist hier schliesslich auch die Einführung zahlreicher kommunaler Parlamente als Reaktion auf die Einführung des Frauenstimmrechts zu Beginn der 1970er Jahre. Einige dieser Parlamente wurden allerdings wieder abgeschafft (vgl. Ladner 2008: 6).

³ So wurden seit 1990 mehr als 400 Parlamentssitze aufgehoben (vgl. <http://www.badac.ch>).

3.4.2. Regierungs- und Verwaltungsreformen

Vorschläge zur Organisation der Bundesregierung gehen zurück auf die Entstehungszeit des Bundesstaates⁴, die jüngeren Reformbestrebungen auf die 1960er Jahre.⁵ Seither wurden verschiedene Anpassungen vorgenommen, es herrscht aber nach wie vor der Eindruck vor, dass auf dieser institutionellen Baustelle noch viel Arbeit ansteht. Besser schneidet demgegenüber die Reform der Verwaltung ab.

Bereits im Jahr 1965 beschloss der Bundesrat zur Prüfung der durch parlamentarische Vorstösse der Jahre 1962-1965 aufgeworfenen Fragen über die Organisation und Arbeitsweise des Bundesrates eine Expertenkommission einzusetzen. Die Ergebnisse wurden 1967 abgeliefert ("Hongler-Bericht") und ein erster Teil der im Bericht geforderten Reformen wurde mit dem Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG) von 1978 weitgehend abgeschlossen.

Eine zweite Etappe wurde 1982 mit der Botschaft über die Neugliederung der Bundesverwaltung eingeleitet. Zur Hauptsache ging es – mit Blick auf die Entlastung der Regierungsmitglieder und eine zeitgemässe Verwaltungsführung – um die Verschiebung von fünf Ämtern in andere Departemente. Anfang 1984 trat diese Neugliederung in Kraft.

Gegen Ende 1984 setzte eine neue Phase der intensiven Auseinandersetzungen mit organisatorischen Fragen ein. Äusseren Anlass bildete der Rücktritt von Bundesrat Friedrich. Die anhaltenden Bemühungen zur Verbesserung der Führung und zur Gewährleistung der Regierungstätigkeit fanden schliesslich ihren Niederschlag in der Teilrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes (VwOG), die 1990 eingeleitet wurde. Der Bundesrat ermächtigt sich, die Aufgaben und Funktionen der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre zu stärken, ihnen insbesondere auch Linienfunktionen zu übertragen sowie nach Bedarf Titularstaatssekretärinnen und -sekretäre für den internationalen Einsatz zu schaffen (Botschaft vom 17. September 1990). Am 4. Oktober 1991 verabschiedeten die eidgenössischen Räte diese Teilrevision und der Bundesrat setzte die Änderungen auf den 1. März 1992 (AS 1992 510) in Kraft. Gleichzeitig wurde der Vorsteher der Gruppe für Wissenschaft und Forschung als zusätzlichen Titularstaatssekretär eingesetzt.

Die Grundlagen für die weiteren Reformarbeiten lieferte die Expertengruppe "Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes (AGFB)". Sie erhielt 1992 vom Bundesrat den Auftrag, den Entwurf für

⁴ Vgl. Germann, Raimund E., „Regierungsreform“, in: Historisches Lexikon der Schweiz, abgerufen am 19. Mai 2010, <http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10343-1-7.php>.

⁵ Vgl. Botschaft des Bundesrates zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 20. Oktober 1993, Seite 1003.

ein neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) auszuarbeiten. Die Vorlage scheiterte jedoch am 6. September 1996 in der Volksabstimmung an der geforderten Einführung von zusätzlichen Staatssekretären, worauf das Parlament am 21. März 1997 eine neue Fassung des RVOG ohne neue Staatssekretäre verabschiedete, die am 1. Oktober 1997 in Kraft trat.

