MEDIA SuUB Bremen
https://media.suub.uni-bremen.de

Titel/Title: **Föderalismus und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung. Österreich und die Schweiz im Vergleich**

Autor*innen/Author(s): Herbert Obinger

Veröffentlichungsversion/Published version: Postprint

Zeitschriftenartikel/Journal article

Empfohlene Zitierung/Recommended citation:

Obinger, Herbert (2002): Föderalismus und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung. Österreich und die Schweiz im Vergleich. In: Politische Vierteljahreszeitschrift, 43 (2), 235-271.

Verfügbar unter/Available at:
(wenn vorhanden, bitte den DOI angeben/please provide the DOI if available)

https://doi.org/10.1007/s11615-002-0032-6

Zusätzliche Informationen/Additional information:

Der Autor kann kontaktiert werden unter:
herbert.obinger@uni-bremen.de

Föderalismus und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung

Österreich und die Schweiz im Vergleich

Herbert Obinger

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39
28209 Bremen
E-mail: hobinger@zes.uni-bremen.de

Einleitung

Trotz des Siegeszuges des Neo-Institutionalismus existieren nur wenige vergleichende Studien, die sich mit den Wechselwirkungen zwischen Föderalismus und Wohlfahrtsstaat beschäftigen (Pierson 1995: 450). Dieser Beitrag untersucht die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates in den hinsichtlich ihrer institutionellen Strukturen und Traditionen höchst unterschiedlichen Bundesstaaten Österreich und der Schweiz. Trotz vielfältiger Gemeinsamkeiten wie der Rechtstradition, den konkordanzdemokratischen (Lehmbruch 1967) und korporatistischen Politikstrukturen (Katzenstein 1987) stellen sowohl der Wohlfahrtsstaat als auch der Föderalismus in diesen Kleinstaaten gegensätzliche Pole dar. Die Schweiz repräsentiert den ältesten demokratischen Bundesstaat in Europa und verfügt dementsprechend über eine stark ausgeprägte föderalistische Tradition, die sich immer noch in einer beträchtlichen vertikalen Machtfragmentierung und einem hohen institutionellen Pluralismus manifestiert. Demgegenüber zählte sie lange Zeit zu den wohlfahrtsstaatlichen Nachzüglernationen. In Österreich liegen die Dinge umgekehrt. Das Land zählt zu den Pionieren staatlicher Sozialpolitik, während der relativ junge Föderalismus von Anfang an ein Schattendasein geführt hat. **(← p. 235)**

Im Mittelpunkt dieses Beitrags[1] steht die Frage, auf welche Weise der föderale Staatsaufbau die sozialpolitische Entwicklung beeinflusst hat und – darauf aufbauend – ob der Pionier- und Nachzüglerstatus der beiden Länder (Schmidt 1998: 180) im Konzert der demokratischen Wohlfahrtsstaaten u.a. auf die unterschiedliche Bundesstaatskonzeption der beiden Länder (vgl. Watts 1999) zurückzuführen ist.

1. Föderalismus und wohlfahrtsstaatliche Entwicklungsdynamik: Theoretische Überlegungen

In der Literatur scheint ein Konsens darüber zu bestehen, dass der Wohlfahrtsstaat in föderalen Ländern am kurzen Zügel geführt wird: „In fact, one might point to the federalism/social policy linkage as one of the very few areas of unanimity in the literature, with writers from all the main competing explanatory paradigms arguing that federal institutions are inimical to high levels of social spending" (Castles 1999a: 82). Dieser Befund basiert in erster Linie auf quantitativen Ländervergleichen (z.B. Wilensky 1975: 52; Cameron 1978: 1253; Hicks/Swank 1992: 666; Swank 2001: 222-23; Kittel/Obinger 2002: 34-35). Weniger klar ist, auf welche Art und Weise ein föderaler Staatsaufbau in der Entwicklungsdynamik, Generosität und Struktur des Wohlfahrtsstaates Niederschlag findet und ob im Gegensatz zu dem von der ökonometrischen Forschung zutage geförderten Befund eines raum- und zeitübergreifenden Bremseffekts nicht beträchtliche länderspezifische Variationen im Hinblick auf den Einfluss föderaler Strukturen auf die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates bestehen. Diesbezüglich besteht ein erhebliches Forschungsdefizit (Castles 1999b: 51). Zwei Theorieschulen, nämlich die politisch-

[1] Für wertvolle Anregungen geht mein Dank an Adrian Vatter (Universität Bern), Bernhard Kittel (Universität Wien/Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln) sowie an zwei anonyme Gutachter.

institutionalistische Staatstätigkeitsforschung und ökonomische Föderalismustheorien, bieten sich zur Ableitung empirisch überprüfbarer Hypothesen an.

Die politisch-institutionalistisch ausgerichtete Schule argumentiert, dass eine hohe vertikale Machtfragmentierung sich in zahlreichen institutionellen Vetopunkten widerspiegelt (Immergut 1992), welche die Manövrierfähigkeit politischer Akteure zur Veränderung des Status quo einschränken. Der institutionelle Überbau bzw. die sekundären Merkmale föderaler Systeme wie ein Zweikammernsystem, eine geschriebene und schwer änderbare Verfassung sowie Verfassungsgerichte (Lijphart 1999: 201-231) können als institutionelle Vetospieler interpretiert werden, die die Handlungs- und Reformfähigkeit politischer Akteure einengen können (Tsebelis 1995). Gewendet auf die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung haben Huber u.a. (1993: 722) argumentiert, dass ein politisches System mit hoher Machtdiffusion und entsprechend vielen institutionellen Einflussmöglichkeiten für Reformgegner die Expansion des Sozialstaates bremst. Umgekehrt können diese Vetopunkte aber auch von der Opposition als institutionelles Einfallstor instrumentalisiert werden, um einen Rückbau des Wohlfahrtsstaates abzuwehren (Pierson 1996). Jedenfalls legen die institutionellen Sekundärmerkmale föderaler **(← p. 236)** Systeme und die vertikale Machtteilung der Mehrheitsherrschaft enge Fesseln an und begünstigen verhandlungsbasierte Lösungen.

Föderale Systeme sind typischerweise verflochtene Entscheidungssysteme. Staatstätigkeit in territorial fragmentierten Entscheidungssystemen erfordert daher aus prozeduraler Perspektive die Koordination fragmentierter Handlungsressourcen in Gestalt der über verschiedene Ebenen verteilten legislativen Kompetenzen und bürokratischen sowie fiskalischen Ressourcen. Politische Reformen erfordern die Abstimmung und Ausbalancierung unterschiedlicher und vielschichtiger Interessen und die Zustimmung vieler Akteure, die sich auf einen gemeinsamen Kurs einigen müssen. Konfliktiv sind dabei gerade in der Sozialpolitik zwei Fragen. Zum einen muss geklärt werden, welche Ebene ein Problem lösen soll, zum anderen ist in ressourcenintensiven Politikfeldern eine Einigung darüber notwendig, wie die Kosten verteilt werden. Die Frage, welche Ebene ein Problem regeln soll, ist deshalb bedeutsam, da der Wohlfahrtsstaat Massenloyalität generiert und deshalb als Instrument eines „competitive state building" fungieren kann (Banting 1995) und lokale Minderheiten oftmals versuchen, politische Probleme auf der von ihnen kontrollierten Ebene zu regeln (Pierson 1995). Die Kostenverteilungsfrage wird virulent, wenn Staatstätigkeit einen kritischen Schwellenwert übersteigt, der eine Problembearbeitung und -lösung durch eine einzelne Ebene nicht mehr zulässt.

Eine Koordination fragmentierter Handlungsressourcen ist dann schwierig zu erzielen, wenn die Zahl der Gliedstaaten groß ist und die Akteure unterschiedliche Präferenzen aufweisen. Die Präferenzen- und Interessendivergenz ist wiederum hoch, wenn die parteipolitische Färbung der Regierungen im Zentralstaat und in den Gliedstaaten nicht kongruent ist oder wenn zwischen den Gliedstaaten in sozio-ökonomischer Hinsicht eine ausgeprägte Asymmetrie besteht. Setzt eine Politikänderung auf Ebene des Zentralstaates die Zustimmung vieler oder sogar aller Gliedstaaten voraus und ist dieses Problem konfliktbehaftet, so besteht die Gefahr einer

Politikverflechtungsfalle mit all ihren typischen Begleiterscheinungen der politischen Unbeweglichkeit. Relevant für die Fragestellung dieses Beitrags sind politische Lösungen auf kleinstem gemeinsamen Nenner oder der Eingriffsverzicht „von oben" (Scharpf 1976, 1995).

Lehmbruch (1998: 27-30) hat auf eine weitere Blockadeursache in verflochtenen Entscheidungssystemen hingewiesen: Ein Reformstau ist dann wahrscheinlich, wenn eine handlungslogische Inkongruenz und eine enge Verzahnung zwischen den Arenen des Parteiensystems und des Bundesstaats besteht, d.h. wenn eine kompetitive Logik des Parteienwettbewerbs mit einer im Bundesstaat vorherrschenden Verhandlungslogik korrespondiert. Demgegenüber sind lose gekoppelte Politikarenen mit gleichgerichteter Handlungslogik entscheidungs- und reformfreudiger.

Von Bedeutung für die Erklärung wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungsdynamik ist schließlich, welche Gebietskörperschaft als erste sozialpolitisch tätig wurde und welche materiellen, finanziellen und organisatorischen Regelungen getroffen wurden. Diese Überlegung steht im Mittelpunkt von Theorien der Pfadabhängigkeit, die den sequentiellen Charakter von Politik betonen sowie auf steigende Skalenerträge („increasing returns") verweisen mit dem Effekt, dass „frühe" Entscheidungen in einem sequentiellen Prozess einen großen Nachhall entfalten und politische Inflexibilität im Sinne von wachsenden Kosten eines Pfadwechsels induzieren (Pierson 2000: 253). **(← p. 237)**

Auch die ökonomische Literatur thematisiert einige für die Sozialpolitik wichtige Auswirkungen vertikaler Machtfragmentierung. Systemwettbewerb der Gebietskörperschaften führt demnach in Analogie zum Markt zu mehr Effizienz und Innovation (Oates 1999). Horizontaler Wettbewerb führt zu einer besseren wirtschaftlichen Performanz, da schlechte Wirtschaftspolitik sanktioniert und Property Rights besser garantiert werden (Hayek 1976 [1939]; Weingast 1993). Auch wird die Expansion des öffentlichen Sektors eingedämmt: „Within federal systems especially, high levels of subnational revenue autonomy are associated with a smaller public sector" (Rodden 2000: 4). Das zentrale Argument lautet, dass der horizontale Systemwettbewerb innerhalb eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes die Exitoptionen für mobile Faktoren erhöht (Tiebout 1956). Abwanderungsoptionen sind dann gegeben, wenn sich die Gliedstaaten kraft einer hohen fiskalischen und sozialpolitischen Autonomie im Hinblick auf die Steuerbelastung sowie das sozialpolitische Leistungsspektrum stark unterscheiden, gleichzeitig aber ein freier Waren-, Kapital- und Personenverkehr garantiert ist. In diesem Fall kann die Abwanderungsmöglichkeit mobiler Faktoren den Spielraum für Umverteilungspolitik und sozialpolitische Alleingänge der Gliedstaaten einschränken. Dies gilt besonders für Programme, welche die Arbeitskosten belasten, kann aber auch regulative Sozialprogramme betreffen: „Even such legislation as the restriction of child labor or of working hours becomes difficult to carry out for the individual state" (Hayek 1976: 260). Eine pessimistische Sichtweise erwartet bei einem Scheitern von Harmonisierungsbemühungen einen ruinösen Systemwettbewerb (Sinn 1997, 1998). Horizontaler Wettbewerb kann so zu einer Bedrohung für soziale Standards werden und eine Negativspirale im Sinne eines race to the bottom auslösen, da Niedrigsteuerstaaten Kapital, hohe Sozialleistungen hingegen Transferempfänger anziehen.

Ähnlich dem ökonomischen Wettbewerb kann der föderale

Systemwettbewerb aber auch als Entdeckungsverfahren in Bezug auf neue Ideen und Problemlösungsmuster aufgefasst werden (Streit/Wohlgemuth 1999). Föderale Systeme stellen Experimentierfelder dar, wo neue Probleme zunächst auf kleinem Raum bearbeitet sowie Erfahrungen gesammelt und ausgetauscht werden können. Horizontaler Wettbewerb fördert daher Innovation und best-practice-Politiken mit möglichen spill-over-Effekten auf die Bundesstaatsebene. Kleinräumige politische Steuerung kann überdies problemadäquate und auf regionale Bedürfnisse abgestimmte Lösungen generieren sowie auf geänderte Problemlagen flexibel reagieren, da das dezentral verteilte gesellschaftliche Wissen (Hayek 1945) besser genutzt werden kann.

Diese potenziellen Einflusseffekte sind jedoch kontingent und variieren je nach der institutionellen Konfiguration des nationalen Mehrebenensystems und ihrer Rückkoppelung auf die Präferenzen, Handlungsressourcen und Strategien der am politischen Entscheidungsprozess beteiligten Akteure. Um den Einfluss föderaler Staatsstrukturen auf die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung im Einzelfall zu untersuchen, müssen daher folgende drei Aspekte beleuchtet werden (vgl. Pierson 1995), nämlich (1) die sozialpolitische und fiskalische Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern bzw. Kantonen, (2) der Einfluss der Gliedstaaten auf den politischen Entscheidungsprozess im Zentralstaat, d.h. die Anzahl von und die Wechselwirkungen zwischen institutionellen Vetopunkten (Immergut 1992) über die die Gliedstaaten Einfluss auf die Bundespolitik nehmen können, sowie (3) der Intensitätsgrad des horizontalen ökonomischen **(← p.238)** Wettbewerbs und das System des Finanzausgleichs. Gleichzeitig muss das parteipolitische Kräfteparallelogramm, insbesondere die parteipolitische Färbung der Regierung, stets im Blick gehalten werden.

