

Mehr Chancengleichheit und Eigenverantwortung: Der neue Schweizer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen

Von Roland Fischer*, Tobias Beljean** und Jan Fivaz***

Zusammenfassung: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen hat zum Ziel, zwischen den Kantonen Chancengleichheit und faire Bedingungen für die eigenständige Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen herzustellen. Das geltende Finanzausgleichssystem ist jedoch dazu nicht mehr in der Lage. Mangelnde Transparenz und Fehlanreize führen zu einer schleichenden Zentralisierung und einer zunehmenden Verflechtung von finanziellen und operativen Kompetenzen zwischen den Staatsebenen. Mit der Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Kantone wieder mehr Eigenverantwortung wahrnehmen. Der vorliegende Aufsatz analysiert die Mängel des geltenden Finanzausgleichs und beschreibt die Grundzüge der Reform. Als zentrales Element gilt ein neuer Indikator zur Erfassung der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone. Die Möglichkeit, die Ausgleichssummen periodisch neu festzulegen, sowie eine befristete Übergangslösung für finanzschwache Kantone geben dem System eine relativ hohe politische Akzeptanz.

Summary: The primary goal of financial equalization between the Swiss confederation and its member states – the cantons – is to provide equal opportunities and fair positions among the cantons with respect to the production of public goods and services. However, the current financial equalization system does not meet this goal. The lack of transparency and adverse incentives lead to a gradual centralization and a growing entanglement of financial and operating competences between the different levels of government. The reform of financial equalization and task allocation between the confederation and the cantons (RPT) should allow the cantons to fulfil their responsibilities on their own again. This paper analyses the shortcomings of the present system of financial equalization and outlines the basic elements of the reform. Key element is the introduction of a new indicator for the measurement of economic and financial capacity of the cantons. The right of the Swiss parliament to adjust the distributed amount of money periodically and a transition fund for financially weak cantons lead to a broad political acceptability of the project.

1 Einleitung

Ein zentrales Merkmal des Schweizer Föderalismus ist die ausgeprägte Autonomie seiner Gliedstaaten, der 26 Kantone. Dabei unterscheidet sich die Schweiz vom deutschen Bundesstaat, wo kooperative Elemente im Vordergrund stehen. Die Autonomie der Kantone und die damit verbundene starke Ausprägung des Wettbewerbsföderalismus bilden die Fundamente für das Finanzausgleichssystem der Schweiz. So ist der Schweizer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen nicht in erster Linie auf die Gleichheit der finanziellen

* Eidgenössische Finanzverwaltung Bern, E-Mail: roland.fischer@efv.admin.ch

** Hochschule für Wirtschaft (HSW) Luzern, E-Mail: tbeljean@hsw.fhz.ch

*** Kompetenzzentrum für Public Management (KPM), Universität Bern, E-Mail: jan.fivaz@freesurf.ch

Die Autoren geben ihre persönliche Meinung wieder und nicht diejenige der jeweiligen Arbeitgeber.

Leistungsfähigkeit der Kantone ausgerichtet. Er soll vielmehr im Rahmen des Steuer- und Standortwettbewerbs für Chancengleichheit und faire Ausgangsbedingungen zwischen den Kantonen sorgen (Braun 2003: 80). Dazu ist jedoch das geltende Ausgleichssystem aufgrund fehlender Transparenz und zahlreicher Fehlanreize immer weniger in der Lage. Mit dem Projekt der *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen* (NFA) soll nun Abhilfe geschaffen werden.

2 Grundzüge des Schweizer Föderalismus

Aufgrund der sprachlichen, kulturellen und konfessionellen Pluralität ist die Schweiz seit ihrer Gründung nur als föderalistischer Staat denkbar. Dies macht sich auch heute noch in der feingliedrigen territorialen Struktur mit 26 Kantonen und rund 2 900 Gemeinden bemerkbar und schlägt sich ebenfalls in den unterschiedlichen wirtschaftlichen, politischen und demographischen Strukturen der Kantone nieder (Vatter 2002b).

Der Gründung des modernen Bundesstaates waren heftige Auseinandersetzungen und ein Bürgerkrieg – der Sonderbundskrieg – vorausgegangen. Die Bundesverfassung von 1848 muss als Kompromiss zwischen den liberal-protestantischen Zentralisten und den konservativ-katholischen Föderalisten verstanden werden: Der Schritt vom Staatenbund zum Bundesstaat konnte zwar vollzogen werden, doch wurden dem Bund nur minimale Kompetenzen zugewiesen und die Autonomie der untergeordneten staatlichen Ebenen so weit wie möglich geschützt (Freiburghaus et al. 2003). Als zentrale, bis heute geltende Grundprinzipien des schweizerischen Föderalismus wurden eine Existenzgarantie der Kantone (der Bund kann die untergeordnete Staatsebene nicht auflösen oder neu organisieren) und die Freiheit der Kantone, sich im Innern selbst zu organisieren, festgeschrieben. Die Kantone wählen ihre Behörden selbst, besitzen ausgedehnte Kompetenzen und verfügen über eigene finanzielle Ressourcen (Vatter 2002a). Sie können grundsätzlich alle Steuern erheben, die nicht – wie z. B. die Mehrwertsteuer – ausschließlich dem Bund vorenthalten sind. Die wichtigsten kantonalen Steuern sind dabei Einkommen- und Vermögensteuern sowie Gewinn- und Kapitalsteuern.

Trotz der ausgeprägten föderalen Strukturen und Prozesse ist auch die Schweiz nicht gegen Zentralisierungstendenzen gefeit. So hat sich der Anteil der Kantone und Gemeinden an den gesamten staatlichen Einnahmen im Zeitraum 1975 bis 2000 deutlich verringert, während beim Bund und bei den Sozialversicherungen ein entsprechender Zuwachs zu verzeichnen war (OECD 2002: 25). Dennoch kann nicht von einer generellen Zentralisierung gesprochen werden, denn andere Indikatoren, z. B. die Anzahl der Staatsangestellten, weisen eine umgekehrte Entwicklung auf. Noch in den 50er Jahren arbeiteten rund 30 % der Staatsangestellten bei den Kantonen und rund 40 % beim Bund. Heute beträgt der Anteil der Kantone rund 40 %, während der Anteil des Bundes auf rund 30 % zurückgegangen ist (Linder 1999: 148).

Diese beiden gegenläufigen Tendenzen sind Ausdruck des Vollzugs- und Verflechtungsföderalismus und stellen eines der Probleme dar, mit denen sich die Schweiz heute konfrontiert sieht. Die Möglichkeiten des Bundes, die Kantone zu einem bestimmten Verhalten zu zwingen, sind sehr beschränkt. Daher ging der Bund bereits im 19. Jahrhundert dazu über, Subventionen und Transferzahlungen des Bundes an die Kantone mit Auflagen und Vorgaben bezüglich des Vollzugs der entsprechenden Aufgaben zu verknüpfen (Halbeisen et al. 1994).