Im November 1998 schickte der Bundesrat zwei Reformvarianten zur Stärkung des Regierungssystems in die Vernehmlassung, die auf eine Aufwertung des Bundespräsidiums und die Schaffung einer zweiten, dem Bundesrat unterstellten Regierungsstufe mit Ministerinnen und Ministern abzielten. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wurde nur die zweite Variante weitergeführt (vgl. Botschaft 2001), die die Schaffung einer Zwei-Kreise-Regierung mit delegierten Ministern (was sich von der Staatssekretären-Vorlage abhob) vorsah, und den Einfluss der Verwaltung begrenzen sollte. Die Minister sollten die Regierung auf dem internationalen Parkett stärken und den Bundesrat bei der Arbeit im Parlament entlasten. Am 10. März 2004 sprach sich jedoch der Nationalrat mit 140 zu 23 Stimmen für eine Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat aus, verbunden mit dem Auftrag, neue Vorschläge zu unterbreiten.

Am 18. August 2004 beschloss der Bundesrat, eine Verwaltungsreform nach Mass in einzelnen, klar umrissenen Projekten vorzunehmen. Den Schlussbericht dieser Bestrebungen nahm der Bundesrat am 30. Januar 2008 zur Kenntnis. Die Reformvorschläge wurden als bescheiden erachtet. Am 27. August 2009 gelang der Bundesrat in einer Grundsatzdiskussion zum Schluss, dass weiterhin Reformbedarf besteht. Er beauftragte deshalb das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) zusammen mit der Bundeskanzlei, eine Zusatzbotschaft zur Regierungsreform vorzubereiten. Im Herbst 2010 zeichnen sich die Ergebnisse dieser Bemühungen ab: Eine Verlängerung des Präsidiums auf zwei Jahre und die Ernennung zusätzlicher Staatssekretäre durch den Bundesrat.

Was die *Reorganisation der Verwaltung* anbelangt, so gilt es neben der bereits beschriebenen Neuordnung der Departemente vor allem die mit den 1990er Jahren einsetzenden NPM-Reformen zu erwähnen, die auf allen Staatsebenen an die Hand genommen wurden, um den Staatshaushalt zu sanieren, die Leistungserbringung effizienter, effektiver und kundenorientierter zu gestalten und eine wirkungsorientierte politische Steuerung möglich zu machen. Das auf Bundesebene unter der Abkürzung FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget) laufende Projekt war bedeutend erfolgreicher als die vorangehenden Projekte EFFI (1984-1987) und EFFI-QM-BV (1986-1996).

Abgestimmt auf die damals laufende Regierungs- und Verwaltungsreform (RVR 93) wurden mit dem RVOG vom 21. März 1997 die notwendigen Voraussetzungen für die Reform geschaffen. In der Pilotphase wurden zwischen 1997 und 2001 elf Verwaltungseinheiten auf FLAG umgestellt. Der Projektabschluss und die damit einher gehende Überprüfung der angestrebten Projektziele zeigten, dass sich das Steuerungsmodell FLAG bewährt hatte. Im Jahre 2002 wurde daher FLAG in ein Programm umgewandelt und somit definitiv eingeführt.

Im Rahmen einer Gesamtstrategie legte der Bundesrat in seiner Botschaft zum Finanzhaushaltgesetz vom 24.11.2004 sein Ziel dar, die Zahl der mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführten Verwaltungseinheiten in der Legislaturperiode bis 2007 zu verdoppeln bzw. in der folgenden Legislaturperiode bis 2011 im besten Fall zu verdreifachen.

NPM- und ähnlich gelagerte Reformen von Verwaltung und Politik sind gegen Ende der 1990er Jahre vor allem in den Kantonen und in grösseren Gemeinden und Städten auf Anklang gestossen. Bekanntere Reformprojekte sind etwa Luzern'99, Administration 2000 (VS), Amministrazione 2000 (TI), Réforme de l'Etat de Genève, Processus de réforme du secteur public (JU), Optima (TG) sowie die Projekte mit einem klaren Schwergewicht bei der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung „wif“ (ZH), NEF 2000 (BE), „WOV“ (LU) und „PuMa“ (BS) (vgl. auch Nuspliger 2000: 80).