Aus der Zusammenschau dieser Theorieströnge können drei Hypothesen über die sozialpolitische Entwicklungsdynamik in Bundesstaaten abgeleitet werden, die vor dem Hintergrund einer kontrastierenden Fallauswahl in den folgenden Abschnitten überprüft werden sollen: Bundesstaatlich regulierte Sozialpolitik wird ceteris paribus umso stärker gebremst,

- je stärker die (historische) sozial- und steuerpolitische Kompetenzverteilung zu Gunsten der Gliedstaaten geneigt ist (war),
- je stärker ihr Einfluss auf die Willensbildung im Bund ist und
- je ausgeprägter der horizontale ökonomische Wettbewerb zwischen ihnen ist.

2. Österreich

2.1 Entwicklung und Institutionen des österreichischen Bundesstaates

Als einer der Nachfolgestaaten der k.u.k Monarchie konnte die 1918 gegründete Republik Deutsch-Österreich (ab 1920 Republik Österreich) an keine bundesstaatliche Tradition anknüpfen. Die Habsburgermonarchie blieb bis zu ihrem Untergang ein dezentraler Einheitsstaat, eine Ähnlichkeit mit bundesstaatsähnlichen Strukturen war jedoch gegeben (Ermacora 1976: 39). Bereits mit dem Oktoberdiplom aus dem Jahr 1860 wurde eine Aufgabenteilung zwischen dem Reich und den Ländern in der Gesetzgebung verankert. Die

liberale Reichsverfassung von 1867 brachte nicht nur den endgültigen Durchbruch der konstitutionellen Monarchie, sondern fixierte im cisleithanischen Reichsteil mit den Paragraphen 11 und 12 des RGBl Nr. 141/1867 eine Kompetenzverteilung zwischen Reichsrat und den Landtagen, die bis in das Jahr 1925 gültig bleiben sollte.

Ein im Oktober 1918 von Kaiser Karl proklamiertes Manifest, das die Umwandlung des Staates in einen Bundesstaat anvisierte, konnte das Auseinanderbrechen des habsburgischen Vielvölkerstaates entlang der nationalitätsspezifischen Bruchstellen nicht mehr verhindern. Die Gründung der Republik wenige Wochen später erfolgte auf revolutionärem Wege durch Beseitigung der kaiserlichen Prärogative und die volle Herstellung der Volkssouveränität (Lehner 1995: 46). Dies gilt auch für den mit der Verabschiedung des Bundesverfassungsgesetzes (B-VG) am 1.10.1920 neu geschaffenen Bundesstaat, der als „typisches Beispiel für die revolutionäre Entstehung eines Bundesstaates aus einem Einheitsstaat gelten kann" (Pernthaler 1979: 20-21).

Sowohl die neue Bundesverfassung als auch der von ihr grundgelegte Bundesstaat waren Ausdruck eines politischen Kompromisses zwischen den föderalistischen Vorstellungen der Christlich-Sozialen Partei (CSP) und den eher zentralistischen Optionen der Sozialdemokratischen Arbeiter Partei (SDAP). Im Hinblick auf den Bundesstaat bestand der Kompromiss darin, dass zwar mit dem B-VG ein echtes föderatives System geschaffen wurde, welches jedoch von Beginn an eine starke Schlagseite zugunsten des Zentralstaates aufwies. Diese starken unitarischen Züge lassen sich an zahlreichen **(← p. 239)** Kriterien festmachen. So knüpfte die zunächst lediglich provisorisch geregelte Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern an die Kompetenzaufteilung der Dezemberverfassung von 1867 an und verlieh folglich dem Bund ein eindeutiges Übergewicht in der Gesetzgebung. Ferner war das 1922 verabschiedete Finanzverfassungsgesetz (F-VG) ebenfalls stark unitarisch konzipiert (Pfaundler 1931: 31), wobei zusätzlich erwähnt werden muss, dass der einfache Bundesgesetzgeber befugt wurde, die Abgabenordnung und den Finanzausgleich zu regeln. Drittens – und dies ist untypisch für föderale Staatswesen – ist die Gerichtsbarkeit ausschließlich Bundessache. Ferner greift die Bundesverfassung sehr weit in die politische Organisation der Länder ein. Schließlich wurde zwar analog zu allen Föderalismen ein Zweikammernsystem eingerichtet, dieses weist jedoch eine erhebliche Asymmetrie zu Gunsten der Volkskammer auf. Der Bundesrat repräsentiert die Länder in Gestalt eines Mittelweges zwischen dem Senatsprinzip und einer Vertretung der Länder in Relation zu ihrer Einwohnerzahl und wurde im Hinblick auf die Gesetzgebung lediglich mit einem suspensiven Vetorecht ausgestattet.

Als Innovation wurde mit dem B-VG ein eigenständiger Verfassungsgerichtshof geschaffen, der zwar an das Reichsgericht der Monarchie anknüpfte, hinsichtlich seiner Kompetenzen aber aufgewertet wurde. Von diesem heute als österreichisches System der Verfassungsgerichtsbarkeit bezeichneten Modell – insbesondere von der Kompetenz des Gerichts zur Prüfung von Gesetzen und Verordnungen – ging eine erhebliche Vorbildwirkung für andere Länder aus.

Von Anfang an dominierte in Österreich die parteienstaatliche über die bundesstaatliche Arena. Bereits in der Ersten Republik erfolgten starke

Zentralisierungsschübe. Mit den beiden B-VG Novellen 1925 und 1929 kam es zu einer beträchtlichen Unitarisierung, die von den mit Ausnahme Wiens bürgerlich regierten Ländern ohne größeren Widerstand hingenommen wurden (Werndl 1984: 26). Letztere Novelle führte auch zur Aufwertung des Bundespräsidenten und verankerte eine präsidiale Komponente im österreichischen Regierungssystem. Beide Novellen waren parteipolitisch motiviert und zielten darauf ab, durch Stärkung der Bundeskompetenzen die Sozialdemokratie generell, insbesondere aber auch ihr sozial- und wirtschaftspolitisches Gegenmodell in ihrer Wiener Hochburg zu schwächen. Die Ausschaltung der Sozialdemokratie und schließlich auch der Demokratie erfolgte in den Jahren 1933 und 1934. Die im Juli 1934 in Kraft gesetzte autoritäre Verfassung führte auch zu einer weiteren Schwächung des Föderalismus, ehe der „Anschluss" an das nationalsozialistische Deutschland im März 1938 nicht nur das Ende des Föderalismus, sondern auch das Ende der Eigenstaatlichkeit Österreichs bedeutete.

Im Jahr 1945 wurde das B-VG in seiner Fassung aus dem Jahr 1929 wieder in Kraft gesetzt. Ungeachtet dessen wurde die bereits in der Ersten Republik zu beobachtende Zentralisierung weiter vorangetrieben. Es war nun die Große Koalition, die mit ihrer Zweidrittelmehrheit die Verfassung beliebig verändern konnte. Erst 1974 und 1984 führten zwei Verfassungsnovellen zu einer Stärkung der Länder. Weitergehende Reformbemühungen schlugen bislang jedoch fehl. **(← p. 240)**

2.2 Föderalismus und Sozialpolitik: Kompetenzverteilung

2.2.1 K.u.k. Monarchie und Erste Republik

Österreich zählt bekanntlich zusammen mit Deutschland zu den Pionier-nationen staatlicher Sozialpolitik. Die Taaffeschen Sozialreformen erfolgten vor dem institutionellen Hintergrund eines dezentralisierten Einheitsstaates und unter semi- bzw. scheindemokratischen Bedingungen. Diese Sozialreformen waren das Werk einer konservativen Elite und wurden „von oben" (Alber 1982) oktroyiert. Ihre Motive waren vielschichtig: Legitimationsaspekte standen ebenso im Vordergrund wie der Versuch, der aufstrebenden Arbeiterbewegung den Wind aus den Segeln zu nehmen und über die Sozialvorschriften die Großindustrie zu schwächen, um hierdurch die kleingewerblichen Wirtschaftsstrukturen zu zementieren. Anders als die fast zeitgleich implementierten Bismarckschen Sozialreformen war die österreichische Sozialgesetzgebung nicht nach vorwärts, sondern nach rückwärts gerichtet (Rosenberg 1976). Sie war von ihrer Natur her antikapitalistisch, antiliberal und antiindustriell (Tálos 1981: 43-45). Reformimpulse gingen aber auch von Gemeinden aus, die sich durch die Schaffung einer Alters- und Invalidenversicherung finanzielle Entlastung erhofften, da eine Novellierung des Heimatgesetzes im Jahr 1896 die Wohnsitzdauer für den Bezug von Armenfürsorge auf zehn Jahre begrenzte (Gaertner 1909: 428). Mit Einführung der Unfallversicherung (1887), der Krankenversicherung (1888) sowie der Rentenversicherung für Privatangestellte (1906) usurpierte der Zentralstaat im cisleithanischen Teil der Doppelmonarchie die wichtigsten Politikfelder auf dem Gebiet der sozialen Sicherung. Österreich folgte in der Arbeiterversicherung stark

dem deutschen Vorbild, während die ebenfalls in den 1880er Jahren erlassenen Schutzgesetze für Fabriks- und Bergarbeiter sich eher an den Erfahrungen der Eidgenossenschaft orientierten (Ebert 1975). Die sozialpolitische Gesetzgebung in Ungarn und den zugeordneten Ländern[2] folgte beginnend mit der Einführung einer Krankenversicherung (1892) zeitversetzt und war weniger weitreichend als in der industriell höher entwickelten cisleithanischen Reichshälfte (Eichenhofer 1995). Die Sozialgesetze der Monarchie wurden in die Republik übergeführt. Analoges gilt übrigens für alle Nachfolgestaaten der Doppelmonarchie (Eichenhofer 1995: 191-192). Die bis 1920 währende Regierungsbeteiligung der Sozialdemokraten und die verheerende wirtschaftliche Lage nach Ende des Ersten Weltkrieges führten zu einer Reihe neuer Sozialgesetze. Hierzu zählt die Einführung des Achtstundentags oder die Schaffung der Arbeitslosenversicherung im Jahr 1920. Der Sozial(versicherungs)staat war also bereits in seinen Grundzügen etabliert, ehe das Land mit Inkrafttreten des B-VG im November 1920 ein Bundesstaat wurde!

Kaum bekannt ist der Umstand, dass fast der gesamte Normenkomplex sozialpolitischer Intervention der Monarchie insofern verfassungswidrig erlassen wurde, als § 11 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung (RGBl Nr. 141/1867) entsprechende Kompetenzen nicht dem Reichsrat überantwortete, sodass automatisch die Länder hierfür regelungsbefugt gewesen wären (Werndl 1984: 22-25). Dies ist auch deshalb relevant, da die Kompetenzverteilung der Monarchie von der Republik zunächst übernommen wurde und provisorisch bis 1925 in Kraft blieb. Dies bedeutet wiederum, dass **(← p. 241)** auch die frühe republikanische Sozialgesetzgebung sowohl im Hinblick auf das Sozialversicherungsrecht als auch auf das Arbeitsrecht verfassungswidrig[3] war. Allerdings gab es bis zur Einrichtung des Verfassungsgerichtshofes im Jahr 1920 keine Normprüfungsinstanz, die korrigierend eingreifen hätte können. Es ist daher wenig verwunderlich, dass der Verfassungsgerichtshof 1924 im Rahmen einer Gesetzesprüfung der 7. Novelle des Krankenversicherungsgesetzes, die eine Ausdehnung der Krankenversicherung auf landwirtschaftliche Arbeiter[4] vorsah, feststellte, dass dieses Gesetz wie auch die übrigen Sozialversicherungszweige ohne Kompetenzgrundlage erlassen wurde. Dieses Urteil untermauert das Vetopotenzial einer unabhängigen Verfassunsgerichtsbarkeit recht eindrücklich:

„Der vom Verfassungsgerichtshofe vertretenen Auffassung der §§ 11 und 12 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung hat die Verfassungspraxis der österreichischen Monarchie nicht selten widersprochen, indem wiederholt Materien, die unter keine der im § 11 aufgezählten zu subsumieren waren, reichsgesetzlich geregelt wurden. Eine solche Praxis war unter der Herrschaft der Verfassung von 1867 darum möglich, weil eine Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen <u>ausgeschlossen</u> war [...]. Seitdem jedoch durch die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen auf Antrag der Bundes- beziehungsweise Landesregierungen vom Verfassungsgerichtshof zu prüfen ist, muß jede Verfassungs- und somit insbesondere jede Kompetenzwidrigkeit

[2] Kroatien, Siebenbürgen, Fiume.

[3] Werndl (1984: 23) nennt explizit das Gesetz über die Errichtung von Einigungsämtern und über kollektive Arbeitsverträge (1920), das Bundesgesetz über die Gewerbeinspektion, das Gesetz zur Errichtung von Betriebsräten (1919) und jenes über die Errichtung der Kammern für Arbeiter und Angestellte (1920).

[4] Die verzögerte Einbeziehung dieser Berufsgruppe in die Sozialversicherung war nicht zuletzt starken föderalistischen Interessen geschuldet (Bruckmüller u.a. 1978: 90-91; Tálos 1981: 67).

eines Bundes- wie eines Landesgesetzes auch bei gehöriger Kundmachung zu der von der Verfassung ausdrücklich bestimmten Reaktion führen: zur Kassation durch den Verfassungsgerichtshof. Die Kompetenzbestimmungen der Verfassung von 1867 stammen aus einer Zeit, in der die politischen Ideen des Liberalismus vorherrschend waren. Weil man damals dem Staate überhaupt nur sehr wenige, nur die allerwichtigsten Kompetenzen zuerkannte, weil man damals gar nicht daran dachte, dem Staate oder den ihm als Organen eingegliederten öffentlich-rechtlichen Korporationen eine soziale Versicherung als Aufgabe zu übertragen, fehlt in der Aufzählung des § 11 unter anderen wichtigen Kompetenzen auch die ganze Sozialversicherung im allgemeinen und die soziale Krankenversicherung landwirtschaftlicher Arbeiter im besonderen" (Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes, Nr. 328, Neue Folge, 4. Heft, 1924, Wien 1925, S. 91-96, meine Hervorhebung).