Tabelle 1

Strukturmerkmale der Schweizer Kantone

Kantone	Abkürzung	Einwohner (2001)	Fläche (km ²)	Sprache ¹	Volkseinkommen in sFr pro Einwohner (2000)	Sitze im Parlament	
						NR ²	SR ³
Zürich	ZH	1 228 600	1 728,9	D	64 378	34	2
Bern	BE	947 100	5 959,2	D, F	39 339	26	2
Luzern	LU	350 600	1 493,5	D	39 285	10	2
Uri	UR	35 000	1 076,8	D	41 854	1	2
Schwyz	SZ	131 400	908,2	D	47 544	4	2
Obwalden	OW	32 700	490,6	D	32 872	1	1
Nidwalden	NW	38 600	275,9	D	61 360	1	1
Glarus	GL	38 300	685,0	D	57 763	1	2
Zug	ZG	100 900	238,7	D	79 962	3	2
Freiburg	FR	239 100	1 670,6	F, D	36 954	7	2
Solothurn	SO	245 500	790,6	D	40 769	7	2
Basel-Stadt	BS	186 700	37,0	D	88 477	5	1
Basel-Land	BL	261 400	517,6	D	51 654	7	1
Schaffhausen	SH	73 400	298,5	D	49 364	2	2
Appenzell-Ausserrhoden	AR	53 200	242,8	D	41 544	1	1
Appenzell-Innerrhoden	AI	15 000	172,5	D	44 023	1	1
St. Gallen	SG	452 600	2 025,7	D	40 983	12	2
Graubünden	GR	185 700	7 105,3	D, R, I	41 650	5	2
Aargau	AG	550 900	1 403,6	D	46 920	15	2
Thurgau	TG	228 200	991,0	D	40 285	6	2
Tessin	TI	311 900	2 812,3	I	37 795	8	2
Waadt	VD	626 200	3 211,7	F	49 562	18	2
Wallis	VS	287 200	5 224,5	F, D	34 216	7	2
Neubenburg	NE	166 500	802,9	F	43 250	5	2
Genf	GE	414 300	282,3	F	58 641	11	2
Jura	JU	69 100	838,5	F	34 174	2	2
Schweiz	–	7 270 100	41 284,2	D, F, I, R	48 840	200	46

1 D = Deutsch, F = Französisch, I = Italienisch, R = Rätoromanisch.

3 SR = Ständerat, kleine Kammer des Parlaments, jeweils zwei Sitze pro Vollkanton und ein Sitz pro Halbkanton.

2 NR = Nationalrat, große Kammer des Parlaments, Sitzverteilung gemäß Kantonsbevölkerung.

Quelle: www.statistik.admin.ch.

Auf diese Weise kam es zu einer schlechenden Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen und der Finanzierung, während die Kantone immer mehr zu Vollzugsorganen herabgestuft wurden. Die Folge davon waren eine Einschränkung der Eigenständigkeit der Kantone und eine höchst unübersichtliche Aufgaben- und Finanzierungsverflechtung. Über das geltende Finanzausgleichssystem, das stark auf zweckgebundenen Ausgleichszahlungen beruht, können die Kosten für zahlreiche kantonale Aufgaben auf den Bund überwälzt werden, so dass heute kaum eine kantonale Aufgabe durch den nutznießenden Kanton alleine finanziert wird.

Der Schweizer Föderalismus weist jedoch nach wie vor stark wettbewerbsorientierte Züge auf, so z. B. den Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen und Gemeinden oder die unterschiedliche Festlegung von staatlichen Leistungen (z. B. Kinderzulagen) je nach Kanton. Der Wettbewerb zwischen den Kantonen ist jedoch nicht schrankenlos. Zum einen sind die

Kantone in bestimmten Aufgabenbereichen (z. B. dem Gesundheits- oder dem Sozialwesen) faktisch verpflichtet, ein bestimmtes (Mindest-)Angebot bereitzustellen. Zum anderen ist der Wettbewerb aufgrund geographisch-topographisch bedingter Standortnachteile einzelner Kantone verzerrt. Seit Ende der 50er Jahre wurde deshalb der Finanzausgleich beständig ausgebaut, um den Rand- und Bergregionen faire Startbedingungen für den Wettbewerb mit den ökonomisch stärkeren Kantonen zu gewährleisten. Die wachsenden kantonalen Steuerbelastungsunterschiede haben in den letzten Jahren jedoch deutlich offenbart, dass das Finanz- und Lastenausgleichssystem nicht in der Lage ist, diese Aufgaben zu erfüllen.

3 **Der geltende Finanzausgleich und seine Mängel**

3.1 Der Finanzkraftindex

Das Transfervolumen zwischen Bund und Kantonen erreichte 1999 gemäß Finanzstatistik des Bundes 15,5 Mrd. sFr. Dabei entfielen 10,1 Mrd. sFr auf zweckgebundene Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone, 2,1 Mrd. sFr auf Beiträge der Kantone an die Sozialwerke des Bundes und 3,3 Mrd. sFr auf die Kantonsanteile an Bundeseinnahmen und am Gewinn der Nationalbank, die den Kantonen zweckfrei zufließen. Sowohl die Höhe der zweckgebundenen Transfers des Bundes an die Kantone als auch die Kantonsanteile an Bundeseinnahmen sind zum Teil von der Finanzkraft der Kantone abhängig. Dennoch werden heute lediglich Zahlungen im Umfang von 2,1 Mrd. sFr anhand der Finanzkraft der Kantone abgestuft. Die Finanzkraft der Kantone wird dabei anhand des Finanzkraftindex erfasst, der aus folgenden vier Maßzahlen besteht:

- *Volkseinkommen*: Volkseinkommen der Kantone je Einwohner;
- *Steuerkraft*: mit dem Index der Gesamtsteuerbelastung gewichtete Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden je Einwohner;
- *Steuerbelastung*: Index der Belastung durch sämtliche Kantons- und Gemeindesteuern im umgekehrten Verhältnis (Umkehrung der Vorzeichen bei den Differenzen zum Landesmittel);¹
- *Berggebiet*: Index, der aus dem Mittel aus dem Prozentanteil der nicht im Berggebiet liegenden Kulturläche an der gesamten Kulturläche und der Einwohnerzahl je Quadratmeter produktive Fläche gebildet wird.²

Das Volkseinkommen und die Steuerkraft sollen die Wirtschaftskraft des Kantons abbilden und werden deshalb auch als Einkommenselemente bezeichnet. Während das Volkseinkommen die im Kanton anfallende Wertschöpfung widerspiegelt, soll die Steuerkraft Aufschluss über deren steuerliche Ausschöpfbarkeit geben. Die Steuerbelastung ist einerseits

¹ Beim Steuerbelastungsindex handelt es sich um die gewichtete Aggregation von zahlreichen kantonalen Teilindizes (kantonale Steuerbelastung im Verhältnis zum Schweizer Durchschnitt), die für verschiedene Steuerarten (z. B. Einkommensteuer), Steuersubjekte (z. B. Verheirateter mit zwei Kindern) und Klassen der jeweiligen Bemessungsgrundlagen (z. B. Bruttoarbeitseinkommen 80 000 sFr) gebildet werden. Als Gewichte der Teilindizes dienen die entsprechenden Steuerbemessungsgrundlagen der direkten Bundessteuer (Eidgenössische Steuerverwaltung 2001).