3.5. Reformen der Bürgerbeteiligung

Anders als bei den beiden vorangehenden Gruppen von Reformen beginnen die Reformen der Bürgerbeteiligung schwergewichtig schon in den 1970er Jahren. Hauptstossrichtungen sind dabei einerseits die Ausweitung des Kreises der Wahlberechtigten (Frauenstimmrecht auf nationaler Ebene 1971⁶, Stimm- und Wahlrechtsalter 18 1991⁷) sowie andererseits die Erweiterung der direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten bei internationalen Abkommen und dem Beitritt zu internationalen Organisationen (1977). Im Jahr 2003 wurde schliesslich das fakultative Staatsvertragsreferendum auf alle, d.h. auch bilaterale, nicht direkt anwendbare Staatsverträge ausgedehnt. Im selben Jahr wurde auch die allgemeine Volksinitiative angenommen.

⁶ Am 7.2.1971 nahmen die (männlichen) Stimmbürger das eidg. Stimm- und Wahlrecht für Frauen mit 621'109 (65,7%) Ja- zu 323'882 (34,3%) Nein-Stimmen bei einer Stimmbeteiligung von 57,7% an.

⁷ Die Vorlage wurde am 3. März 1991 von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern angenommen. Ja-Stimmenanteil: 72,7 %, Stimmbeteiligung: 31,3 %.

Der Reformtrend bezüglich der Bürgerbeteiligung weist eindeutig Richtung Ausweitung der demokratischen Rechte (vgl. auch Sprecher 2010: 47). Dies zeigt sich auch darin, dass eine weitere Erhöhung der Unterschriftenzahl für Initiative und Referendum 1996 in der Eintretensdebatte zum Reformpaket „Volksrechte“ scheiterte. Die 1977 durchgeführte Erhöhung der Unterschriftenzahl für Initiative und Referendum war eine direkte Folge der Einführung des Frauenstimmrechtes. Auch die Einführung des doppelten Ja bei Initiativen und Gegenvorschlag stärkte die Stosskraft der direkten Demokratie.

In Richtung Mitwirkung möglichst breiter Kreise in der Politik weist auch der Entscheid des Bundesgerichts aus dem Jahr 2002 (BGE 129 I 185), wonach die Wahlen so gestaltet werden müssen, dass Wählerstimmenanteile von 10 Prozent zu einem Sitzgewinn führen. Die Abschaffung der allgemeinen Volksinitiative 2009 stellt insofern kein Gegenbeispiel dar, als es sich um eine nicht umsetzbare Fehlkonstruktion gehandelt hat, die man wieder beseitigen wollte.

In eine ähnliche Richtung zeigen auch die diesbezüglichen Reformen auf tieferer politischer Ebene, wobei hier in den 1980er Jahren vereinzelt auch Forderungen nach einer Verwesentlichung der direkter Demokratie aufkamen und Versuche unternommen wurden, die Zahl der obligatorischen Referenden bei klaren politischen Verhältnissen einzuschränken oder die Finanzkompetenzen der Entscheidungsgremien zu erhöhen (vgl. Trechsel/Serdült 1999). Mit den 1990er Jahren werden auch alternative Partizipationsmöglichkeiten (z.B. partizipative Planung, Lokale Agenda 21) eine Thema, ohne jedoch die in anderen Ländern verbreitete Popularität zu erhalten.

4. Konjunktur und Reform der politische Institutionen

Lassen sich institutionelle Reformen und wirtschaftliche Konjunkturlage sinnhaft in einen Zusammenhang bringen, wie die Untersuchungsanlage dieser Publikation postuliert? Hierzu gilt es aus theoretischer Perspektive noch einmal festzuhalten, dass eine solche Verknüpfung zuerst einmal für die „Systemzusammenbruchstheorien“ einen Sinn macht. Konjunkturelle Einbrüche sind Krisensituationen, in denen Althergebrachtes in Frage gestellt werden kann. Sie eröffnen „windows of opportunities“, in denen politische Akteure mit Reformvorschlägen Erfolg haben können, respektive – aus systemtheoretischer Sicht – das politische System zur Sicherung der Persistenz auf Anpassungsleistungen angewiesen ist.

Dem steht allerdings entgegen, dass Reformen immer auch Ressourcen benötigen. Diese können personeller oder finanzieller Natur

sein, welche in Krisen möglicherweise durch Krisenbewältigungsaktivitäten gebunden sind. Weiter braucht es auch einen gewissen Konsens darüber, dass etwas getan werden muss und wie etwas getan werden kann. Krisen können diese Einsicht fördern und Reformkoalitionen erleichtern. Es ergibt sich aber auch aus gestaltungstheoretischer Perspektive die Möglichkeit, dass Reformen mit den konjunkturellen Schwankungen in einem Zusammenhang stehen. In Krisenphasen reift die Einsicht, dass ein Reformbedarf vorhanden ist. Die eigentlichen Reformaktivitäten werden aber erst dann an die Hand genommen, wenn es wieder besser geht.