Mit Inkrafttreten der neuen Kompetenzordnung des B-VG von 1920 im Jahr 1925 wurde dieser Umstand saniert, da nun gemäß Art. 10 B-VG das gesamte Sozialversicherungswesen und mit Ausnahme der land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter und Angestellten auch das gesamte Arbeitsrecht in Gesetzgebung und Vollziehung dem Bund überantwortet wurde. Gleiches galt für den Großteil des Gesundheitswesens und die Fürsorge für Kriegsteilnehmer und ihre Hinterbliebenen. In die Kompetenz des Bundes fiel ursprünglich gemäß Art. 11 B-VG auch das Volkswohnungswesen, wobei der Vollzug den Ländern übertragen wurde. Damit hatte der Bund 1925 für fast alle Bereiche der Sozialpolitik im engeren Sinn die Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen erwirkt. **(← p. 242)**
Das Recht auf Grundsatzgesetzgebung gemäß Art 12 B-VG 1920 besaß der Bund mit Inkrafttreten der Kompetenzordnung auch für die Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge, die Heil- und Pflegeanstalten (Krankenanstalten), die Einrichtungen zur Unterbringung verwahrloster und verbrecherischer Personen (z.B. Zwangsarbeitsanstalten)[5] und das Arbeiterrecht sowie den Arbeiter- und Angestelltenschutz für land- und forstwirtschaftliche Beschäftigte.

Untätig blieb der Bund in der Fürsorge/Sozialhilfe, die seit den 1860er Jahren von den Gemeinden im Rahmen ihres selbständigen Wirkungsbereichs getragen wurde. Hier galt mit dem Heimatgesetz von 1863 das Heimatortprinzip, welches Staatsbürgern in ihrer Heimatgemeinde einen Anspruch auf Armenunterstützung einräumte. Das Heimatgesetz ermächtigte überdies die Kronländer, flankierende Unterstützungsmaßnahmen zu treffen, wovon diese ab den 70er Jahren des 19. Jahrhunderts auch Gebrauch machten. Der neu gegründete Bundesstaat knüpfte – wie bereits erwähnt – an die Kompetenzverteilung der Monarchie an. Auch mit Inkrafttreten der Kompetenzverteilung des B-VG im Jahr 1925 blieb das Armenwesen Ländersache. Gemäß Art. 12 B-VG besitzt der Bund zwar das Recht, auf dem Gebiet des Armenwesens ein Grundsatzgesetz zu erlassen, er ließ dieses Recht aber sowohl in der Ersten als auch in der Zweiten Republik ungenutzt. Da der Bund nicht tätig wurde, setzten die Länder in der Ersten Republik die vom Heimatgesetz geprägten Fürsorgebestimmungen der Monarchie als Landesgesetze in Kraft.

Die hohe Konzentration von sozialpolitischen Aufgaben beim Bund

[5] Dieser Bereich wurde mit der Novelle des B-VG im Jahr 1929 der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterworfen (Werndl 1924: 37).

wurde durch das Finanzverfassungsgesetz 1922 im Bereich der öffentlichen Finanzen gespiegelt, das vor dem Hintergrund der kriegsbedingten politischen und ökonomischen Krisensituation dem Bund ein enormes Übergewicht verlieh, welches nie wieder rückgängig gemacht wurde (Pfaundler 1931: 420; Pernthaler 1984: 112-114).

Abgesehen von der frühen Usurpation der Sozialpolitik durch den Bund ist die weitere sozialpolitische Entwicklung der Ersten Republik ein interessantes Beispiel für das (sozial)politische Innovationspotenzial föderaler Systeme. Wie bereits ausgeführt wurde, war der Bundesstaat ein Kompromiss zwischen den föderalismusfreundlichen bürgerlichen Kräften und der eher einer zentralstaatlichen Lösung zugeneigten Sozialdemokratie. Dies änderte sich grundlegend als 1920 die SDAP aus der Regierung ausschied und Wien 1922 aus dem Bundesland Niederösterreich ausgegliedert und ein eigenständiges Bundesland wurde. Zwischen 1920 und dem Untergang der Demokratie 1933/34 setzten sich die politisch kurzlebigen Bundesregierungen abgesehen von einigen Beamtenkabinetten aus Christlich-Sozialen und deutschnationalen Kräften zusammen. Deren Interesse an einem Sozialausbau war gering, im Mittelpunkt stand vielmehr die Eindämmung des Austromarxismus und seiner politischen Optionen sowie die sozialpolitische Privilegierung von Angestellten. Die Sozialdemokratie versuchte demgegenüber, in ihrer Hochburg Wien ein gesellschafts- und sozialpolitisches Gegenmodell zu etablieren. **(← p. 243)**

2.2.2 Föderalismus als sozialpolitisches Experimentierfeld: Das rote Wien

Wien war die erste Millionenstadt der Welt, in der eine mit absoluter Mehrheit ausgestattete Linkspartei ihre kommunalpolitischen Vorstellungen verwirklichen konnte (Czeike 1983: 1045). Die sozialdemokratische Hochburg[6] Wien fungierte für ca. 15 Jahre als „sozialistisches Labor" zur Erprobung eines sozialpolitischen Gegenmodells zur Bundespolitik und zur Schaffung einer proletarischen Gegenkultur (Rabinbach 1983: 60-63; Gruber 1991). Zwischen 1919 bis zum Verbot der Partei 1934 regierte die SDAP mit absoluter Mehrheit. Demgegenüber wurden die restlichen Bundesländer bürgerlich regiert, der Einfluss der SDAP blieb dort auf lokale Hochburgen begrenzt (Jeffery 1995).

Vor dem Hintergrund der skizzierten verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung verblieb den Ländern in der Sozialpolitik die Regelung der Fürsorge. Hinzu kamen sozialpolitiknahe Kompetenzen in der Wohnungspolitik und im Elementarschul- und Volksbildungswesen. Diese Bereiche waren es auch, in denen die Sozialdemokraten ihre gesellschaftspolitischen Vorstellungen in Wien in die Tat umsetzten und mit ihren Reformen auch international starke Beachtung fanden (Rabinbach 1985: 187-246). Die Rahmenbedingungen für eine Reformpolitik waren in den Wirren nach Kriegsende zunächst äußerst ungünstig. Als vorteilhaft erwies sich hingegen die Abtrennung der Stadt von Niederösterreich und die Schaffung des Bundeslandes Wien im Jahr 1922. Dadurch erhielten die Sozialdemokraten Zugriff auf die Steuerpolitik

[6] 1929 zählte die SDAP in Wien ca. 418 000 Mitglieder. Dies entsprach ca. 58% des Gesamtmitgliederbestandes der Partei in Österreich (Gruber 1991: 20).

und konnten diese für sozialpolitische Reformprojekte instrumentalisieren. Unter Federführung von Stadtrat Hugo Breitner kam es zu einer Neuordnung des Steuersystems. Da die Länder in der Ersten Republik noch über ein ausgeprägtes Steuer- und Abgabenerfindungsrecht verfügten (Pernthaler 1984: 113-114), wurden insbesondere die reichen Bevölkerungsgruppen mit Luxussteuern (Steuern auf Reitpferde, Hauspersonal, Kraftwagen und Luxuswarenabgaben) belastet. Schließlich wurde auch eine über die betriebliche Lohnsumme bemessene Fürsorgeabgabe erhoben (Czeike 1983: 1051). 1923 wurde eine sozial gestaffelte Wohnbausteuer eingeführt, mit deren Einnahmen der kommunale Wohnbau vorangetrieben wurde. Die Steuerreform Breitners bildete damit eine wesentliche Voraussetzung für die auf drei sich wechselseitig stützende Säulen, Wohnen – Fürsorge – Bildung, beruhende kommunale Sozialpolitik der Wiener SDAP.

Der Argwohn der bürgerlichen Bundesregierung gegenüber dem roten Wien war u.a. deshalb so ausgeprägt, da die ehemalige k.u.k. Reichshaupt- und Residenzstadt Wien mit fast zwei Millionen Einwohnern das einwohnerstärkste Bundesland bildete. Damit lebte fast jeder dritte Bewohner Österreichs in Wien, sodass die Stadt von besonderer wahlstrategischer Bedeutung war. Für Verfassungsgesetze benötigte die Bundesregierung die Zustimmung der SDAP, wobei es ihr bis zum Ende der Republik nicht gelang, den Mandatsanteil der Sozialdemokratie unter ein Drittel zu drücken. Dies verstärkte den Antagonismus zwischen dem roten Wien und der rechtsbürgerlichen Bundesregierung. Aus parteipolitischen Interessen wechselten plötzlich Gegner und Befürworter des Föderalismus: Die Christlich-Sozialen versuchten über den Weg der Zentralisierung das Wiener Modell aus den Angeln zu heben, während die Sozialdemokratie **(← p. 244)** zum Teil zum Verfechter des Föderalismus wurde. Dies unterstützt sehr plastisch eine Hypothese Paul Piersons (1995), dass regional konzentrierte politische, ethnische oder konfessionelle Minderheiten versuchen, politische Regulierungskompetenzen auf lokaler Ebene zu halten. Bereits 1921 verkündete die SDAP, „dass sie nur dann, wenn die Länderautonomie für sie nützlich sei, ihrer Weltanschauung Vorteile biete, die dadurch gegebenen Rechte ausnutzen werde" (Kathrein 1983: 50-51). Die politische Rechte dagegen versuchte genau diese Autonomie Wiens zu schwächen. Ein Instrument hierzu war der Finanzausgleich, aber auch der Verfassungsgerichtshof wurde angerufen, um politisch unliebsame Gemeindesteuern überprüfen zu lassen (Czeike 1983: 1061). Auch die von der politischen Rechten initiierte B-VG Novelle 1929 zielte darauf ab, den bürgerlich regierten Zentralstaat und die Staatsautorität zu stärken, Wien zu schwächen und die Stadt als ein bundesunmittelbares Gebiet zu etablieren. Die Schwächung der Sozialdemokratie gelang jedoch nur auf nichtkonstitutionelle Weise. Noch vor dem Verbot der Partei wurden zum Teil auf verfassungswidrige Weise der Stadt Wien Finanzzuweisungen entzogen (Kathrein 1983: 56-57), was zum Ende der Wohnbautätigkeit des roten Wiens führte. Die Ausschaltung des Parlaments und in weiterer Folge das Verbot der SDAP 1934 mündeten in der austrofaschistischen Diktatur und mit dem „Anschluss" an das Dritte Reich schließlich in das Ende der Eigenstaatlichkeit. Die nationalsozialistische Herrschaft verstärkte in der Sozialpolitik und v.a. im Bereich der Finanzpolitik die Zentralisierungstendenzen, die mit der Gründung der Zweiten Republik nicht wieder rückgängig gemacht wurden.

2.2.3 Zweite Republik

Im Hinblick auf die sozial- und fiskalische Kompetenzverteilung setzte sich der Trend zur Zentralisierung bis 1974 fort. Im Bereich der Finanzverfassung wurde durch die Austrifizierung der reichsdeutschen Finanzordnung (Pernthaler 1984: 116) einem hohen Zentralismus die Bahn gebrochen, der mit dem F-VG 1948 für die Zweite Republik festgeschrieben wurde. Diese starke fiskalische Stellung des Bundes erleichterte den raschen Ausbau des Wohlfahrtsstaates nach dem Zweiten Weltkrieg und die Aufschließung neuer sozialpolitischer Tätigkeitsbereiche für den Bund. Den Hintergrund hierfür bildete neben exzeptionellen ökonomischen Rahmenbedingungen die bis 1966 regierende Große Koalition der zwei Sozialstaatsparteien ÖVP und SPÖ, die mit ihrer Zweidrittelmehrheit die Verfassung nach Belieben gestalten konnten. Tatsächlich wurden Kompetenzänderungen in dieser Periode oft mittels Verfassungsbestimmungen durchgepeitscht. Die Motive waren verschieden. Sie entsprangen „politischem Tagesbedürfnis" (Ermarcora 1976: 80), waren eine Reaktion auf Erkenntnisse des VfGHs oder sollten eine Überprüfung durch diesen präventiv verhindern. In der Sozialpolitik wurde dem Bund mit Verabschiedung der folgenden Gesetze eine Reihe zusätzlicher Kompetenzen überantwortet (vgl. Werndl 1984):

- Arbeitsrecht, Arbeiter- und Angestelltenschutz für Dienstnehmer in Sägen, Harzverarbeitungsstätten, Mühlen und Molkereien, die von land- und forstwirtschaftlichen Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften betrieben werden (BVG BGBl. Nr. 139/1948)
- Jugendeinstellungsgesetz (BGBl. Nr. 140/1953; zeitlich befristet) **(← p. 245)**
- Kinderbeihilfen und Familienlastenausgleich (BVG BGBl. Nr. 8/1955)
- Wohnungsbeihilfengesetz (BGBl. Nr. 163/1956)
- Arbeitsplatz-Sicherungsgesetz (BGBl. Nr. 154/1956)
- Opferfürsorgewesen (BGBl. Nr. 77/1957)
- Invalideneinstellungsgesetz (BGBl. Nr. 22/1970; zeitlich befristet)
- Schülerbeihilfengesetz (BGBl. Nr. 253/1971)

Auch der bedeutendste Ausbau des Sozialstaates in jüngerer Zeit, die Einführung des Pflegegeldes 1993 führte zu einer Ausdehnung der Bundeskompetenzen in der Sozialpolitik. Bemerkenswert dabei ist, dass das Bundespflegegesetz wesentlich auf das Betreiben der Länder zurückgeht, die sich mit einem Bundesgesetz – ähnlich wie die Kommunen in Deutschland – eine finanzielle Entlastung bei den sozialen Dienstleistungen erhofften (Tálos/Wörister 1994: 237). Dies illustriert eindrücklich, dass die Länder auch Bittsteller des Bundes werden können, wenn sie sich finanziell überfordert fühlen. Die Länder drängten insbesondere auf volle Kostenübernahme des Pflegegeldes für renten- und unfallversicherte Pflegebedürftige durch den Bund (Behning 1999: 106-107). Im Rahmen einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG (BGBl. Nr. 866/1993) verpflichteten sie sich jedoch zum Aufbau eines flächenendeckenden Mindestangebots bei sozialen Diensten sowie zur subsidiären Ausrichtung von Pflegegeld für vom Bundesgesetz nicht erfasste pflegebedürftige Personen nach gleichen Zielsetzungen und Grundsätzen wie der Bund.