² SR 613.11 Verordnung über die Festsetzung der Finanzkraft der Kantone für die Jahre 2002 und 2003 vom 7. November 2001.

ein Gewichtungsfaktor der Maßzahl Steuerkraft, stellt aber gleichzeitig auch eine eigene Maßzahl im Finanzkraftindex dar. Zusammen mit der Maßzahl für das Berggebiet gehört sie zu den so genannten Lastenelementen des Finanzkraftindex. Die Maßzahl für das Berggebiet soll berücksichtigen, dass einzelne Kantone aufgrund ihrer geographischen Lage Sonderlasten zu tragen haben, die aus den überdurchschnittlichen Kosten der Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen entstehen.

Zweckgebundene Finanzhilfen und Abgeltungen erhalten die Kantone heute in rund 50 Aufgabenbereichen. Dabei sind die Kantone in der Regel verpflichtet, einen Eigenbeitrag zu leisten, d. h. der Bund bezahlt nur einen Teil der Investitions- bzw. Betriebskosten. Der Bundesbeitrag besteht in der Regel aus einem Grundbeitrag und einem Finanzkraftzuschlag, der so genannten vertikalen Finanzkraftabstufung von Bundessubventionen. Bei den Kantonssanteilen an Bundeseinnahmen handelt es sich hingegen um gesetzlich den Kantonen zustehende Anteile an den Erträgen der Einkommen- und Gewinnsteuer des Bundes, der Verrechnungssteuer des Bundes auf Zinsen und Dividenden, der Mineralölsteuer sowie am Gewinn der Schweizerischen Nationalbank. Die Aufteilung dieser Anteile auf die einzelnen Kantone richtet sich zu einem bestimmten Teil ebenfalls nach der Finanzkraft, wobei jeweils unterschiedliche Berechnungsmodelle zur Anwendung kommen. Da hier die Finanzkraft der Umverteilung von rechtlich kantonalen Mitteln dient, wird im Gegensatz zu den Finanzkraftzuschlägen von einer horizontalen Finanzkraftabstufung gesprochen.

3.2 Durchmischung von Allokations- und Verteilungszielen

Die Wirkung der vertikalen Transfers des Bundes an die Kantone hängt maßgeblich davon ab, ob sie zweckgebunden oder zweckfrei erfolgen. Zweckgebundene Zahlungen (*matching grants*) bewirken eine Verbilligung des jeweiligen von den Kantonen angebotenen öffentlichen Gutes relativ zu anderen öffentlichen und privaten Gütern. Entsprechend führen sie tendenziell zu einer Mengenausweitung des subventionierten Gutes. Umgekehrt lassen die zweckfreien Subventionen (*block grants*) die relativen Preise der öffentlichen Güter unverändert, so dass die Mengenausweitung nur im Rahmen eines Einkommenseffekts erfolgt (Blankart 2001: 518 f.).

In der finanzwissenschaftlichen Literatur werden zweckgebundene Subventionen gemeinhin dann als opportun bezeichnet, wenn die übergeordnete Gebietskörperschaft die gezielte Ausweitung einer bestimmten Leistung fördert (z. B. um bei externen Effekten auf andere Gebietskörperschaften eine Unterversorgung zu vermeiden), die Bereitstellung aber der untergeordneten Gebietskörperschaft überlassen will (Stiglitz 1988: 647). Aus föderalistischer Sicht, wonach die unteren staatlichen Ebenen durch ihre größere Nähe zu den Bürgern die spezifische Nachfrage nach öffentlichen Gütern besser kennen, ist aber bereits dieses Ziel an sich infrage zu stellen. Will die Zentralregierung via zweckgebundenen Subventionen eine Versorgung mit bestimmten öffentlichen Gütern in den Gliedstaaten gemäß den spezifischen regionalen Bedürfnissen vornehmen, entstehen ihr bedeutend höhere Informationsbeschaffungskosten, als bei völlig autonomer Bereitstellung anfallen würden. Entsprechend erfolgen zweckgebundene Subventionen meist im Rahmen von komplizierten gesetzlichen Regelwerken. Beim geltenden Finanzausgleich steuern rund 30 Gesetze die Geldflüsse und führen zu einem wahren Vorschriftendschungel. Dies ist aus Bundessicht insofern problematisch, als dass eine koordinierte Politik kaum mehr möglich ist: Dem Finanzausgleich fehlen ein Gesamtkonzept und die Möglichkeit der (zentralen) Steuerung.

Dagegen regelt der deutsche Bund-Länder-Finanzausgleich zunächst grundsätzlich (nur) die Verteilung der Erträge aus dem Steuerverbund und nimmt anschließend eine Umverteilung zwischen den Ländern nach der Finanzkraft vor. Trotz der ergänzenden Ausgleichsinstrumente ist er noch vergleichsweise überschaubar.

Da unter dem geltenden Finanzausgleichsregime ein Teil der zweckgebundenen Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone in Abhängigkeit der Finanzkraft der Kantone gewährt werden, besteht zudem eine Vermischung von Allokations- und Verteilungszielen: Mit einem Instrument sollen sowohl die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern beeinflusst (Allokationsziele) als auch unterschiedliche Ausgangslagen der Kantone in Bezug auf ihre Wirtschaftskraft und ihre geographischen Gegebenheiten ausgeglichen werden (Distributionsziel). Der fehlende Freiheitsgrad macht es dem Bund somit unmöglich, beide Ziele unabhängig voneinander zu verfolgen.

3.3 Fehlanreize

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die bereits skizzierte Bemessung der Finanzkraft der Kantone, die als Grundlage für die zentralstaatlichen Umverteilungsmaßnahmen dient. Zum einen werden im Index Aspekte der finanziellen Potenz der Kantone und solche unterschiedlicher Belastung durch geographische Besonderheiten vereinigt. Dadurch können auch diese beiden Elemente im Finanzausgleich nicht getrennt voneinander berücksichtigt werden; es entfällt ein weiterer Freiheitsgrad.

Problematisch ist ferner das Konzept der Steuerkraft (Fischer 2001a). Darin wird gewissermaßen in einem „Top-down“-Verfahren auf das Steuerpotential eines Kantons geschlossen, indem die gesamten erwirtschafteten Steuereinnahmen durch den Steuerbelastungsindex dividiert werden. Dieses Vorgehen weist jedoch zahlreiche Mängel auf. So erreichen bei gleicher durchschnittlicher Steuerbelastung Kantone mit einem relativ schwachen Progressionstarif systematisch niedrigere Werte als Kantone mit einer starken Progression. Die Steuerkraft ergibt deshalb ein sehr verzerrtes Bild des Steuerpotentials eines Kantons.