Vergleicht man nun die Reformphasen mit den Konjunkturinbrüchen (1975-1979, 1982-1984, 1995-1997 und 2003-2004), so zeigt sich kein deutliches Muster (vgl. Tabelle 3). Es trifft nicht zu, dass Reformen vor allem dann getätigt werden, wenn der wirtschaftliche Druck besonders gross ist. Allerdings kann auch nicht gezeigt werden, dass in Krisenzeiten gänzlich auf institutionelle Reformen verzichtet wird und diese dann verstärkt in Phasen des Wiederaufschwungs eingeleitet werden.

Eine Grosszahl der Reformen fällt in die zweite Hälfte der 1990er Jahre. Dazu gehören die Revision der Bundesverfassung, die Vorbereitung der NFA, ein Teil der Parlamentsreformen, die Einführung verschiedener Aspekte von NPM, die Intensivierung der interkantonalen Zusammenarbeit und Gemeindefusionen. Hierfür kann aber kaum die konjunkturelle Krise 1995-1997 verantwortlich gemacht werden. Dies umso weniger, wenn man bedenkt, dass die Reformen in der Regel einer bestimmten Vorlaufzeit bedürfen. Grundsteine für die NFA wurden beispielsweise zu Beginn der 1990er Jahr gelegt. Auch die früheren Reformbemühungen, wie etwa die Reformen der Bürgerbeteiligung mit den Erweiterungen des Wahlrechts und dem Ausbau der direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten und ein Teil der Parlaments- und Verwaltungsreformen lassen sich kaum in einen direkten Zusammenhang mit den Krisen der 1970er und 1980er Jahren bringen.

Vor dem Hintergrund der hier präsentierten Empirie lässt sich die These von der direkten, ursächlichen Wirkung von Konjunkturinbrüchen auf den Wandel der politischen Institutionen nicht aufrechterhalten. Allerdings birgt das hier gewählte Vorgehen gewisse inhaltliche und methodische Probleme, die nicht verschwiegen werden sollen. Nicht alle politischen Reformen leisten einen direkten Beitrag zur Bewältigung von