Nachdem der Bund im Bereich der Sozialhilfe auch nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs inaktiv blieb, setzten die Länder die alten, aber nun

während des „Anschlusses“ mit reichsdeutschen Fürsorgeelementen angereicherten Bestimmungen der Ersten Republik in Kraft. 1951, 1958 und 1967 scheiterten drei Versuche des Bundes zur Realisierung eines Grundsatzgesetzes an den Partikularinteressen der Länder, woraufhin der Bund 1968 auf eine Rahmenregelung formell verzichtete und damit den Ländern den Raum frei machte (Pfeil 1989: 37). Dies löste in den 70er Jahren einerseits einen Modernisierungsschub aus, da die Länder nun neue modernere Sozialhilfegesetze erlassen haben, andererseits führte dies auch zu einer materiellen und regionalen Zersplitterung dieser Materie, die bis heute anhält (Pfeil 2000). Die Richtsätze für Unterstützungsleistungen variieren zwischen den Ländern beträchtlich und haben sich in den letzten 25 Jahren auch deshalb auseinander entwickelt, weil horizontale Harmonisierungsbestrebungen von seiten Niederösterreichs am Widerstand anderer Bundesländer gescheitert sind. Die hohe Varianz bei den Leistungssätzen zwischen den Ländern[7] ist primär mit „föderalistisch motivierter Eigenwilligkeit“ zu erklären (Pratscher 1997: 51).

Neben der Sozialhilfe zählt heute die Jugendwohlfahrt, die Behindertenhilfe, und das Landespflegegeld zu den wichtigsten sozialpolitischen Kompetenzen der Länder (Dimmel 2000). Diese Systeme sind stark miteinander verflochten und anfällig für Zuständigkeitskonflikte und Zuständigkeitslücken (Dimmel 2000: 210, 221). Auf dem Gebiet der Behindertenhilfe scheiterten in den 50er Jahren Versuche zur Schaffung **(← p. 246)** eines Bundesgesetzes am Widerstand der Länder (Schmid 2000). Sie wird zum Teil durch eigene Gesetze, zum Teil aber auch durch die Sozialhilfe geregelt. Auf dem Gebiet der Jugendwohlfahrt besitzt der Bund seit 1920 die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung. Ein 1989 erlassenes (BGBl. Nr. 161/1989) und 1998 novelliertes Gesetz stellt gegenwärtig Grundsätze in der Säuglings-, Mutterschafts- und Jugendfürsorge auf. Beim Landespflegegeld handelt es sich um subsidiäre Leistungen zum Bundespflegegeld. Sozialpolitiknahe Kompetenzen der Länder finden sich schließlich noch im Bereich des Kindergarten- und Hortwesens. Insgesamt trugen die Länder 1998 ca. 5% des Gesamtausgaben für soziale Sicherheit, d.h. 29,2 von 589,9 Mrd. ATS (Pratscher/Stolitzka 2000: 438).

2.3 Mitwirkung der Länder an der Willensbildung im Bund (Vetopunkte)

Wie ist dieser für föderale Länder ungewöhnlich hohe Zentralisierungs- und Ausbaugrad in der Sozialpolitik zu erklären? Die Antwort ist vielfältig. Neben dem Politikerbe eines unter semidemokratischen Bedingungen konstituierten Sozialstaates dominiert seit Gründung der Republik die parteienstaatliche Politikarena die Bund-Länder-Beziehungen. Hierfür zeichnet sowohl die dem Bund zugewiesene Kompetenzfülle als auch die dem parlamentarischen Regierungssystem geschuldete hohe Parteidisziplin verantwortlich. Außerdem wurde die in der Zweiten Republik dominante Regierungsform der Großen Koalition mehrheitlich auf Länderebene durch

[7] Die Sozialhilfe-Richtsätze für Alleinstehende im Jahr 2000 schwanken zwischen 4937 ATS (Kärnten) und 6540 ATS (Oberösterreich). Die Höhe der Richtsätze steht meinen statistischen Analysen zufolge weder mit ökonomischen (Arbeitslosigkeit, BIP pro Kopf, Finanzschuld, Wohnkosten) noch mit politischen Gegebenheiten in den Ländern in Zusammenhang.

Proporzregierungen gespiegelt, wodurch keine Reibungsflächen durch divergente Handlungslogiken entstanden sind. Vertikale Konflikte wurden auch deshalb vermieden, weil sich sozialpolitische- und fiskalische Kompetenzen in der Hand des Bundes konzentrierten. Ferner sind die Länder im Zentrum schwach vertreten und verfügen über keine formellen Vetomöglichkeiten, um die Bundespolitik nachhaltig zu beeinflussen. So gab es bis 1984 keine Mitwirkungsrechte der Länder bei Verfassungsänderungen in Bezug auf die bundesstaatlichen Kompetenzverteilung. Erst mit der B-VG-Novelle 1984 ist gemäß Art. 44 (2) B-VG für Verfassungsgesetze oder in einfachen Gesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen, welche die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern verändern, eine Zweidrittelmehrheit im Bundesrat erforderlich. Der Bundesrat erwies sich aber auch als zu schwach, um die Interessen der Länder bei einfachen Bundesgesetzen wahrzunehmen. Indikator hierfür ist die Zahl der eingelegten Vetos gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates. Zwischen 1945 und 2001 (Januar) wurde lediglich in 111 Fällen von dem Einspruchsrecht Gebrauch gemacht (vgl. Tabelle 1). Ein analoges Bild ergibt sich für die Erste Republik: 1087 verabschiedeten Gesetzen stehen nur 38 Einsprüche gegenüber, wovon nur zehn Einsprüche aufgrund einer mutmaßlichen Verletzung von Länderinteressen eingelegt wurden[8] (Kathrein 1983: 35-36). Das Motiv für einen Einspruch lag nur selten in der Verteidigung spezifischer Länderinteressen begründet. Gemäß dem Kooperationsgebot von Art. 24 B-VG wurde ein Bundesratveto meist dazu instrumentalisiert, um den Nationalrat auf textliche und inhaltliche Fehler hinzuweisen (Ermarcora 1976: 85; Kathrein 1983: 38; Müller 1992: 123; Hummer 1997: 370). **(← p. 247)**

Ein Veto wurde sowohl in der Ersten als auch in der Zweiten Republik vor allem bei gegenläufigen Mehrheiten im National- und Bundesrat, und damit auch aus politischen Motiven heraus, eingelegt (Obinger 2001: 371). Gegenläufige Mehrheitsverhältnisse waren in der Zweiten Republik nur möglich, wenn eine der beiden Großparteien in der Opposition war. So ist die hohe Zahl von Einsprüchen in der Ära der SPÖ/FPÖ-Koalition (1983-86) darauf zurückzuführen, dass die oppositionelle Volkspartei über eine länger währende Mandatsmehrheit im Bundesrat verfügte. Analog ist die relativ hohe Einspruchsfrequenz in den Jahren 1921, 1922 und 1932 auf gegenläufige Mehrheitsverhältnisse in beiden Kammern zurückzuführen (Kathrein 1983). Von den insgesamt 149 Einsprüchen zwischen 1920 und 2001 richteten sich 38 gegen sozialpolitische Gesetze, der Großteil davon gegen Projekte, die unter sozialdemokratischer Kanzlerschaft zwischen 1971-86 initiiert wurden. 34 dieser Einsprüche wurden mit einem Beharrungsbeschluss des Nationalrates ausgehebelt, in zwei Fällen wurde das Gesetz geändert und ebenfalls zweimal kam es zu keiner Reaktion des Nationalrates (Unternehmerkrankenversicherung, Einführung eines Karenzurlaubs für Väter). Beim Einspruch gegen das Unternehmerkrankenversicherungsgesetz rügte der Bundesrat v.a. die fehlende Rücksprache mit den Betroffenen (Hummer 1997: 383). Die Karenzgeldregelung scheiterte, da die SPÖ/FPÖ-Koalition kurz nach dem Bundesratsveto auseinanderbrach. Der Karenzurlaub für Väter wurde im Rahmen des Eltern-Karenzurlaubes 1989 beschlossen und deckte sich weitgehend mit dem 1986 gescheiterten Gesetz (Mairhuber 1998: 154-155). Ein Einfluss der Zweiten

[8] Viermal fasste diesbezüglich der Nationalrat einen Beharrungsbeschluss (Kathrein 1983: 50).

Kammer auf die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung ist damit de facto inexistent. Der Bundesrat hat aber auch sein Initiativrecht nicht ausgenützt. In der Ersten Republik stammte lediglich eine einzige Gesetzesinitiative aus dem Bundesrat, in der Zweiten Republik wurden bislang immerhin 45 Initiativen lanciert. Totes Recht blieb sowohl in der Ersten wie auch in der Zweiten Republik das Recht des Bundesrates nach Initiierung eines Referendums in Zusammenhang mit einer Teiländerung der Verfassung. Auch dieser Vetopunkt blieb damit völlig ungenutzt (Kathrein 1983; Fallend 2000).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Bundesrat keine effektive Waffe zur Wahrung der Länderinteressen bildete. Hinsichtlich der zahlreichen Kompetenzverlagerungen konstatiert Ermarcora (1976: 85): „Gegen keinen einzigen der zahlreichen Angriffe, die seit 1945 auf die Rechte der Länder unternommen wurden [...] hat sich der Bundesrat zur Wehr gesetzt" und sei deshalb ein „untaugliches Instrument zur Vertretung von Länderinteressen". Zu einem ähnlich vernichtenden Urteil gelangt Kathrein (1983) für die Erste Republik: „Zwischen dem Anfang der Tätigkeit des Bundesrates [...] und seinem unrühmlichen Ende spannt sich ein Bogen föderalistischer Ignoranz, Inaktivität und Erfolglosigkeit" (Kathrein 1983: 57). Dies lag nicht nur an den schwach ausgebauten Mitbestimmungsmöglichkeiten, sondern auch an der Dominanz der parteienstaatlichen Arena. Daneben spielten auch Sachzwänge eine Rolle: Insbesondere gilt es zu berücksichtigen, dass die Zentralisierungsschübe sowohl in der Ersten und Zweiten Republik vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Wiederaufbaus nach zwei Weltkriegen und der politischen Neuordnung des Staatswesens gesehen werden müssen. Gerade mit dem F-VG aus dem Jahr 1922 sollte die Handlungsfähigkeit des Bundes vergrößert werden, wobei der Bundesrat den wirtschaftlichen Wiederaufbau nicht verzögern wollte (Kathrein 1983: 52). **(← p. 248)**

Tabelle 1: Einsprüche des Bundesrates gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates und Reaktion des Nationalrates 1920-2001 (sozialpolitische Vorlagen in Klammer)

Gesetzgebungsperiode	Einsprüche des Bundesrates	Beharrungsbeschluss des Nationalrates	Änderung des Gesetzes durch den Nationalrat	Keine Reaktion des Nationalrates
I (1920-23)	19 (1)[a]	3 (0)	11 (1)	5 (0)
II (1923-1927)	6 (2) [b]	2 (1)	3 (1)	1 (0)
III (1927-1930)	6 (0)	2 (0)	4 (0)	0 (0)
IV (1930-1934)	7 (0)	5 (0)	2 (0)	0 (0)
V (1945-49)	10 (0)	4 (0)	5 (0)	1 (0)
VI (1949-53)	2 (1) [c]	0 (0)	0 (0)	1 (1)
VII (1953-56)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
VIII (1956-59)	4 (0)	1 (0)	3 (0)	0 (0)
IX (1959-62)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
X (1962-66)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
XI (1966-70)	12 (0)	9 (0)	0 (0)	3 (0)
XII (1970-71)	3 (0)	3 (0)	0 (0)	0 (0)
XIII (1971-75)	4 (2) [d]	4 (2)	0 (0)	0 (0)
XIV (1975-79)	14 (3) [e]	14 (3)	0 (0)	0 (0)
XV (1979-83)	13 (5) [f]	11 (5)	0 (0)	2 (0)
XVI (1983-86)	47 (24) [g]	44 (23)	2 (0)	1 (1)
XVII (1986-90)	1 (0)	0 (0)	1 (0)	0 (0)

XVIII (1990-94)	1 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (0)
XIX (1994-1996)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
XX (1996-1999)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
XXI (1999-?)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Summe	149	102	31	15
Davon Sozialpolitik	38	34	2	2

Quelle: Parlamentsdirektion, Hummer (1997).
Anmerkungen: a= Bäckereiarbeitergesetz
b = Regelung des Hebammenwesens (Beharrungsbeschluss); Krankenversicherung der Staatsbediensteten (Änderung)
c = Unternehmerkrankenversicherung
d = 7. Novelle Bauern-Krankenversicherungsgesetz, Änderung des BG über Wohnbeihilfen
e = Sozialversicherungsänderungsgesetz, Familienlastenausgleichsnovelle, Arbeitsverfassungsgesetz
f = 12. Novelle Beamten-Kranken- und Unfallversicherung, BG über Änderung des Heimarbeitsgesetz, Änderung des Bauarbeiter-Urlaubsgesetz, BG über die Änderung der urlaubsrechtlichen Änderungen in verschiedenen Gesetzen, Landarbeitsgesetz-Novelle
g = Änderung des Familienausgleichsgesetzes, 39., 40. und 41. ASVG-Novelle, 13., 14. und 15. Novelle der Beamten-Kranken- und Unfallversicherung, 7., 8. und 9. Novelle des Bauern-Sozialversicherungsgesetzes, Änderung des Notarversicherungsgesetzes, 4. und 5. Novelle des Freiberuflichen-Sozialversicherungsgesetz, 8., 9. und 10. Novelle zum Gewerblichen-Sozialversicherungsgesetz, BG über die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit, BG mit dem das Hausbesorgergesetz, das ASVG, das Arbeitslosenversicherungsgesetz, und das Arbeitsverfassungsgesetz geändert werden, BG mit dem das Arbeitsmarktförderungsgesetz und das Arbeitslosenversicherungsgesetz geändert werden, Änderung des Pensionsgesetz und Bundesforste-Dienstordnung, Änderung des Sonderunterstützungsgesetz, Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetz, Aufhebung des BG über Wohnbeihilfen, Karenzurlaub für Väter (keine Reaktion des Nationalrates).