Bedeutend gravierender sind jedoch die Fehlanreize, die davon herrühren, dass der Steuerbelastungsindex neben der Steuerkraft auch noch als eigenständiger Bestandteil in den Finanzkraftindex eingeht. Dadurch geraten finanzschwache Kantone in Versuchung, ihre Steuern zu erhöhen, um bei der Verteilung der Bundestransfers ein größeres Stück des Kuchens abzubekommen. Daraus entsteht ein Gefangenendilemma: Mehreinnahmen resultieren für einen Kanton nur dann, wenn er als Einziger die Steuerlast erhöht; tun es alle, verändert sich der Verteilungsschlüssel nicht, die Steuerbelastung hat sich hingegen in allen Kantonen erhöht, und es muss mit einer Abwanderung von Steuersubstrat ins Ausland gerechnet werden, so dass die Kantone letztlich schlechter dastehen (Beljean 2003). Dieser Sachverhalt steht im Gegensatz zur deutschen Diskussion: Hier wird vor allem betont, dass durch die hohe Abschöpfung die Länder keinen Anreiz zur Steuererhebung und -durchsetzung haben. Die Index-Mechanik führt also zu einem Gegengewicht zum Steuerwettbewerb unter den Kantonen. Die Absicht des Gesetzgebers, via Steuerbelastung die unterschiedlichen Sonderlasten, die z. B. Bergkantone zu tragen haben, zu berücksichtigen, kann somit nicht optimal erfüllt werden. Solche Lasten – insbesondere wenn sie von einer unvorteilhaften Topographie herrühren – sind exogener Natur und sollten daher nicht nach Maßgabe einer endogenen Größe ausgeglichen werden.

3.4 Zu geringe Ausgleichswirkung

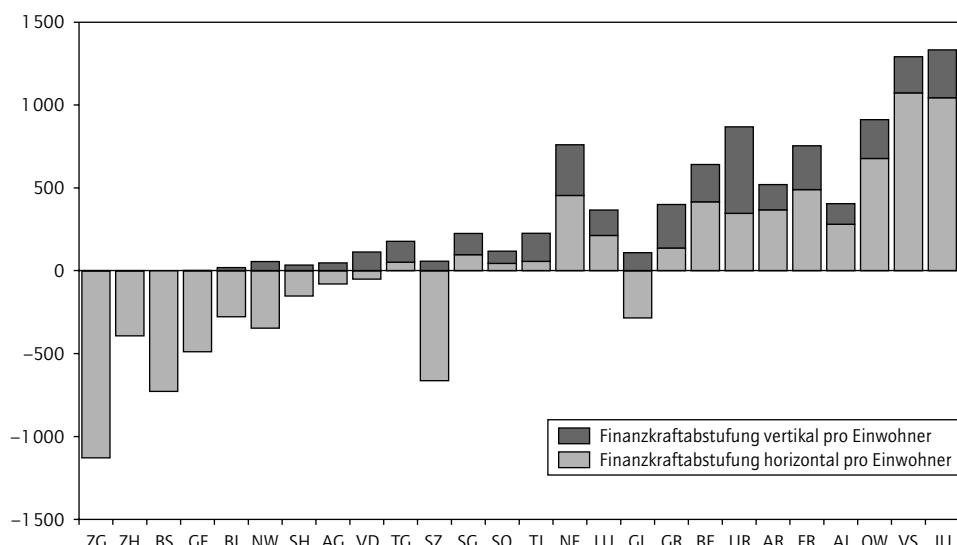
Schließlich kann die Qualität des geltenden Ausgleichssystems neben den Überlegungen zu Aufbau und Funktionsweise auch vom tatsächlichen Leistungsausweis her untersucht werden: Zunehmende Disparitäten – oder auch schon eine ausbleibende Konvergenz – wären als Indiz dafür zu werten, dass der geltende Finanzausgleich keine oder nur eine unzureichende Ausgleichswirkung entfaltet (Fischer 2001b). Fischer hat für den Zeitraum von 1987 bis 1999 die kantonalen Einkommensdisparitäten untersucht und gelangt zu dem Schluss, dass weder eine Ab- noch eine Zunahme eindeutig festgestellt werden kann. Zwar ging die Anzahl der „armen“ Kantone zurück, umgekehrt weisen aber einzelne Kantone aufgrund einer hohen Standortattraktivität (bedingt durch Spillovers grenznaher Agglomerationen sowie eine vorteilhafte Finanzpolitik) ein Wachstum aus, das deutlich über dem Schweizer Durchschnitt liegt. Unter den Kantonen haben sich also zwei Stärkeklassen gebildet (Fischer 2001b).

Wie bereits erwähnt, ist am Ausgleichssystem problematisch, dass über die Finanzkraftzuschläge bei zweckgebundenen Subventionen das Umverteilungsziel gleichzeitig mit dem Ziel der Aufgabenerfüllung verfolgt wird. Diese Verknüpfung hat zur Folge, dass sich die Nettoausgleichszahlungen aus dem Finanzausgleich der Kantone nicht proportional zum Finanzkraftindex verhalten. In Abbildung 1 sind die Kantone von links nach rechts in absteigender Reihenfolge ihrer Finanzkraft abgebildet. Die Säulen zeigen die Be- bzw. Entlastung der einzelnen Kantone durch den Finanzausgleich in Franken pro Einwohner. Die

Abbildung 1

Finanzkraftabhängige Zahlungen im Vergleich zum Finanzkraftindex 1998/99¹

In sFr pro Einwohner



¹ Für die Unterscheidung zwischen vertikaler und horizontaler Abstufung vgl. Abschnitt 3.1, letzter Absatz.

Quelle: Bundesrat (2001).

Abbildung zeigt deutlich, dass heute gewisse Kantone im Vergleich zum Finanzkraftindex überdurchschnittlich stark vom Ausgleichssystem profitieren, während andere überdurchschnittlich stark belastet werden. Da die zweckgebundenen Beitragssätze mit abnehmender Finanzkraft steigen, unterliegen gerade finanzschwache Kantone oft den Fehlanreizen des heutigen Finanzausgleichssystems, indem sie ihr öffentliches Angebot mittels vom Bund subventionierter Investitionen und Ausgaben übermäßig stark ausdehnen. Die Folge sind übermäßig hohe Bezüge aus dem Finanzausgleich sowie hohe Investitionen und Folgekosten.