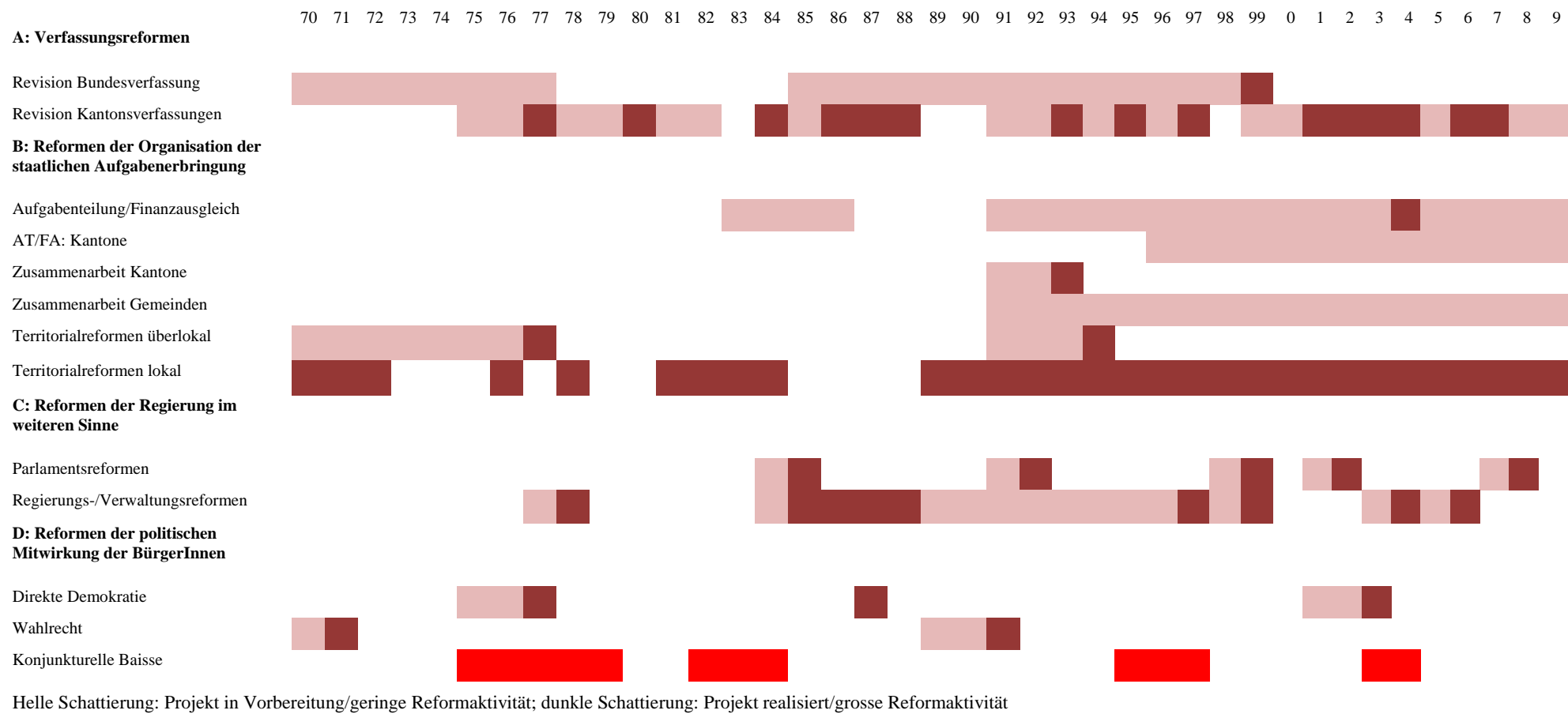


Tabelle 3 Reformen und konjunkturelle Krisen im Überblick

wirtschaftlichen Krisen. Mit Territorialreformen oder Verwaltungsreformen können Effizienzgewinne erzielt und die Kosten gesenkt werden. Weniger klar ersichtlich ist aber, welche Auswirkungen eine Verfassungsrevision oder Reformen der Bürgerbeteiligung und Parlamentsreformen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit haben sollen. Zudem lässt sich der Beginn eines Reformprozesses nicht so einfach bestimmen. Grössere Reformprojekte ziehen sich über mehrere Jahre oder gar Jahrzehnte hinweg und werden erst nach mehreren erfolglosen Anläufen realisiert. Vielversprechender könnte sein, sich ganz direkt und reformprojektspezifisch mit den Auslösern von Reformprozessen zu befassen. Mit welchen Argumenten wurden die Reformen begründet, welche Ziele wurden damit verfolgt? Wurde in der Begründung der Reform der Bezug auf die Wirtschaftskonjunktur genommen?

Eine entsprechende Studie auf der Ebene der Gemeinden zeigt, dass bei rund der Hälfte der knapp 180 untersuchten Reformprojekte von den Projektverantwortlichen ein direkter Zusammenhang zwischen der finanziellen Situation und dem Reformprojekt verneint wurde (vgl. Ladner 2009: 58 f.). Am häufigsten – wenn auch nicht in allen Fällen – wurde ein entsprechender Zusammenhang bei Fusions- und Zusammenarbeitsprojekten ausgewiesen. Rieder/Widmer (2007: 54 ff.) kommen auf der Ebene der Kantone demgegenüber zum Schluss, dass durchaus eine Beziehung zwischen der Verschuldung eines Kantons und dem Ergreifen von Reform im Allgemeinen respektive dem Lancieren von NPM-Reformen im Besonderen besteht. Weiter zeigt sich, dass Reformen vor allem dort lanciert werden, wo die Regierung relativ schwach (geringere Wählerstimmenanteile der in der Regierung vertretenen Parteien) ist.