(← p. 249)

Effektiven Einfluss auf die Bundespolitik üben die Länder in erster Linie über informelle Kanäle aus. Die zahlreichen Landeshauptmänner-, Landesamtsdirektoren- und Landesreferentenkonferenzen sind als Teil der Realverfassung eine fast logische Folge der „strukturellen Probleme des rechtlich-institutionalisierten Kooperationsinstrumentariums des österreichischen Bundesstaates“ (Weber 1992: 410). Diese Konferenzen arbeiten ohne Rechtsgrundlage und die Entscheidungen basieren auf dem Einstimmigkeitsprinzip. Dieses konstituiert zwar Kompromisszwänge und führt zuweilen auch zu einer Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners, gleichzeitig sind die Beschlüsse jedoch breit legitimiert (Weber 1992: 414; Luther 1997: 917). Zu den wichtigsten Agenden dieser Konferenzen zählen fiskalische Angelegenheiten sowie die bundesstaatliche Kompetenzverteilung (Luther 1997: 916). Angesichts der schwachen Stellung des Bundesrates wird über diese informellen Gremien versucht, Zentralisierungsbestrebungen seitens des Bundes entgegenzuwirken. Allerdings gerät eine effektive Vertretung der Länderinteressen nicht selten mit parteipolitischen Rationalitäten in Konflikt. Zwar kann der Bund gegen einstimmige Beschlüsse der Landeshauptmännerkonferenz nur schwer eine Maßnahme durchsetzen, dem steht jedoch entgegen, dass die Landeshauptleute in der Regel in die Willensbildung ihrer Parteizentralen eingebunden sind, sodass häufig parteipolitische Loyalitäten die Länderinteressen überlagern (Weber 1997: 60). Formelles Gehör finden die Länder jedoch im vorparlamentarischen Begutachtungsverfahren.

2.4 *Finanzausgleich und horizontaler Wettbewerb*

Seit Gründung der Republik weist die Finanzverfassung dem Bund ein klares Übergewicht zu. Der Anteil der Länder an den Gesamtsteuereinnahmen beträgt heute ca. 11% (vgl. Tabelle 2), sodass die Länder ihre Einnahmen überwiegend aus dem vertikalen Finanzausgleich beziehen und damit Kostgänger des Bundes sind (Luther 1997: 910). Der „zentralistische Tenor" des F-VG (Hengstschläger 1997: 185) wird auch im internationalen Vergleich deutlich, der Österreich zusammen mit Australien als jene Länder unter den föderal verfassten Staaten ausweist, in denen dem Zentralstaat der Großteil der Steuern und Abgaben zufließt (Watts 1999: 46). Eine neue Untersuchung der OECD (2000: 14-15) zeigt, dass selbst in unitarischen Ländern wie Finnland, die Kommunen stärkere Befugnisse bei der Gestaltung von Steuersätzen und der Steuerbasis besitzen als im föderalen Österreich.

Das Finanz-Verfassungsgesetz (F-VG) aus dem Jahr 1948 regelt nur abstrakte Abgabentypen[9]. Im (zeitlich befristeten) Finanzausgleichsgesetz wird typischerweise die Zuordnung konkreter Abgaben in eine dieser Kategorien sowie die Aufteilung der Ertragsanteile vorgenommen. Bemerkenswerterweise handelt es sich hierbei um ein einfaches Bundesgesetz, sodass die Kompetenz-Kompetenz im Finanzwesen in der Hand des einfachen (!) Bundesgesetzgebers liegt, der über Besteuerungsrechte und die Verteilung der Einnahmen bestimmt. Allerdings wird der Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften **(← p. 250)** ausverhandelt, sodass die Länder auf den Finanzausgleich zumindest partiell Einfluss nehmen können.

Tabelle 2: Einnahmenstruktur der Republik Österreich im Jahr 2000 in Mrd. ATS.

Einnahmen	Bund	Länder	Gemeinden	Sozialversicherungsträger	Gesamt
Steuern	562,4	89,4	137,6	0,0	789,4
Beiträge zur sozialen Sicherheit	98,1	21,0	16,7	346,1	481,9
Produktionserlöse	5,0	22,4	49,6	9,4	86,4
Einkünfte aus Vermögen	18,3	5,2	6,6	1,9	32,0
Transfers zwischen den Gebietskörperschaften	39,9	154,1	54,8	129,3	378,0
Sonstige Einnahmen	24,0	6,7	4,2	9,7	44,6
Gesamt	747,7	298,9	269,5	496,3	1812,3

Quelle: Österreichischer Gemeindebund/Österreichischer Städtebund (2001: 16).

Obwohl der Grundsatz besteht, dass jede Staatsebene den Aufwand, welcher bei der Besorgung ihrer Aufgaben anfällt, selber zu tragen hat, hat die Finanzverflechtung zwischen den Gebietskörperschaften – nicht zuletzt im Zuge des Ausbaus des Wohlfahrtsstaates – zugenommen. Sichtbar ist diese Verzahnung etwa im Bereich der Krankenanstaltenfinanzierung, die auf einer

9 § 6 (1) F-VG nennt fünf Hauptabgabenformen, z.B. ausschließliche Bundesabgaben, deren Ertrag ganz dem Bund zufließt, oder zwischen Bund und Ländern geteilte Abgaben, an deren Ertrag Bund und Länder (und Gemeinden) beteiligt sind.

Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG basiert, oder in der Sozialhilfe und im Kindergartenwesen, wo eine beträchtliche Finanzverflechtung insbesondere zwischen Ländern und Gemeinden besteht (ausführlich hierzu Österreichischer Gemeindebund/Österreichischer Städtebund 2001: 201ff.).

Aufgrund ihrer geringen sozialpolitischen Kompetenzen und dem geringen Spielraum in der Steuerpolitik können die Bundesländer keine unterschiedlichen Leistungspakete anbieten, die bedeutende Wanderungsbewegungen und einen Unterbietungswettlauf katalysieren könnten. Lediglich die Richtsätze der Sozialhilfe variieren stark, allerdings unabhängig von der ökonomischen Leistungsfähigkeit oder dem Problemdruck in Gestalt von Arbeitslosenquoten. Ferner führte die frühe Besetzung der Sozialpolitik durch den Bund früh zu national einheitlichen Sozialstandards und Steuersätzen. Da mit wenigen Ausnahmen (Jugendfürsorge) zudem auch Rahmengesetze fehlen, die den Ländern einen größeren Handlungsspielraum einräumen würden, war und ist die Gefahr eines sozialpolitischen Unterbietungswettlaufs de facto inexistent. Gleichzeitig limitiert die gegenwärtige Kompetenzstruktur aber auch die sozialpolitische Experimentiertätigkeit der Länder. **(← p. 251)**

3. Schweiz

3.1 Genese und Institutionen des schweizerischen Bundesstaates

Nach kurzem militärischen Konflikt zwischen katholischen und protestantischen Kantonen ging 1848 aus dem losen Staatenbund der „Schweizerischen Eidgenossenschaft" der älteste europäische Bundesstaat hervor. Neben der föderalen Staatsstruktur stach die Schweiz zu diesem Zeitpunkt auch wegen ihrer damals – abgesehen von einigen Hansestädten – einmaligen republikanischen Staatsform und dem allgemeinen Männerwahlrecht weit aus der politischen Landkarte Europas hervor. Die 1848 verabschiedete Bundesverfassung (BV) folgte konstitutionellen Prinzipien, die in den 1830er Jahren von einigen Regenerationskantonen vorgezeichnet wurden und verknüpfte diese konstitutionellen Innovationen mit Verfassungselementen aus den USA und Frankreich (Kölz 1998: 25-29). Gerade im Hinblick auf den Bundesstaat wurden Teile der US-amerikanischen Bundesstaatskonzeption übernommen und ein symmetrisches Zweikammersystem mit paritätischer Repräsentation der Gliedstaaten in der Zweiten Kammer geschaffen (Netzle 1998: 55-57). Die maßgeblich von liberalen Kräften geprägte Bundesverfassung legte den Grundstein für eine Repräsentativdemokratie mit Mehrheitswahlrecht. Die direktdemokratischen Instrumente wurden erst schrittweise ausgebaut und blieben zunächst nur auf obligatorische Verfassungsänderungen beschränkt. Der Bund verfügte auf Basis der BV von 1848 lediglich über bescheidene Kompetenzen, die erst mit der Revision der Bundesverfassung im Jahr 1874 ausgeweitet wurden. Mit dieser Revision wurde auch das fakultative Gesetzesreferendum und eine Bundesverfassungsgerichtsbarkeit – allerdings nur gegenüber den Kantonen – eingeführt (Kölz 1998: 35). 1891 folgte die Volksinitiative auf Partialrevision der BV. Auch mit Blick auf die Direktdemokratie adaptierte der Bund Institutionen, die in den 60er Jahren auf kantonaler Ebene von

der so genannten Demokratischen Bewegung erkämpft wurden. Die Kantone fungierten damit als „politisches Labor" (Schaffner 1998: 201), von wo aus konstitutionelle Innovationen – begleitet von zum Teil heftigen Konflikten – auf die Bundesebene durchsickerten. Mit Hilfe der direktdemokratischen Instrumente versuchte die katholischen Minderheit die freisinnige Hegemonie in Parlament und Bundesrat aufzubrechen. Diese Vetopolitik gab den Anstoß für jenen Prozess der paradigmatischen Integration (Deutsch 1976), der schließlich zum Durchbruch der Konkordanzdemokratie führte (Neidhart 1970). Durch Integration der Katholisch-Konservativen in den Bundesrat (1891), der Einführung des Verhältniswahlrechts (1918) und der Einbindung der BGB (1929) sowie zuletzt der Sozialdemokratie in die Bundesregierung (1943) war die Transformation von der Mehrheitsdemokratie hin zu der mit ihren zahlreichen Proporzregeln flankierten Konkordanzdemokratie vorerst abgeschlossen, ehe die 1959 gefundene Zauberformel diese bis heute zementierte. Damit dominieren sowohl in der parteienstaatlichen Arena als auch in den vertikalen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen Verhandlungslogiken. Überdies sind diese Arenen nur lose gekoppelt (Armingeon 2000: 113), wobei hier politikfeldspezifische Differenzierungen angebracht sind. Demgegenüber erfuhr die Bundesstaatskonzeption keine grundlegenden Änderungen. Zwar kam es auch in der Schweiz zu einer Zentralisierung der Staatsaufgaben, diese verlief aus vielfältigen und in der Folge am **(← p. 252)** Beispiel der Sozialpolitik darzulegenden Gründen aber schleppender als in anderen Ländern (Blankart 1998). Neben einer zu Gunsten der Kantone gelagerten ursprünglichen Kompetenzverteilung in der Sozial- und Steuerpolitik spielten dabei die Verschränkungen zwischen dem Föderalismus und der direkten Demokratie sowie die ausgeprägten Mitwirkungsrechte der Kantone in der politischen Entscheidungsfindung auf Bundesebene eine maßgebliche Rolle.

3.2 Föderalismus und Sozialpolitik: Kompetenzverteilung

In der ursprünglichen Bundesverfassung von 1874 hatte der Bund abgesehen von Art. 34 BV keinerlei sozialpolitische Kompetenzen, wenngleich die Bundesverfassung in Artikel 2 seit 1848 die „Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt" als Staatszielbestimmung enthielt. Der Artikel 34 Abs. 1 der revidierten Bundesverfassung von 1874 ermächtigte den Bund lediglich zur Regulierung der Kinderarbeit und der Arbeitszeit für Erwachsene in Fabriken sowie zum Erlass von Schutzbestimmungen für Arbeiter in gefährlichen Gewerbebetrieben. Das 1877 auf Basis dieses Kompetenzartikels erlassene eidgenössischen Fabrikgesetz baute auf kantonale Erfahrungen auf und legte im europäischen Vergleich hohe Schutzvorschriften fest, die auch bei Sozialisten wie Karl Kautsky Anerkennung fanden. Alle übrigen sozialpolitischen Kompetenzen fielen gemäß Art. 3 BV bis 1890 den Kantonen zu.