4 **Die Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)³**

4.1 Gesamtkonzept

Im Gegensatz zur Reform des Finanzausgleichs in Deutschland beschränkt sich die NFA nicht nur auf die Neuordnung der Finanzströme zwischen Bund und Kantonen bzw. zwischen den Kantonen. Mit der NFA sollen gleichzeitig die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen überprüft und die interkantonale Zusammenarbeit institutionalisiert werden. Die NFA beruht auf vier Pfeilern:

1. *Entflechtung der Aufgaben.* Mit der NFA werden Aufgaben im Umfang von 5,4 Mrd. sFr entflochten. Dies entspricht 40 % des heutigen Transfervolumens zwischen Bund und Kantonen. Die Entflechtung von Aufgaben bedeutet, dass heute gemeinsam getragene staatliche Aufgaben im Umfang von 2,8 Mrd. sFr in die alleinige Verantwortung des Bundes und im Umfang von 2,6 Mrd. sFr in die alleinige Verantwortung der Kantone übergehen. In den kantonalsierten Aufgabenbereichen wird die formelle und finanzielle Abhängigkeit vom Bund reduziert, wodurch die Kantone in ihrer Eigenstaatlichkeit und in ihrem Handlungs- und Gestaltungsspielraum gestärkt werden. Reine Bundesaufgaben werden in Zukunft z. B. der Bau und Unterhalt von Nationalstraßen, die Landesverteidigung sowie die öffentlichen Beiträge an die Sozialversicherungen. Reine kantonale Aufgaben werden z. B. die Sonderschulung, die Finanzierung von Behindertenheimen sowie der Bau und Unterhalt von Hauptstraßen.
2. *Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen bei gemeinsamen Aufgaben.* Manche Aufgaben sollen auch weiterhin gemeinsam von Bund und Kantonen erbracht werden. Angesichts der Probleme mit den zweckgebundenen Subventionen sollen jedoch die Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen neu geregelt werden. Statt Einzelobjekte nach aufwandsorientierten Kriterien zu subventionieren, sollen vermehrt Mehrjahresprogramme mittels Zielvereinbarungen sowie Global- und Pauschalsubventionen zum Tragen kommen. Dabei obliegt dem Bund die strategische Führung, während die Kantone auf operativer Ebene bestimmen, wie sie die Ziele erreichen wollen. Die Qualität der Dienstleistungen wird durch ein entsprechendes Controlling sichergestellt.

³ Die Ausführungen in diesem Abschnitt richten sich im Wesentlichen nach der Botschaft des Bundesrats zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben NFA (Bundesrat 2001). Für weiter gehende Informationen vgl. www.nfa.ch.

3. *Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.* Da sich die wirtschaftlichen und sozialen Lebensräume immer weniger mit den Kantongrenzen decken, sollen mehr kantonale Aufgaben regional im horizontalen Verbund erfüllt werden. Es handelt sich um Aufgabenbereiche, die ein Kanton zwar nicht allein erfüllen kann, die jedoch aufgrund ihres regionalen Charakters nicht notwendigerweise einer zentralen bundesstaatlichen Regelung bedürfen (z. B. Universitäten und Fachhochschulen, Spitzenmedizin und Spezialkliniken). Außerdem sollen mit diesem Instrument Spillovers zwischen den Kantonen internalisiert werden, z. B. im Kulturbereich oder beim Agglomerationsverkehr. Die NFA sieht deshalb eine ausgebauten interkantonale Zusammenarbeit mit einem Lastenausgleich vor. Auf der Basis einer Rahmenvereinbarung schließen die Kantone Verträge über den gegenseitigen Bezug oder die gemeinsame Erbringung von staatlichen Leistungen ab. Dem Bund wird hier lediglich eine Schiedsrichterrolle übertragen. Er kann auf Antrag interessierter Kantone nicht kooperationswillige Gliedstaaten in gewissen Aufgabenbereichen zur Zusammenarbeit verpflichten. Auf den ersten Blick erscheint dieses Instrument nicht mit einem echten Föderalismus vereinbar. Es wurde jedoch auf ausdrücklichen Wunsch der Kantone in die Reform aufgenommen.
4. *Neues Ausgleichssystem.* Mit der NFA fallen die Finanzkraftabstufungen bei Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone sowie bei den Kantonsanteilen an Bundeseinnahmen und am Nationalbankgewinn weg. Neu soll der Finanzausgleich im engeren Sinne nur noch aus zweckfreien Mitteln bestehen. Dabei wird zwischen dem Ressourcenausgleich (Umverteilung von finanziellen Ressourcen) und dem Lastenausgleich (Beitrag für Sonderlasten) unterschieden.

National- und Ständerat haben die Verfassungsänderungen für die NFA und das neue Finanzausgleichsgesetz in der ersten Lesung bereits gutgeheißen. Nach der Differenzbereinigung ist für das Jahr 2004 eine Volksabstimmung über die Verfassungsänderungen vorgesehen. Anschließend gilt es, die zahlreichen Spezialgesetze, in denen die Aufgabenteilung geregelt ist, anzupassen. Es wird damit gerechnet, dass die Reform im Jahre 2007 in Kraft treten wird.

4.2 Der Ressourcenausgleich

Grundlage für den horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleich ist der Ressourcenindex. Der Ressourcenindex soll das Ressourcenpotential der Kantone – d. h. die fiskalisch ausschöpfbaren finanziellen Ressourcen eines Kantons – abbilden. Dadurch unterscheidet sich das Konzept des Ressourcenindex fundamental von jenem des Finanzkraftindex im bisherigen Finanzausgleich. Durch die strenge Fokussierung auf die fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen eines Kantons gibt der Ressourcenindex direkt Aufschluss über die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit eines Kantons im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt. Der Ressourcenindex soll mehreren Anforderungen genügen:

- Im neuen Finanzausgleich sollen die finanzielle Leistungsfähigkeit einerseits und Sonderlasten andererseits getrennt betrachtet werden. Demzufolge soll der neue Ressourcenindex im Unterschied zum heute verwendeten Finanzkraftindex keine Lastenelemente enthalten.

- Der Ressourcenindex soll durch das Ausgabengebaren und die Steuerpolitik der Kantone nicht direkt beeinflusst werden können.
- Der Ressourcenindex soll jährlich aktualisiert werden können.
- Die Indexwerte sollen für jeden Kanton einzeln nachvollziehbar sein.

Zur Bemessung der fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen stützt sich der neue Ressourcenindex auf die *Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG)*. Die ASG fasst die Summe der steuerbaren Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen sowie die Summe der Gewinne der juristischen Personen zu einer Maßzahl zusammen und basiert auf einer gesamtschweizerisch harmonisierten Steuerbemessungsgrundlage:

$$ASG_k = E_k - f \cdot P_k + \alpha V_k + \Pi_k + \sum_{j=1}^3 \beta_j \Omega_{j,k} \quad (1)$$