5. Schlussbemerkungen

Auch wenn keine direkte und ursächliche Wirkung von Konjunkturerinbrüchen auf die Reformen der politischen Institutionen nachgewiesen werden kann, so ist es wahrscheinlich falsch, den Einfluss der wirtschaftlichen Lage auf institutionelle Reformen völlig auszuschliessen. Insbesondere dort, wo institutionelle Reformen – ganz im Sinne von Problemlösungen – direkte Auswirkungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit haben, indem beispielsweise die Kosten gesenkt und Einsparungen erzielt werden können, ist eine direkte Verknüpfung kaum von der Hand zu weisen. Beispiele hierfür sind Verwaltungsreformen, eine Intensivierung der Zusammenarbeit oder die Fusion von Gemeinden.

Konjunkturzyklen sind jedoch zu kurzlebig, als dass sie unmittelbar zu Reformen in grossem Ausmass führen können. Deutlich plausibler ist die Annahme, dass strukturelle Defizite mit Reformen wettgemacht werden. Die Probleme machen sich über eine längere Zeit hinweg bemerkbar und führen erst nach einer gewissen Zeit zu Versuchen, sie mit institutionellen Anpassungen zu bewältigen. Der Konjunkturlage kommt im besten Fall die Rolle eines Katalysators zu, der mithilft, die latent vorhandene Einsicht, dass etwas getan werden muss, zu einem konkreten Reformprojekt reifen zu lassen. Gerade auf tieferer Ebene können erfolgreiche Reformprojekte zu Nachahmern führen, welche zeitverzögert ebenfalls Veränderungsprozesse einleiten, für die aber eine allfällige konjunkturelle Ursache nicht mehr auszumachen ist.

Es liegt in der Natur politischer Institutionen, dass sie auf Dauer angelegt sind und sich nicht so einfach verändern lassen. Kommt es zu Veränderungen, dann ist hierfür vor allem der Wandel der Gesellschaft verantwortlich. So weist etwa Klöti (2000: 17 f.) treffend darauf hin, dass der Föderalismus Ende des 20. Jahrhunderts angesichts der umfassenden Modernisierung, des raschen wirtschaftlichen Wachstums, der weitgehenden Globalisierung, der starken Urbanisierung, der erhöhten Mobilität und der neuen Kommunikationstechnologien vor neuen Herausforderungen stand, welche zu einer verstärkten Integration der Gemeinden und Kantone in einen hochvernetzten Bundesstaat geführt habe. Entsprechend galt es, sich mit Reformansätzen wie Entflechtung, Zusammenarbeit und Gebietsreformen zu befassen. Oder: Eine Staatsleitungsreform wird notwendig, weil die Fülle und die Komplexität der Regierungsaufgaben gestiegen ist, die internationalen Verflechtungen immer dichter werden und der Zeitrahmen für Regierungsentscheide immer knapper wird (vgl. Botschaft zur Staatsleitungsreform 2001).

Auch wenn die einzelnen Konjunkturreinbrüche nicht direkt zu den zahlreichen institutionellen Reformen in jüngster Zeit geführt haben, so fällt bei der Betrachtung der Häufung der Reformaktivitäten seit den 1990er Jahren in der Schweiz sowie bei der Begründung dieser Reformen und den verfolgten Ziele dennoch auf, dass die Handlungsfähigkeit des Staates, die Effizienz und die Effektivität einen grossen Stellenwert einnehmen. Der vorherrschende Reformdiskurs der letzten Jahrzehnte ist geprägt von ökonomischen Prinzipien und Kosten-Nutzen-Überlegungen und daran sind die verschiedenen Konjunkturreinbrüche in den 1970er, 1980er und 1990er Jahren sicher nicht ganz unschuldig.