Diese Kompetenzverteilung führte dazu, dass die Kantone das Politikfeld usurpierten. Seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurden einzelne Kantone und Städte sozialpolitisch aktiv, indem sie Unterstützungskassen gründeten oder regulativ in das bestehende Kassenwesen eingriffen, um dessen Effektivität zu steigern (Krumbiegel 1913: 3). 1876 richtete die Stadt Luzern eine obligatorische Arbeiterkrankenkasse ein, 1881 schuf der Kanton Basel-Stadt das erste Pensionssystem für Beamte. Kantonale

Rentenversicherungen mit Volksversicherungscharakter auf freiwilliger Basis wurden 1898 in Neuchâtel und 1907 im Kanton Waadt eingerichtet. In den 1890er Jahren gründeten schweizerische Städte erstmals in Europa öffentliche Arbeitslosenkassen[10]. Diesbezüglicher Pionier war die Stadt Bern, die 1893 eine freiwillige Arbeitslosenversicherung gegen Winterarbeitslosigkeit einführte (Reichesberg 1906: 8). St. Gallen schuf wiederum 1887 das erste Arbeitsnachweisbureau. Die dezentralen Experimente führten zu einer enormen Ausdifferenzierung regionaler und berufsgruppenspezifischer Sicherungssysteme mit unterschiedlichen Leistungs- und Zugangsbedingungen sowie heterogenen Finanzierungs- und Organisationsstrukturen: Gemeinden, Städte und Kantone fungierten als sozialpolitische Laboratorien, indem sie den föderalismusbedingten Handlungsspielraum ausnutzten. Gleichzeitig dienten diese dezentralen Sicherungssysteme anderen Kantonen als Vorbild oder leisteten Schrittmacherdienste bei der Planung von Bundesgesetzen (Tschudi 1989). **(← p. 253)**

In manchen Kantonen scheiterten sozialpolitische Vorstöße an der Stimmurne, so die Einführung eines Mindestlohns in Bern (1898) und Zürich (1899), einer öffentlichen Arbeitslosenversicherung in Basel (1900) oder die Schaffung einer Rentenversicherung in Genf (1910). Andere Kantone blieben sozialpolitisch wiederum untätig. So fühlten „die Industrie-Kantone keinen Antrieb, die Lasten einer rationellen Arbeitslosenfürsorge auf eigene Schultern zu übernehmen, oder hielten sich in ihrer Vereinzelung wohl auch zu schwach dazu, während dem Bund als solchem die Kompetenz für eine derartige Gesetzgebung nicht zustand“ (Zacher 1899: 3).

Die kleinräumige soziale Sicherung stieß aber angesichts der fortschreitenden Industrialisierung auch auf Grenzen, da die sozialen Probleme eine Dimension erreichten, die nicht mehr ausschließlich von den lokalen Selbsthilfevereinigungen, Gemeinden, Städten und den bevölkerungsarmen Kleinkantonen bearbeitet werden konnten. Aufgrund der geringen Kassengrößen und einer oftmals fehlenden Pflichtmitgliedschaft litt das lokale Kassenwesen an einem fehlenden Risikoausgleich und adverser Selektion. So gehörten im Jahr 1900 der Berner Arbeitslosenversicherung lediglich 543 Personen an. Im Jahr 1886 verfügte jede siebente Krankenkasse über weniger als 36 Mitglieder, jede zweite hatte einen Mitgliederbestand von weniger als hundert Mitgliedern (Zacher 1899: 6). Kassenzusammenbrüche und schlechte Erfahrungen mit der Haftpflichtregelung riefen schließlich den Bund auf den Plan, um „die schwache Kraft der einzelnen Kantone durch die des Bundes“ zu ersetzen (Bödiker 1895: 77). Da dem Bund auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit zunächst jede verfassungsmäßige Kompetenz fehlte, war der sozialpolitische Gesetzgebungsprozess auf zwei Phasen verteilt: Zunächst musste auf Verfassungsebene ein Kompetenzartikel verabschiedet werden ehe mit der Ausarbeitung eines Ausführungsgesetzes begonnen werden konnte. Trotz des für Verfassungsänderungen notwendigen Doppelmehrs wurde in den

[10] Die Motive hierfür waren durchaus auch eigennützig: „Man erwartete aber auch von ihr [der Arbeitslosenversicherung, HO] eine teilweise Entlastung des städtischen Budgets und der privaten Wohltätigkeit, weil der Vornahme sog. Notstandsarbeiten eine gewisse Kostbilligkeit und der Arbeitslosenunterstützung aus öffentlichen und privaten Mitteln in gewissem Sinne Unwirksamkeit nachgeredet wurde“ (Hofmann 1906: 480).

obligatorischen Referenden kein einziger Kompetenzartikel verworfen. Dennoch war diese erste Phase bereits heftig umkämpft, da einige Verfassungsartikel bereits die inhaltliche Ausgestaltung der Ausführungsgesetze präjudizierten. Bei den Verhandlungen galt es daher, die entsprechenden (kantonalen) Interessen bezüglich Organisation, Versichertenkreis und Finanzierung der Sozialversicherungsgesetze in die Waagschale zu werfen, wodurch die Übertragung von sozialpolitischen Kompetenzen an den Bund verzögert wurde.

Noch heftiger umkämpft war aber die zweite Phase des Gesetzgebungsprozesses, nämlich die Gestaltung der entsprechenden Ausführungsgesetze. Das Policy-feedback (Skocpol/Amenta 1986) der dezentral gewachsenen Einrichtungen sozialer Sicherung erlaubte es dem Bund nicht, interventionistische Steuerungs- und zentralistische Trägerformen durchzusetzen, zumal den Trägern dieser Programme mit dem Referendum ein mächtiges Drohpotenzial zur Verfügung stand. Der kleinste gemeinsame Nenner bestand häufig in der Verabschiedung von Subventionsgesetzen, welche die originären dezentralen Trägersysteme mit ihren ausdifferenzierten privaten, paritätisch-korporativen und öffentlichen Organisationsstrukturen weitgehend untangiert ließen, sie nur unter ein Rahmengesetz stellten und das Versicherungsgeschäft der dezentralen Kassen mit öffentlichen Subventionen unterstützten. Diese Lösung entsprach aber auch dem von den bürgerlichen Parteien hoch gehaltenen Subsidiaritätsprinzip, indem die bestehenden dezentralen Leistungserbringer in neue sozialpolitische Aufgaben eingebunden **(← p. 254)** wurden (Linder 1984; Hettling 1998: 248).[11] Den bestehenden Trägerstrukturen wurde dabei Rahmengesetz übergestülpt, das lediglich Mindestvorschriften normierte und den Kantonen zum Teil beträchtlichen Handlungsspielraum überließ. Im Gegenzug wurde jedoch auf die Einrichtung zentralistischer Organisationsstrukturen weitgehend verzichtet. Eingriffsverzicht, positive Anreizsteuerung durch Subventionierungen und die Verabschiedung von Rahmengesetzen wurden auch von der Politikverflechtungsliteratur als Lösungsstrategien zur Vermeidung von potenziellen Handlungsblockaden herausgearbeitet (Scharpf 1976). Allerdings mündete diese Transferpolitik in einer zunehmenden Budgetverflechtung zwischen Bund und Kantonen (Ayrton 2000: 247-48). Beispiele für derartige Subventions- und Rahmengesetze sind das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz von 1911, das Erstgesetz über die Subventionierung der Arbeitslosenkassen von 1924 sowie das Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, das Gesetz über die berufliche Vorsorge (1982), das Bundesgesetz über die Zuständigkeit zur Unterstützung Bedürftiger (ZUG, 1977), welches Grundzüge der Sozialhilfe normiert, oder das avisierte Bundesrahmengesetz über Familienzulagen, welches eine Harmonisierung der derzeit bestehenden 49 verschiedenen kantonalen Familienzulagensysteme für nichtlandwirtschaftliche Arbeitnehmer vorsieht. Das ZUG ist geradezu ein Musterbeispiel für ein Gesetz, welches über die dezentrale Programmabwicklung gestülpt wurde, um durch Festlegung von Grundprinzipien die horizontale Koordination (z.B. Kostenerstattung

[11] Das Subsidiaritätsprinzip in der schweizerischen Sozialpolitik manifestiert sich auch darin, dass sozialpolitische Aufgaben privaten gemeinnützigen Trägern überantwortet wurden (vgl. Hettling 1998: 232-237), deren Tätigkeit mit öffentlichen Subventionen unterstützt wird.

zwischen Kantonen) zu verbessern. Die Kantone waren lange Zeit nicht in der Lage, über interkantonale Konkordate eine horizontale Koordination der Sozialhilfepolitik zu implementieren. Bis 1960 kam es vor, dass Kantone diesen Konkordaten entweder gänzlich fernblieben oder diese wieder verließen, wenn die Kostenbelastung zu stark anwuchs.

In Kantonskompetenz befindet sich heute neben der Sozialhilfe noch die Arbeitslosenhilfe als fürsorgeähnliche Anschlussleistung an die Arbeitslosenversicherung. Hier zeigten sich die Kantone in den 90er Jahren vor dem Hintergrund rasch angestiegener und regional stark schwankender Arbeitslosenquoten als außerordentlich experimentierfreudig (Obinger 1999). Schließlich beginnen die Kantone gegenwärtig auch das Politikfeld der Mutterschaftsversicherung verstärkt zu besetzen, da eine bundesgesetzliche Regelung bereits zweimal in einem Referendum gescheitert ist. Nach dem letzten Scheitern der Mutterschaftsversicherung 1999 drängten v.a. die sozialpolitisch interventionsfreundlicheren westschweizerischen Kantone auf kantonale Lösungen. Als erster Kanton ist Genf vorgeprescht[12], der im Dezember 2000 einstimmig die Einrichtung einer beitragsfinanzierte Mutterschaftsversicherung beschlossen hat, die Müttern für die Dauer von 16 Wochen 80% des Einkommens ersetzt.

Die schrittweise Ausdehnung bundesstaatlicher Kompetenzen auf dem Gebiet der sozialen Sicherung führte automatisch zu einen Kampf um die Finanzierung der staatlichen Sozialpolitik. Mit der Ausweitung der Bundeskompetenzen in vielen Staatstätigkeitsbereichen musste das Steuersystem auf eine neue Basis gestellt werden, um dem **(← p. 255)** Bund die finanziellen Mittel für seine neuen Aufgaben zur Verfügung zu stellen. Hinsichtlich der steuerpolitischen Kompetenzen war und ist der Bund kompetenzmäßig schwach. Noch heute zählt die Schweiz zu den Ländern mit der geringsten Steuerquote und der Großteil der Steuereinnahmen fließt nach wie vor den Kantonen und Gemeinden zu. Allerdings sind auch die Kantone in ihrer Steuerautonomie durch horizontalen Wettbewerb und zum Teil durch die Institution des Finanzreferendums eingeengt. In der Schweiz ist die fiskalische Kompetenzverteilung in der Bundesverfassung (Art. 126-135) geregelt. Bis 1915 stützte sich der finanzielle Gestaltungsspielraum des Bundes auf die Einnahmen aus Zöllen, den Militärpflichtersatz und die 1887 eingeführte Branntweinsteuer. Bis in die 30er Jahre galt der Grundsatz, dass dem Bund nur indirekte Steuern, den Kantonen hingegen die direkten Steuern zufielen. Es waren daher die Kantone, die den Großteil der Einnahmen erzielten und zudem am Ertrag der Bundeseinnahmen beteiligt wurden (Fleiner 1918: 15-16). Die Ausweitung der fiskalpolitischen Kompetenzen des Bundes erfolgte schleppend und oft wurden dem Bund – vor allem in Krisenzeiten – Steuerkompetenzen im Bereich der Einkommensteuer nur temporär überantwortet. Mit der direkten Bundessteuer (zunächst als Wehrsteuer in den 30er Jahren eingeführt) und der Umsatzsteuer liegen die wichtigsten Steuern nur befristet in der Hand des Bundes und sind daher von Volk und Ständen periodisch neu zu bestätigen: „Jeder Versuch, eine unbefristete Kompetenz des Bundes zur Erhebung der besagten Steuern zu schaffen, scheiterte bislang, meist am Widerstand der Kantone

[12] Das BG über die Mutterschaftsversicherung fand in Genf bei der Abstimmung im Juni 1999 eine Zustimmung von fast 75%.

(Jörg 1998: 40). Zusätzlich begrenzte der Souverän das Steueraufkommen der öffentlichen Hand (Frey 1994; Feld/Savioz 1998, Eichenberger 1999; Wagschal/Obinger 2000). Darüber hinaus legt die Verfassung sowohl für direkte Steuern als auch für die Mehrwertsteuer Höchstsätze fest (vgl. Art. 128 und 130 BV), die den Handlungsspielraum des Bundes begrenzen. Kirchgässner/Pommerehne (1994: 170-171) weisen darauf hin, dass das Fehlen oder nur geringe Einnahmen aus einer progressiven Steuer die Ausdehnung von Staatstätigkeit in finanzintensiven Bereichen erschwert. Hinzu kam, dass eine Reform der Finanzverfassung mehrmals (so in den Jahren 1953, 1970, 1977, 1979 und 1991) scheiterte. Ähnliches gilt auch für die Zwischenkriegszeit. Im historischen Rückblick gelang dem Bund die Aufschließung neuer Einnahmequellen nur schrittweise, oft nur auf temporärer Basis und schließlich nur in quantitativ bescheidenem Umfang, was zusammengenommen eine langfristige Politikplanung und -gestaltung gerade in ressourcenintensiven Bereichen wie der Sozialpolitik erschwerte. Im Zeitverlauf klaffte daher die sozialpolitische und fiskalische Kompetenzverteilung zusehends auseinander, was für die sozialpolitische Entwicklungsdynamik nicht folgenlos blieb, da die Einführung von Sozialgesetzen verzögert wurde und/oder Abstriche im Leistungsspektrum vorgenommen wurden. Einige Beispiele sollen dies verdeutlichen. So wurde das 1890 beschlossene (und ein Jahr später in einem fakultativen Referendum verworfene) Pensionsgesetz für alte und invalide eidgenössische Beamte wegen unzureichender Finanzmittel erheblich abgespeckt: „Die finanziellen Ergebnisse, welche das System der Pensionirung invalider Beamten in den größeren deutschen Staaten schließlich zu Tage fördert, haben uns [den Bundesrat, HO] aber auch von einer Adaptirung dieses Systems abgehalten“ (BBl 1889 IV: 683). FDP und SPS forderten in ihren Programmen von 1904 bzw. 1905 frühzeitig die Einführung einer Rentenversicherung, „der Durchführung stand die finanzielle Lage des Bundes entgegen, **(← p. 256)** als nicht neue Einnahmen geschaffen werden konnten bzw. bewilligt wurden“ (BBl 1919 IV: 38). Zudem war der Bund nach der Einführung der Kranken- und Unfallversicherung an den Grenzen seiner finanziellen Belastbarkeit angelangt, wodurch kein finanzieller Handlungsspielraum für neue Versicherungsprojekte gegeben war: „Wir [der Bundesrat, HO] müssen zufrieden sein, wenn wir in der noch zu erwartenden Steigerung der Zolleinnahmen genügende Mittel finden zur Bestreitung der Ausgaben, welche die Durchführung der Versicherungsgesetze zur Folge haben wird [...], für neue Werke der Volkswohlfahrt und der sozialen Reform aber bedarf unser Budget unbedingt neuer Einnahmequellen“ (BBl 1919 IV: 39). 1919 forderte der Bundesrat in seiner Botschaft zur Einrichtung einer eidgenössischen Rentenversicherung die Schaffung neuer Bundeseinnahmen: „Die beiden Dinge müssen miteinander verbunden werden, und zwar so, dass das eine nicht ohne das andere beschlossen werden kann“ (BBl 1919 IV: 149-150). Die Verwässerung des Finanzplans zwang schließlich den Bundesrat angesichts der unzureichenden Finanzmittel, die Einführung der Invalidenversicherung von jener der Alters- und Hinterlassenenversicherung zu entkoppeln und das geplante Projekt im Interesse der Annahme des Verfassungsartikels abzuspecken (BBl 1924 II: 723). Angesichts der „obwaltenden Verhältnisse“ sollte ein „stufenweiser Ausbau der Sozialversicherung“ vorgenommen werden (BBl 1924 II: 685).