Dabei bedeuten für einen Kanton k : E_k die Summe der steuerbaren Einkommen der natürlichen Personen, f ein Freibetrag pro Steuerpflichtigen, P_k die Anzahl der Steuerpflichtigen, V_k die Summe der Vermögen der natürlichen Personen, α ein Gewichtungsfaktor für das Vermögen, Π_k die Summe der um die Beteiligererträge bereinigten Gewinne von ordentlich besteuerten juristischen Personen, $\Omega_{j,k}$ die Summe der Gewinne von privilegiert besteuerten Unternehmen vom Typ j und β_j ein Gewichtungsfaktor für die Gewinne von privilegiert besteuerten Unternehmen vom Typ j . Bei den drei verschiedenen Typen von privilegiert besteuerten Unternehmen handelt es sich um Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften. Deren Gewinne aus dem Ausland können gemäß einem Bundesgesetz von den Kantonen nur zu einem bestimmten Anteil besteuert werden, weshalb deren steuerliche Ausschöpfbarkeit für den Kanton begrenzt ist. Sie werden daher je nach Typ mit einem Faktor β_j ($0 < \beta_j < 1$) gewichtet. Der Beteiligungsabzug bei den ordentlich besteuerten Gewinnen verhindert die doppelte Berücksichtigung der Gewinne von Mutter- und Tochtergesellschaften. Beim Vermögen soll von der Rendite lediglich die Wertzuwachskomponente berücksichtigt werden, da Zinsen und Dividenden bereits Bestandteil des Einkommens der natürlichen Personen darstellen. Zu diesem Zweck wird das Vermögen mit einem Faktor α ($\alpha = 0.016$ gemäß Modellrechnung) gewichtet. Der Freibetrag dient der Berücksichtigung der fehlenden steuerlichen Ausschöpfbarkeit von niedrigen Einkommen und spiegelt so das Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung von natürlichen Personen wider.

Die ASG pro Einwohner eines Kantons im Verhältnis zur gesamtschweizerischen ASG pro Einwohner ergibt sodann den Ressourcenindex des Kantons k :

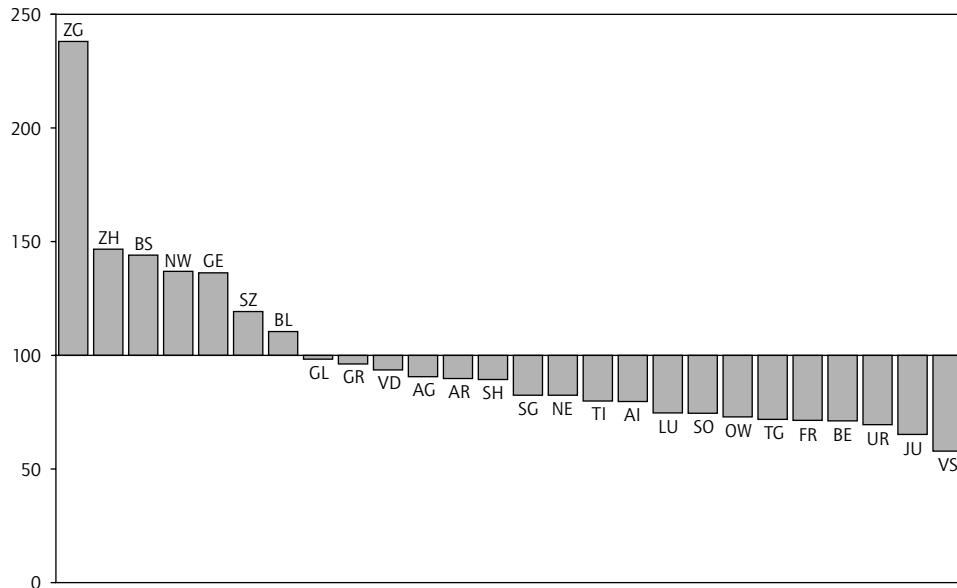
$$RI_k = \frac{ASG_k / B_k}{ASG_{CH} / B_{CH}} \cdot 100, \quad (2)$$

wobei für den Kanton k bzw. die Schweiz B_k bzw. B_{CH} die mittlere Wohnbevölkerung darstellen. Der Ressourcenindex der Kantone für die Jahre 1998/99 ist Abbildung 2 zu entnehmen. Kantone mit einem Indexwert von mehr als 100 werden als ressourcenstark, Kantone mit einem Indexwert von weniger als 100 als ressourcenschwach bezeichnet.

Abbildung 2

Ressourcenindex der Kantone 1998/99

Schweizer Durchschnitt = 100



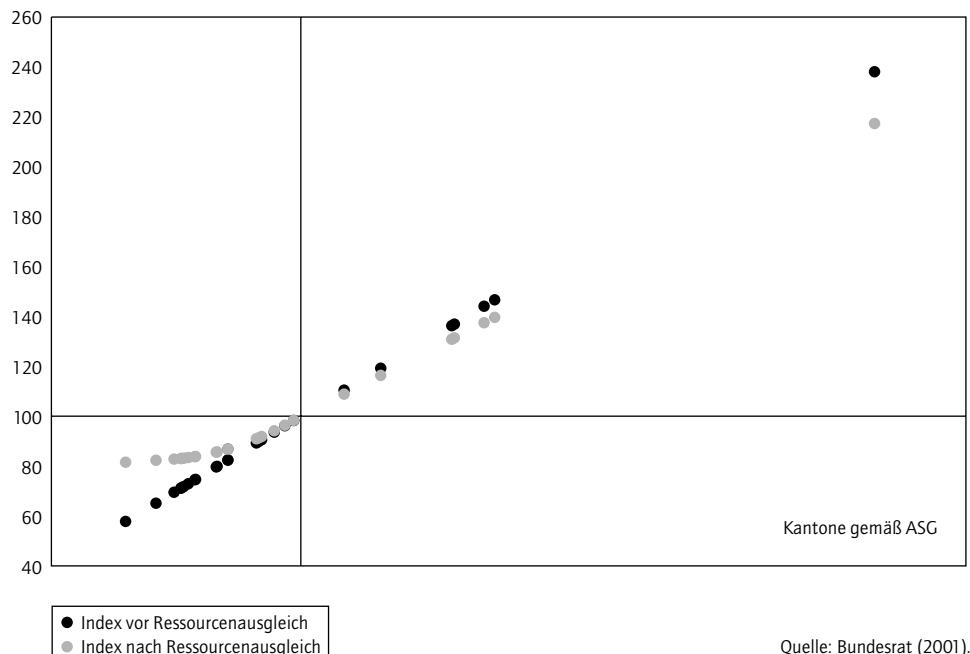
Quelle: Bundesrat (2001).

Die ASG basiert auf der Idee, dass letztlich jede Steuer entweder aus Arbeits- oder Kapitaleinkommen, Vermögen oder Gewinnen bezahlt wird. Die Summe dieser Größen wird deshalb als Ressourcenpotential eines Kantons bezeichnet. Die ASG kann auch als Wertschöpfungstopf betrachtet werden, aus dem die Kantone je nach ihren Bedürfnissen mittels Steuern und Abgaben ihre finanziellen Mittel schöpfen.

Die Verwendung von Steuerbemessungsgrundlagen hat zur Folge, dass die Kantone im Gegensatz zu heute ihren Ressourcenindex und somit die Finanzausgleichszahlungen nicht mehr *direkt* über die Steuerbelastung beeinflussen können. Das Ressourcenpotential eines Kantons ändert sich nur, wenn sich die Einkommen, Vermögen oder Gewinne der ansässigen natürlichen und juristischen Personen verändern und wenn aufgrund der Standortqualität natürliche und juristische Personen zu- oder abwandern. Diese Prozesse sind jedoch nur mittelbar durch die Kantone beeinflussbar.