Literatur

- BELLIGNI S., 1995. Die 'Schmutzigen Jahre'. Die Ent-Institutionalisierung der italienischen Parteien. In: *Nedelmann, Brigitta (Hrsg.) Politische Institutionen im Wandel. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 35. S. 167-187.*
- BLOCHLIGER H., 2005. Baustelle Föderalismus - Metropolitanregionen versus Kantone: Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz. *Verlag Neue Zürcher Zeitung (Avenir Suisse).*
- BOCHSLER D., KOLLER C., SCIARINI P., TRAIMOND P., TRIPPOLINI S. & I., 2004. *Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Behörden, Personal, Finanzen.* Bern/Stuttgart: Haupt.
- BORNER S., BRUNETTI A., STRAUBHAAR T., 1990. *Schweiz AG - Vom Sonderfall zum Sanierungsfall.* Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 20. Oktober 1993, *BBl 1993 III:2 997* (zit.: Botschaft 1993).
- Botschaft zur Staatsleitungsreform vom 19. Dez. 2001, *BBl Nr. 11, 19. März 02*, Seiten 2095-2150 (zit.: Botschaft 2001).
- BUSER D., 2006. Die neuen Kantonsverfassungen als Brücken in die Moderne. In: *NZZ vom 16. August. 2006*, S. 17.
- CZADA R., 2002. Institutionen/Institutionentheoretische Ansätze. In: *Nohlen, Dieter und Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.). Lexikon der Politikwissenschaft. Band 1.* München: Verlag C.H. Beck. S. 354-360.
- DIMAGGIO P., POWELL W., 1991. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: *W. Powell and P. DiMaggio (eds.), The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, S. 63-82.
- FIX E., 1995. Die Genese der 'Bewegungspartei' als neuer Parteityp im politischen System Italiens. In: *Nedelmann, Brigitta (Hrsg.) Politische Institutionen im Wandel. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 35, S. 188-214.*
- GERMANN R. E., 1994. *Staatsreform: Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie.* Bern: Haupt
- GERMANN R. E., 1996. *Administration publique en Suisse: L'appareil étatique et le gouvernement.* Volume 1. Stuttgart/Vienne: Paul Haupt Berne.
- GOHLER G., 1994. Politische Institutionen und ihre Kontext. Begriffliche und konzeptuelle Überlegungen zur Theorie der politischen Institutionen. In: *ders. (Hrsg.), Die Eigenart der Institutionen*, Baden-Baden, S. 19-46.
- GORGES M.J., 2001. Blind Alley. New Institutional Explanations for Institutional Change: A Note of Caution. In: *Politics, Vol 21(2)*, 37-145.
- HALL P.A., & TAYLOR R. C. R., 1996. Political Science and the Three New Institutionalism. In: *Political Studies 44(5)*, S. 936-957.

- HELMS L., 1999. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland - Kontinuität und Wandel des politischen Institutionensystems. In: *Zeitschrift für Politik* 46 (2), 144-172.
- HESSE J. J., & BENZ A., 1990. *Die Modernisierung der Staatsorganisation*. Baden-Baden: Nomos.
- IMBODEN M., 1964. *Helvetisches Malaise*. Zürich: Evangelische Zeitbuchreihe.
- KLOTI U., 2000. Regieren im verflochtenen dreistufigen Föderalismus. In: *Knoepfel Peter und Wolf Linder (Hrsg.). Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund Germann*. Basel: Helbling & Lichtenhahn. S. 17-30.
- KNOEPFEL P., & LINDER W., (Hrsg.). *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund Germann*. Basel: Helbling & Lichtenhahn.
- KRASNER S. D., 1989. Sovereignty: An Institutional Perspective. In: *J. Caporaso (ed.), The Elusive State: International and Comparative Perspectives*, Newbury Park, Calif.: Sage. S. 19-41.
- KREIS G., 2000. Regierungsreform durch Gebietsreform? In: *Knoepfel Peter und Wolf Linder (Hrsg.). Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund Germann*. Basel: Helbling & Lichtenhahn. S. 31-44.
- KRIESI H., 2001. The Federal Parliament: Limits of Institutional Reform. In: *Jan-Erik Lane (ed.). The Swiss Labyrinth. Institutions, Outcomes and Redesign*. London: Frank Cass. p. 59-76.
- LADNER A., & STEINER R., 1998. Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen. Konzeptuelle Grundlagen und empirische Ergebnisse einer Kantonsbefragung. Universität Bern: Institut für Organisation und Personal. *Arbeitsbericht Nr. 28*.
- LADNER A., 2008. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Politische Institutionen und lokale Politik. Chavannes-près-Renens: *Cahier de l'IDHEAP Nr. 237*.
- LADNER A., 2009. Auslöser, Ziele und Auswirkungen von kommunalen Reformprojekten. In: *Knoepfel, Peter (Hrsg.). Réformes de politiques institutionnelles et action publique*. Bern: Haupt. S. 51-74.
- LANDFRIED C., 1996. Chaostheorien: Die neuen Sichtweisen von Kausalität, Komplexität und Stabilität. In: *PVS Sonderheft 26, Politische Theorien in der Ära der Transformation*, Hrsg. von Klaus von Beyme und Claus Offe, S. 253-266.
- LEPSIUS R. M., 1997. Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien. In: *Göhler, Gerhard (Hrsg.). Institutionenwandel. Leviathan*. Sonderheft 16/1996. S. 57-69.
- LINDER, W., 2005. *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt. 2. Aufl.
- NASCHOLD F., OPPEN M., WEGENER A., (Hrsg.) 1997. *Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen*. Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer.