Die ausgeprägte finanzielle Restriktion des Bundes trug schließlich auch

mit dazu bei, dass die Finanzierung für die soziale Sicherheit externalisiert wurde, sodass die schweizerischen Sozialversicherungen überwiegend mit Beiträgen finanziert werden. Der Bundesrat prüfte zwar die vom Arbeiterbund rund um Hermann Greulich erhobene Forderung nach einem unentgeltlichen staatlichen, aus Mitteln des Tabakmonopols finanzierten Gesundheitsdienstes, lehnte dies u.a. jedoch ab, da „der Bund nur über beschränkte Geldmittel verfügt" (BBl 1906 VI: 310). Aus dem gleichen Grund verwarf der Bundesrat einen Vorschlag des Bauernverbandes nach Einführung eines steuerfinanzierten Rentensystems.

3.3 Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung (Vetopunkte)

Die schwache Stellung des Bundes ist auf die ausgebaute Direktdemokratie und starke Mitbestimmungsrechte und Vetopositionen der Kantone zurückzuführen. In Mehrebenensystemen bedürfen Entscheidungen der übergeordneten Ebene häufig der Zustimmung der Akteure der nachrangigen Ebene. Die Kantone können die Bundespolitik im vorparlamentarischen, im parlamentarischen sowie im nachparlamentarischen Raum über fünf Schienen beeinflussen.

Erstens ist eine Mitwirkung der Kantone an der bundespolitischen Willensbildung durch ein parlamentarisches Zweikammersystem garantiert. Während das Verhältniswahlrecht seit 1919 die hoch fragmentierte Parteienlandschaft proportional in den Nationalrat übersetzt, benachteiligt das für die Ständeratswahl maßgebliche Majorzwahlrecht die kleineren Parteien und führt dazu, dass im Ständerat die politischen Hauptrichtungen der einzelnen Kantone repräsentiert werden (Heger 1990: 112-113). Zusammen mit dem Senatsprinzip, welches den kleinen, katholisch-konservativen Kantonen überproportionales Gewicht verleiht (Riescher 2000: 51), führt die strategische Nutzung des Mehrheitswahlrechts (Linder 1999: 95-96) im Ständerat zu einer bürgerlichen **(← p. 258)** Dominanz, was vor dem Hintergrund der gleichberechtigten Parlamentskammern die Kräfteverteilung v.a. zu Lasten der SPS als prononcierteste Sozialstaatspartei verschiebt[13]. Da die Ständeräte als unabhängige Abgeordnete gegenüber ihren Kantonsregierungen jedoch nicht weisungsgebunden sind, besitzen die Kantone über den Ständerat keine direkten Zugriffsmöglichkeiten auf die Bundespolitik. Maßgeblich für das Entscheidungsverhalten der Ständeräte ist weniger die Vertretung kantonaler Interessen als vielmehr ihre parteipolitische Zugehörigkeit. Insofern wird ein potenzieller Einflusskanal der Kantone auf die Bundespolitik durch einen Parteieneffekt verengt bzw. verstopft: Die Ständeräte vertreten – so der Befund einer neuen Studie (Wiesli/Linder 2000) – kantonale Interessen nicht stärker als die Abgeordneten im Nationalrat. Allerdings identifizierten die Autoren einen bislang unbekannten Verfahrenseffekt: Ist der Ständerat Erstrat bei der parlamentarischen Behandlung einer Vorlage, so werden kantonale Interessen stärker berücksichtigt als im umgekehrten Fall (Wiesli/Linder 2000: 37). Relevant für die Sozialpolitik ist in erster Linie die im Vergleich zum Nationalrat massive Unterrepräsentation der SPS und die starke

[13] Zwischen 1919 und 1998 betrug der durchschnittliche Sitzanteil der SPS im Nationalrat 24,8%, im Ständerat lediglich 8,1%.

Repräsentation der bürgerlichen Parteien. Da die Interessen der Industrie, des Gewerbes und der Bauern im Ständerat überproportional stark verteten sind (Heger 1990: 232), werden vor dem Hintergrund des symmetrischen Zweikammernsystems die Machtressourcen sozialstaatskritischer Interessen stärker gewichtet. Aus dem Zusammenwirken der beiden Kammern resultiert ein für die Staatstätigkeit relevanter Institutioneneffekt im Sinne einer stärkeren Status-quo-Orientierung (Tsebelis/Money 1997). Jegher (1999) zeigt, dass gerade hinsichtlich der für die wohlfahrtsstaatliche Politik zentralen sozio-ökonomischen Konfliktdimension der Ständerat eher eine konservative und antietatistische Haltung einnimmt und sich insbesondere im Fall eines Differenzbereinigungsverfahren mit dieser Position gegenüber dem Nationalrat auch durchsetzt. Während eine Vorlage nur äußerst selten scheitert, kommt es bei wichtigen Materien in der Mehrzahl der Fälle zu unterschiedlichen Beschlüssen der beiden Räte. Zwischen 1875 und 1945 kam es bei Beschlüssen über Verfassungsänderungen in 56% der Fälle und bei Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen in 62% der Fälle zu einem Differenzbereinigungsverfahren. Zwischen 1946 und 1972 betrugen die entsprechenden Quoten 51 bzw. 48% und im Zeitraum zwischen 1972 und 1989 23 bzw. 45% (Huber-Hotz 1991: 175-176).

Bedeutender für die Beeinflussung der Willensbildung im Bund sind für die Kantone das vorparlamentarische Vernehmlassungsverfahren und die außerparlamentarischen Kommissionen (Ayrton 2000: 222). Das Vernehmlassungsverfahren gewährleistet den Kantonen und betroffenen Interessenverbänden gemäß Art. 147 BV bei wichtigen Materien ein verfassungsmäßig garantiertes Anhörungs- und Mitwirkungsrecht im politischen Entscheidungsprozess, welches insbesondere von den großen Kantonen mit hinreichenden bürokratischen Kapazitäten genutzt wird[14]. Das Vernehmlassungsverfahren liefert dem Bundesrat ein Stimmungsbild über die Realisierungschancen einer Vorlage und ermöglicht ihm, potenzielle Widerstände durch Umarbeiten einer Vorlage antizipativ **(← p. 258)** zu entschärfen, ehe diese dem Parlament weitergeleitet wird. Im Extremfall wird sogar auf Bundesintervention verzichtet. Dies ist dann wahrscheinlich, wenn sich neben vielen Kantonen auch wichtige Interessenverbände mit ihrer starken Referendumsmacht auf eine Vorlage einschießen. Im Bereich der sozialen Sicherheit betraf dies etwa die bundeseinheitliche Regulierung der Familienzulagen für nichtlandwirtschaftliche Arbeitnehmer 1959 (Tschudi 1986: 19), die Regulierung einer bundeseinheitlichen Arbeitslosenfürsorge oder die Reform der Krankenversicherung samt Einführung einer Mutterschaftsversicherung im Jahr 1954. Eine ähnliche Konstellation ist auch bei dem jüngsten Versuch zur Harmonisierung der kantonalen Familienzulagen über ein Bundesgesetz zu beobachten. Während sich elf Kantone, die großen Dachverbände der Gewerkschaften, der Bauernverband und die Sozialdemokraten sowie kleinere Linksparteien für ein Bundesgesetz stark machten, lehnten 15 Kantone, die Arbeitgeberverbände und die großen bürgerlichen Parteien eine Bundeslösung ab (Stalder 1996: 260). Dieses Patt machte deutlich, dass an eine bundeseinheitliche Familienzulagenregelung nicht zu denken war. Die Lösung besteht in einer Politik des kleinsten

[14] Das Vernehmlassungsverfahren bildet zudem gerade für die Ständeräte eine wichtige Grundlage für die Kommissionsarbeit (Wiesli/Linder 2000: 24, 57).

gemeinsamen Nenners in Gestalt eines Bundesrahmengesetzes, das sich jedoch hinsichtlich der geplanten Leistungen an den oberen kantonalen Richtsätzen orientiert, derzeit jedoch aufgrund finanzieller Restriktionen auf Eis liegt.

Drittens sind die Kantone in den Vollzug von Bundesgesetzen eingebunden. Sämtliche der ursprünglichen Kompetenzartikel mit Ausnahme des ehemaligen Artikels 34bis BV (Kranken- und Unfallversicherung) räumten als Kompensation für den Entzug der Regulierungskompetenz den Kantonen explizit die Mitwirkung am Vollzug der Ausführungsgesetze ein[15]. Der Grund liegt in den traditionell geringen bürokratischen Kapazitäten des Bundes. Es wurde davon ausgegangen, dass die Kantone Bundesgesetze vollziehen. Die Größe des Beamtenapparats hielt zudem nicht mit dem Ausbau der Bundesaufgaben Schritt (Fleiner 1918: 11, 21). Im Rahmen des Vollzugs von Bundesgesetzen besitzen die Kantone zum Teil hohe diskretionäre Spielräume, was zu einer hohen Vollzugsvielfalt führen kann (Armingeon 2000: 117).

Viertens können die Kantone mittels der Standesinitiative eine Partialrevision der Bundesverfassung verlangen. Bei der vor 1945 wenig genutzten Standesinitiative handelt es sich jedoch weniger um ein Vetoinstrument, als vielmehr um ein Initiativbegehrensrecht, das vor allem von den französischsprachigen Kantonen und Basel genutzt wird. Knapp jede dritte Standesinitiative hat ein sozialpolitisches Thema zum Gegenstand (Vatter 1999: 9).

Schließlich bietet die Direktdemokratie den Kantonen Einflussmöglichkeiten zur Abwehr unliebsamer Interventionsversuche aus Bern. Hier stehen den Kantonen zwei Einflusskanäle offen. Zum einen erfordert jede Verfassungs- und damit jede Kompetenzänderung neben einer nationalen Stimmenmehrheit auch eine solche in der Mehrzahl der Kantone (Doppelmehr), wobei den Kleinkantonen eine pivotale Stellung zukommt. Besonders skeptisch werden von Volk und Ständen politische und fiskalische Zentralisierungsversuche beäugt (Näf 1947: 21; Saxer 1951: 222). Zum anderen können acht Kantone ein fakultatives Referendum initiieren, wovon bislang jedoch noch nie Gebrauch gemacht wurde. Unmittelbar hatte das Ständemehr bislang jedoch keine **(← p. 259)** Auswirkungen auf die Gestaltung der Sozialpolitik, da keine der acht bislang am Ständemehr gescheiterten Vorlagen der Sozialpolitik zuzuordnen war[16]. Indirekt dürfte aber auch das Doppelmehr die Repräsentativorgane dazu veranlassen, auf überzogene Zentralisierungsbestrebungen antizipativ zu verzichten bzw. in ihrer Reichweite abzuschwächen, um so eine Vorlage referendumsfest zu gestalten. Indiz hierfür ist das jahrelange Ringen um einige der sozialversicherungsrechtlichen Kompetenzartikel (Sommer 1978).

Das entscheidende direktdemokratische Blockadeinstrument war jedoch das fakultative Referendum. Sozialpolitisch relevante fakultative Referenden waren und sind eine Domäne der Parteien und Interessenorganisationen von Arbeit und Kapital und stehen mit dem Föderalismus nicht unmittelbar in Zusammenhang. Mit diesem Vetoinstrument konnte der Auf- und Ausbau des Wohlfahrtsstaates bis 1945 erheblich verzögert werden, während in den

---

[15] Allerdings werden im Krankenversicherungsgesetz die Kantone mit bedeutenden Aufgaben betraut.

[16] Im Bereich der öffentlichen Finanzen scheiterte jedoch der Bundesbeschluss über die Änderung der Finanzordnung des Bundes (15. November 1970) am Ständemehr.

ersten Nachkriegsjahrzehnten mittels Volksinitiative der nachholende Ausbau unterstützt und zum Teil vorangetrieben wurde. Gerade vor 1945 waren es rechtsbürgerliche, in den katholischen Kantonen konzentrierte Kräfte, die gegen sozialpolitische Bundesgesetze mobilisierten. In jüngster Zeit sind es vornehmlich breit akkordierte Kompromisslösungen, die hohe Durchsetzungschancen an der Stimmurne besitzen (Obinger 1998; Schmid 1998: 944; Bonoli/Mach 2000: 167; Wagschal/Obinger 2000). Die Direktdemokratie erzeugte auch in der Sozialpolitik „eine gewisse Schwerfälligkeit und Langsamkeit" des Entscheidungsprozesses, da es dem Schweizer Bürger leichter fällt, „ein Nein als ein Ja in die Urne zu legen" (Näf 1947: 20, 23). Dies lässt sich besonders plastisch an der Länge des sozialpolitischen Entscheidungsprozesses nachweisen (vgl. Tabelle 3). Zunächst dauerte es mehr als 70 Jahre bis der Bund auf allen zentralen Gebieten der sozialen Sicherheit die Gesetzgebungskompetenz erwirkte. Zwischen der Schaffung des Verfassungsartikels und dem Inkrafttreten des Ausführungsgesetzes vergingen im Durchschnitt 20,5 Jahre. Wurde zwischenzeitlich ein Referendum ergriffen, betrug diese Zeitspanne über 25 Jahre, ohne Referendum dauerte es bis zum Inkrafttreten des Ausführungsgesetzes immerhin ca. 15 Jahre, wobei dieser hohe Durchschnittswert v.a. der durch fiskalische Engpässe blockierten Invalidenversicherung geschuldet ist. Die Realisierung einer Mutterschaftsversicherung erlitt bislang zweimal in einem fakultativen Referendum Schiffbruch.