Der Ressourcenausgleich soll in Bezug auf sein Volumen als politisch steuerbares Element ausgestaltet werden. So wird das Eidgenössische Parlament alle vier Jahre sowohl die Höhe des Bundesbeitrags (vertikaler Ressourcenausgleich) als auch die Höhe des Beitrags der ressourcenstarken Kantone (horizontaler Ressourcenausgleich) neu festlegen können. Bei der Festlegung dieser Grundbeiträge soll ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem vertikalen und horizontalen Ressourcenausgleich bestehen. Im neuen Bundesgesetz über den Finanzausgleich wird deshalb festgehalten, dass der jährliche Beitrag der ressourcenstarken Kantone an den Ressourcenausgleich mindestens zwei Drittel der Leistung des Bundes

Abbildung 3
Verteilungswirkung des Ressourcenausgleichs



beträgt, diese jedoch nicht überschreitet. Gemäß Modellrechnung sind bei Einführung der NFA für den horizontalen Ressourcenausgleich 1 Mrd. sFr und für den vertikalen Ressourcenausgleich 1,4 Mrd. sFr vorgesehen. Für das zweite, dritte und vierte Jahr nach der Festlegung dieser Grundbeiträge werden der vertikale Ressourcenausgleich gemäß der Entwicklung des gesamten Ressourcenpotentials (ASG) aller Kantone, der horizontale Ressourcenausgleich gemäß der Entwicklung des gesamten Ressourcenpotentials der ressourcenstarken Kantone angepasst.

Die Einzahlungen der ressourcenstarken Kantone in den horizontalen Ressourcenausgleich sollen proportional zu ihrem Ressourcenindex-Wert erfolgen. Das heißt, dass für jeden über dem Schweizer Durchschnitt liegenden Indexpunkt ein fester Betrag pro Einwohner in den horizontalen Ressourcenausgleich einzuzahlen ist. Die Auszahlung an die ressourcenschwachen Kantone soll hingegen progressiv erfolgen. Das heißt, dass mit abnehmendem Ressourcenindex für jeden unter dem Schweizer Mittel liegenden Indexpunkt ein höherer Betrag pro Einwohner ausbezahlt wird. Allerdings darf sich die Rangfolge der Kantone nicht ändern. Es wird angestrebt – nicht jedoch garantiert –, dass der ressourcenschwächste Kanton nach dem Ressourcenausgleich ein Ressourcenpotential von 85 Indexpunkten aufweist.

4.3 Der Lastenausgleich des Bundes

Der Lastenausgleich richtet sich an jene Kantone, die aufgrund von soziodemographischen und geographisch-topographischen Strukturmerkmalen bei der Bereitstellung der öffentlichen Güter überdurchschnittliche Kosten aufweisen. Der Lastenausgleich hat gewisse Ähnlichkeiten mit den Sonder-Bundesergänzungszuweisungen im deutschen Finanzausgleich. Er ist jedoch unbefristet und basiert auf klar definierten strukturellen Gegebenheiten in den Kantonen. Bei den soziodemographischen Strukturmerkmalen stehen hohe Anteile von unterstützungsbedürftigen Personen sowie der höhere Aufwand für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit in den Städten im Vordergrund. Geographisch-topographische Sonderlasten ergeben sich hauptsächlich durch eine dünne Besiedelung und die alpine Topographie. Diese strukturellen Merkmale führen zu höheren Kosten beim Bau und Betrieb der öffentlichen Infrastruktur im Bereich der Straßen und der Versorgung sowie beim Schul- und Gesundheitswesen. Für den *soziodemographischen Lastenausgleich (SLA)* und den *geographisch-topographischen Lastenausgleich (GLA)* werden gemäß Modellrechnung jährlich jeweils 275 Mill. sFr durch den Bund bereitgestellt. Beiträge aus dem Lastenausgleich werden anhand der Höhe der Sonderlasten verteilt. Es können auch ressourcenstarke Kantone Gelder erhalten, da im neuen Ausgleichssystem Einkommens- und Lastenelemente getrennt berücksichtigt werden. Analog zum Ressourcenausgleich kann das Parlament alle vier Jahre die Beträge für den SLA und den GLA neu festlegen.

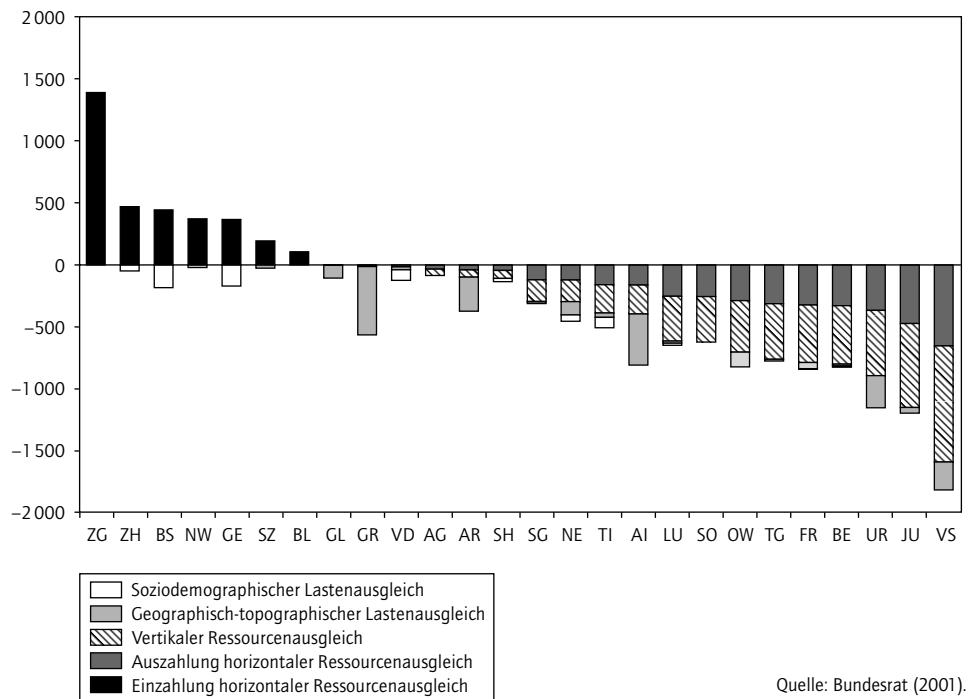
4.4 Finanzielle Auswirkungen

Insgesamt werden durch das neue Ausgleichssystem rund 3 Mrd. sFr an die ressourcenschwachen Kantone und an Kantone mit Sonderlasten umverteilt. Sämtliche Beiträge werden ohne Zweckbindung entrichtet. Dadurch werden im Vergleich zum bestehenden Ausgleichssystem deutlich weniger Verzerrungen in Bezug auf die Allokation der finanziellen Mittel in den Kantonen auftreten, da diese nun die Gelder gemäß den Präferenzen und Bedürfnissen ihrer Bevölkerung verwenden können.