- NOHLEN D., & SCHULTZE R-O., (Hrsg.) 2002. *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*. München: C. H. Beck.
- NUSPLIGER K., 2000. *Die Kantonsregierungen – Strukturen, Prozesse, Reformen*. In: Knoepfel Peter und Wolf Linder (Hrsg.). *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund Germann*. Basel: Helbling & Lichtenhahn. S. 79-97.
- OSTROM E., 1991. Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity, *American Political Science Review* 85: 237-243.
- PAPADOPOULOS Y., 1997. *Les processus de decision fédéraux en Suisse*. Paris: L'Harmattan.
- PIERSON P., 2000. Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics. In: *American Political Science Review* 94(2), S. 251-267.
- REHBERG K-S., 1994. Institutionen als symbolische Ordnungen. Leitfragen und Grundkategorien zur Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen. In: *Göhler, Gerhard (Hrsg.), Die Eigenart der Institutionen*, Baden-Baden, S. 47-84.
- REICHARD C., 1997. Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung. In: *Naschold F., M. Oppener and A. Wegener (Hrsg.), Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen*. Stuttgart, Berlin, Cologne: Kohlhammer. S. 49-75.
- REY A., 2000. Föderalismusreform – Neuer Finanzausgleich. In: *Knoepfel Peter und Wolf Linder (Hrsg.). Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund Germann*. Basel: Helbling & Lichtenhahn. S. 45-60.
- RIEDER S., WIDMER T., 2007. *Kantone im Wandel. Reformaktivitäten der Schweizer Kantone zwischen 1990 und 1999: Ursachen, Ausgestaltung und Konsequenzen*. Bern: Haupt.
- ROSE R. & DAVIES P.L., 1994. *Inheritance in Public Policy: Change without Choice in Britain*. New Haven: Yale University Press.
- SCHMIDT M.G., 1996. When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy, *European Journal of Political Research* 30(2): 155-183.
- SCHMIDT N., 2008. *New Public Management im Parlament. Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen*. Zürich: Rüegger Verlag.
- SEIBEL W., 1997. Historische Analyse und politikwissenschaftliche Institutionenforschung. In: *Benz, Arthur und Wolfgang Seibel (Hrsg.). Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos. S. 357-376.
- SPRECHER, J. (2010). *Mit Machtverzicht zum Einheitsstaat. Eine politökonomische Analyse zum institutionellen Wandel in der Schweiz*. Zürich: Rüegger Verlag.
- STEINER R., 2002. *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Erklärungsansätze*,

Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten. Bern/Stuttgart:
Haupt.

- THELEN K., T., STEINMO S., 1992. Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: S. Steinmo et al. (eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis.* Cambridge: Cambridge University Press, S. 1-32.
- TRECHSEL, A., U. SERDÜLT (1999). *Kaleidoskop Volksrechte: Die Institutionen der direkten Demokratie in den Schweizer Kantonen (1970-1996).* Basel: Frankfurt: Helbing und Lichtenhahn.
- TSEBELIS G., 1995. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism, *British Journal of Political Science* 25, 289-325.
- VATTER A., 2006. Föderalismus. In: Klöti, Ulrich et al. (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik.* Zürich: NZZ. 4. Auflage. S. 79-102.
- WAGSCHAL U., 1999. Schranken staatlicher Steuerungspolitik: Warum Steuerreformen scheitern können. In: Busch, Andreas und Thomas Plümper (Hrsg.). *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft.* Baden-Baden: Nomos. S. 223-247
- WASCHKUHN A., 1989. Institution. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.) (1989): *Pipers Wörterbuch zur Politik.* Band 1. München, S. 376-377.