Abbildung 4 zeigt deutlich, dass im neuen Finanzausgleich klar zwischen dem einkommensbezogenen Ressourcenausgleich und dem allokationsbezogenen Lastenausgleich unterschieden wird. So erhalten die ressourcenstarken Kantone Zürich, Basel und Genf Ausgleichszahlungen aus dem soziodemographischen Lastenausgleich. Auch der Kanton Graubünden erhält aufgrund seiner geographisch-topographischen Strukturmerkmale relativ hohe Beiträge aus dem Lastenausgleich, obwohl sein Ressourcenpotential in etwa dem Schweizer Durchschnitt entspricht.

Es liegt in der Natur der Sache, dass sich durch den Systemwechsel in einigen Kantonen erhebliche Mehr- oder Minderbelastungen ergeben. Zu den Kantonen, die nach der Einführung der NFA stärker belastet werden, gehören auch ressourcenschwache Kantone. Die Ursachen dafür liegen einerseits im verzerrten Bild, das der heutige Finanzkraftindex in Bezug auf das Ressourcenpotential einiger Kantone gibt, andererseits aber auch in den Fehlanreizen der zweckgebundenen Subventionen. Insbesondere Kantone, die heute im Vergleich zu ihrem Ressourcenpotential einen zu tiefen Stand beim Finanzkraftindex aufweisen, beziehen heute bei zweckgebundenen Subventionen übermäßig hohe Finanzkraftzuschläge. Dieser Effekt verstärkt sich, wenn ein Kanton überdies eine expansive Ausgaben- und Investitionspolitik verfolgt.

Abbildung 4
Finanzielle Auswirkungen des neuen Ausgleichssystems
In sFr pro Einwohner



Obwohl den meisten Kantonen die Verzerrungen des geltenden Finanzausgleichs bewusst sind, würde eine Nettobelastung ressourcenschwacher Kantone beim Übergang zur NFA politisch nicht akzeptiert. Andererseits sollen die Vorteile des neuen Ausgleichssystems nicht durch politische Kompromisse verwässert werden. Um den Übergang vom alten zum neuen Ausgleichssystem und zur neuen Aufgabenteilung abzufedern, ist deshalb ein separater Härteausgleich vorgesehen. Dieser wird vom Bund und von den Kantonen gemeinsam finanziert und kommt nur jenen ressourcenschwachen Kantonen zugute, die durch den Übergang zur NFA netto stärker als bisher belastet werden. Der Härteausgleich ist als Übergangslösung konzipiert und ist alle vier Jahre grundsätzlich zu überprüfen.

5 Schlussfolgerungen

Mit der NFA führt die Schweiz eine Reihe von Neuerungen ein, die auch für andere föderalistische Länder von Interesse sein könnten. Die NFA verfügt mit der Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG) über ein neues Konzept zur Erfassung der Finanz- bzw. Wirtschaftskraft der Gliedstaaten. Dadurch sollen Fehlanreize und methodische Mängel des geltenden Finanzkraftindex eliminiert werden. Die Fokussierung des neuen Ausgleichssystems auf das Ressourcenpotential und auf Sonderlasten verdeutlicht, dass im Schweizer

Finanzausgleich die Chancengleichheit der Kantone im Vordergrund steht und nicht etwa die Angleichung der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel. Im Rahmen des neuen Ausgleichssystems werden – im Gegensatz zur geltenden Ordnung – alle Beiträge zweckfrei ausgerichtet und an keine Auflagen gekoppelt. Mit diesem Systemwechsel erhalten die Kantone mehr Eigenverantwortung bei der Aufgabenerfüllung.

Die institutionellen Regelungen der NFA sind so angelegt, dass die gewünschte Ausgleichswirkung ohne weitere Verfassungs- und Gesetzesänderungen politisch steuerbar wird. Die Ausgleichssummen für den Ressourcen- und Lastenausgleich können in Zukunft jeweils für vier Jahre vom Eidgenössischen Parlament festgelegt werden. Dadurch kann der Grad der gewünschten Ausgleichswirkung zwischen den Kantonen gesteuert werden, ohne das System selbst anpassen zu müssen.

Das neue Ausgleichssystem ist in seinen Grundzügen rational und transparent aufgebaut. Die Einführung wird allerdings nicht ohne politische Kompromisse möglich sein. Ressourcenschwache Kantone, die durch den Übergang zur NFA finanzielle Einbußen erleiden, müssen mittels eines befristeten Härteausgleichs entschädigt werden. Dies kommt – zumindest in einer Übergangsfrist – im Grunde genommen einer partiellen Weiterführung des bisherigen (ineffizienten) Systems gleich. Der Härteausgleich ist somit ein eindeutig systemfremdes Element im neuen Ausgleichskonzept. Aber auch hier besteht der Vorteil darin, dass das Ausgleichssystem selbst im Hinblick auf eine möglichst große politische Akzeptanz nicht angepasst werden muss.

Literaturverzeichnis

Beljean, Tobias (2003): *Fehlanreize durch steuerbelastungsabhängige Verteilung vertikaler Transfers in einem föderalen Staat*. IBR Working Paper, Institut für Betriebswirtschaft und Regionalökonomie, Luzern.

Blankart, Charles B. (2001): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*. München, Verlag Franz Vahlen.

Braun, Dietmar (2003): Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 9 (1), 57–90.

Bundesrat (2001): *Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)*. Bern.

Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD) (2001): *Finanzkraft der Kantone neu festgelegt*. EFD Medienmitteilung. Bern.

Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) (2001): *Steuerbelastung in der Schweiz*. Bern.

Fischer, Roland (2001a): *Die Aggrierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) im Vergleich zum Steuerkraftindex der Finanzkraft. Bericht zuhanden der Projektleitung NFA*. Zürich, Crédit Suisse.

Fischer, Roland (2001b): *Die Entwicklung von Einkommens-Disparitäten zwischen den Kantonen 1987–1999. Bericht zuhanden der Projektleitung NFA*. Zürich, Crédit Suisse.

Freiburghaus, Dieter und Felix Buchli (2003): Die Entwicklung des Föderalismus und der Föderalismusdiskussion in der Schweiz von 1874 bis 1964. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 9 (1), 29–56.

Halbeisen, Patrick und Roman Lechner (1994): Politik im Föderalismus. Die Rolle der Finanzen in der schweizerischen Bundespolitik von 1848 bis 1913. In: Andreas Ernst,

Thomas Gerlach, Patrick Halbeisen, Bettina Heintz und Margrit Müller (Hrsg.): *Kontinuität und Krise. Sozialer Wandel als Lernprozess*. Zürich, Chronos Verlag, 33–50.

Linder, Wolf (1999): *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern, Verlag Paul Haupt.

OECD (2002): *Revenue Statistics 1965–2001*. Paris.

Stiglitz, Joseph E. (1988): *Economics of the Public Sector*. New York, Norton.

Vatter, Adrian (2002a): Föderalismus. In: Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder und Yannis Papadopoulos (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la Politique Suisse*. Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 77–108.

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