Tabelle 3: Länge des sozialpolitischen Entscheidungsprozesses im Bereich der sozialen Sicherheit

Gesetz	Verfassungs-kompetenz	Fakultative Referenden[a]	Inkrafttreten	Spanne in Jahren
Militärversicherung	1874	1 (**1900**)	1902	28
Krankenversicherung	1890	2 (**1900**, 1912)	1914	24
Unfallversicherung	1890	2 (**1900**, 1912)	1918	28
Alters- und Hinterlassenenversicherung	1925	2 (**1931**, 1947)	1948	23
Invalidenversicherung	1925	0	1960	35
Familienzulagen	1945	0	1953[b]	8
Arbeitslosenversicherung	1947	0	1952	5
Berufliche Vorsorge	1972	0	1985	13
Mutterschaftsversicherung	1945	2 (**1987**, **1999**)	offen	>57

Anmerkungen: a=Anzahl der bis Inkrafttreten der Vorlage zur Abstimmung gelangten fakultativen Referenden. Datum der Abstimmung in Klammer. Fettgedruckte Jahreszahlen bedeuten, dass die Vorlage verworfen wurde.
b= nur für in der Landwirtschaft Beschäftigte
(← Tabelle 3 p. 261)

3.4 Finanzausgleich und horizontaler Wettbewerb

In der Schweiz bestehen zwar aus theoretischer Perspektive gute Voraussetzungen für einen horizontalen Systemwettbewerb, da die Kantone über beträchtliche Steuerautonomie und politische Steuerungskompetenzen

verfügen, empirisch zeigen sich jedoch keinerlei Anzeichen eines Unterbietungswettlaufs bei den Steuersätzen und den Sozialstandards (Adamovich/Wohlgemuth 1999: 129; Linder 1999: 165-170). Die ohnedies geringe Migration zwischen den Kantonen (Feld 1997; Armingeon 2000) wird empirisch weder von den beträchtlich divergierenden Steuersätzen noch von unterschiedlichen Stundenlöhnen oder der Umverteilungsintensität in den Kantonen beeinflusst[17] (Adamovich/Wohlgemuth 1999). **(← p. 260)** Gleichzeitig haben die Kantone in den ihnen überantworteten Sozialpolitikbereichen zum Teil Schranken in Gestalt einer Mindestwohnsitzdauer eingebaut, um einer sozialpolitisch motivierten Migration vorzubeugen. Außerdem sind semi-private Organisationen wie die SKOS[18] gerade im Leistungsbereich bei der Standardisierung und Harmonisierung der heterogenen kantonalen Sicherungssysteme relativ erfolgreich. Trotz regionaler Unterschiede in den Sozialhilfeleistungen, die auch von der variierenden Finanzkraft der Kommunen beeinflusst wird (Fluder/Stremlow 1999), ist die regionale Schwankungsbreite der Sozialhilfeleistungen von +/- 10% (Obinger 1999) erheblich geringer als in Österreich. Auch die Direktorenkonferenzen repräsentieren einen informellen Mechanismus zur horizontalen Politikkoordinierung, v.a. in Bereichen, in denen die Kantone wesentliche Kompetenzträger sind und wo aufgrund der materiellen Heterogenität ein Harmonisierungs- und Konsultationsbedarf besteht. Zudem wurde der interkantonale ökonomische Wettbewerb durch einen hohen binnenstaatlichen Protektionismus bis in die 90er Jahre eingeschränkt (Armingeon 1999: 739-45; Bonoli/Mach 2000: 138). Schließlich führt auch der Finanzausgleich zu einem Lastenausgleich, wenngleich die Umverteilungsintensität gering ist: „Knapp 1,8 Milliarden Franken entlasten die mittelstarken und finanzschwachen Kantone, wobei die Ausgleichswirkung relativ bescheiden ausfällt und nicht ausreicht, die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone abzubauen" (Finanzdepartement und Konferenz der Kantonsregierungen 1999: 16). Die Aufgabenfinanzierung folgt in der Schweiz überwiegend dem Trennsystem. Nur wenige Bundessteuern werden im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs zwischen Bund **(← p. 261)** und Kantonen geteilt. An erster Stelle ist hier der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer zu nennen, wovon 1/6 für den Finanzausgleich unter den Kantonen zu verwenden ist (Art. 128 Abs. 4 BV). Ein spezielles horizontales Finanzausgleichssystem ist nicht vorhanden (Starck 1999: 22). Diese Funktion wird primär durch gebundene, nach der Finanzkraft der Kantone abgestufte vertikale Finanzzuweisungen an die Kantone erfüllt, wobei hier das Ziel eines Lastenausgleichs verfolgt wird (Jörg 1998: 221). Sozialpolitisch relevant sind etwa die Bundessubventionen an die Kantone zur Finanzierung der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (vgl. Art. 66 KVG). Umgekehrt wird vom Bund auf die stark variierenden Finanzkapazitäten der Kantone Rücksicht genommen (negativer Ausgleich), wenn die Kantone in die Finanzierung bundesstaatlicher Sozialprogramme eingebunden sind. So sind die Kantonsbeiträge zur Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), der

[17] Feld (1997: 472) findet allerdings empirische Belege, dass für Besserverdienende die Steuerbelastung für die Wohnsitzwahl eine Rolle spielt.
[18] Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.

Invalidenversicherung (IV) und der Arbeitslosenversicherung (ALIV) nach der Finanzkraft der einzelnen Kantone abgestuft[19].

4. Schlussfolgerungen

Der Fokus dieses Beitrags war auf jene Kanäle und Mechanismen gerichtet, über die der Föderalismus die sozialpolitische Entwicklungsdynamik beeinflusst. Zu diesem Zweck wurden zwei hinsichtlich ihrer vertikalen Machtteilung höchst unterschiedliche Bundesstaaten verglichen. Der Vergleich der sozialpolitischen Entwicklungspfade in Österreich und der Schweiz verdeutlicht, dass die verschiedenen bundesstaatlichen Strukturen die Entwicklungsdynamiken des Wohlfahrtsstaates unterschiedlich beeinflusst haben. Während es in Österreich kaum Indizien für einen Bremseffekt gibt – letztendlich blieben nur die zaghaften Interventionsversuche des Bundes im Bereich der Sozial- und Behindertenhilfe erfolglos, während die Landarbeiter „im Nachziehverfahren" (Bruckmüller u.a. 1978) in das System sozialer Sicherheit integriert wurden –, wurde die Expansion des Wohlfahrtsstaates in der Schweiz stärker von den föderalen Strukturen eingedämmt bzw. verzögert. Der Befund der politometrischen Forschung eines raum- und zeitübergreifenden Bremseffekts föderaler Strukturen auf die Expansion des Wohlfahrtsstaates bedarf insofern einer grundlegenden Differenzierung, als es maßgeblich auf den Grad föderaler Machtteilung und die Beschaffenheit der föderalen Institutionen ankommt, ob und wie stark die sozialpolitische Handlungsfähigkeit der Zentralregierung beschnitten wird. In diesem Zusammenhang wesentliche Faktoren sind vor die Folie der hier präsentierten Befunde die (ursprüngliche) sozial- und steuerpolitische Kompetenzverteilung und – wenngleich schwächer – die Veto- und Mitgestaltungsmöglichkeiten der Gliedstaaten am Entscheidungsprozess im Zentralstaat. Insofern konnten zwei der drei eingangs formulierten Hypothesen nicht widerlegt werden. Hingegen gibt es für Österreich keine bzw. für die Schweiz kaum Anhaltspunkte, dass die Expansion und Generosität des Wohlfahrtsstaates durch einen horizontalen ökonomischen Wettbewerb in Schach gehalten wurde. Dies ist insbesondere für die Schweiz bemerkenswert, da aufgrund der ausgeprägten Steuerhoheit der Kantone günstige Voraussetzungen **(← p. 262)** für einen scharfen interkantonalen Steuerwettbewerb bestehen. Offenkundig bedienen sich sozialstaatskritische Interessengruppen primär dem Instrument „voice" als dem Sanktionsmittel „exit" (Adamovich/Wohlgemuth 1999), zumal das auf allen Staatsebenen stark augebaute Instrumentarium der Direktdemokratie hierfür eine wirksame Artikulationsplattform bietet.

Es sind daher in erster Linie politisch-institutionelle Faktoren, welche die unterschiedliche Entwicklungsdynamik der Sozialpolitik in beiden Ländern am nachhaltigsten beeinflusst haben. Der weitaus wichtigste Bremsfaktor waren in der Schweiz die zunächst fehlenden bzw. schwach ausgebildeten sozial- und steuerpolitischen Bundeskompetenzen, die zur Besetzung des Politikfelds durch die Gemeinden, Städte und Kantone führten. Diese policy-

[19] Vgl. insbesondere Art. 78bis IVG, Art. 103 AHVG und Art. 90 AVIG.

preemption (Pierson 1995) mit ihrer enormen Ausdifferenzierung dezentral organisierter sozialer Sicherungssysteme erschwerte bundespolitische Intervention und prägte über policy-feedback loops die Steuerungsmodi bundesstaatlicher Sozialpolitik. Ausdruck hierfür sind die zahlreichen Subventionsgesetze, die die dezentralen Programme und Trägerstrukturen konservierten. Die föderalismusbedingte Ursache für gescheiterte oder zeitlich verzögerte sozialpolitische Interventionsversuche des Bundes waren die vielfältigen Einflussmöglichkeiten der Kantone auf den bundespolitischen Entscheidungsprozess und die wegen der fiskalischen Kompetenzverteilung geringe Handlungsfähigkeit des Bundes. Die andere – und zweifellos bedeutendere – Ursache lag in der direkten Demokratie begründet, die von sozialstaatskritischen Wirtschaftsinteressen, Parteien und von den Trägern der dezentralen Programme instrumentalisiert wurde. Allerdings gilt es mit Blick auf den Bremseffekt der hier im Mittelpunkt stehenden föderalen Strukturen Differenzierungen vorzunehmen. Vermeintlich starke Einfallstore der Gliedstaaten wie das Ständemehr blieben für die Sozialpolitikentwicklung ohne größere Bedeutung, während der Bremseffekt des Zweikammernsystems letztlich überwiegend einem Parteieneffekt (Linder 1999: 197) geschuldet ist, der erst vor dem Hintergrund der gleichberechtigen Parlamentskammern durch eine privilegierte Repräsentation von Wirtschaftsinteressen im Ständerat gerade in der sozio-ökonomischen Konfliktdimension zu einer stärkeren Status quo Orientierung führt. Die Einbindung der Kantone über das Vernehmlassungsverfahren übte insofern ebenfalls einen indirekten Einfluss auf die Politikgestaltung aus, als Bundesrat und Parlament antizipativ auf potenziellen Widerstand der Kantone reagierten.

In Österreich erbte ein fiskalisch mächtiger Bundesstaat einen bereits von der k.u.k. Monarchie in seinen Grundzügen etablierten und zentralistisch gesteuerten Wohlfahrtsstaat. Der Kampf darüber, welche Ebene sozialpolitisch aktiv werden sollte, war damit im Gegensatz zur Schweiz mit wenigen Ausnahmen bereits frühzeitig zugunsten des Bundes entschieden. Sozialpolitische und fiskalische Kompetenzen wurden nach den beiden Weltkriegen sowie in der Ära des Nationalsozialismus ausgebaut. Wesentliche Zentralisierungsschübe erfolgten damit unter nicht-demokratischen bzw. Notstandssituationen. Das zitierte Urteil des Verfassungsgerichtshofes lässt aber erahnen, dass die sozialpolitische Entwicklung – rein kontrafaktisch gedacht – unter kontinuierlich rechtsstaatlich-demokratischen Bedingungen anders verlaufen wäre. Hinzu kommt, dass die Bundesländer keine effektiven Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung der Bundespolitik besitzen. Sowohl in der Ersten als auch in der Zweiten Republik fehlten den Ländern Vetomöglichkeiten zur Wahrung ihrer Interessen, da sie bis **(← p. 263)** 1984 weder Verfassungs- und damit auch Kompetenzänderungen noch wegen der schwachen Stellung des Bundesrates einfache Gesetze blockieren konnten.

Zwar wurde in beiden Ländern ein Reformstau aufgrund der losen Koppelung der parteienstaatlichen und bundesstaatlichen Arena mit ihren kongruenten Handlungslogiken vermieden, dennoch zeigen sich im Verhältnis der beiden Politikarenen zueinander zwischen beiden Ländern Unterschiede. Während in der Schweiz das Parteiensystem seinen Schwerpunkt auf der kantonalen Ebene hat, dominiert in Österreich der zentralstaatliche Parteienstaat die vertikalen Bund-Länder-Beziehungen. Die beiden Sozialstaatsparteien

SPÖ und ÖVP mit ihren etatistischen Politikoptionen konnten sich im Falle eines Konsenses stets über den Willen der Länder hinwegsetzen, die Bundesverfassung kraft einer Zweidrittelmehrheit nach Belieben gestalten und gleichzeitig den Verfassungsgerichtshof als potenziellen Vetospieler neutralisieren. In der Schweiz sind seit Gründung des Bundesstaates sozialstaatskritische und dem Subsidiaritätsprinzip verhaftete Parteien in der Regierung stärker vertreten, die neben den Konkordanzzwängen überdies noch durch das fakultative Referendum in ihrem sozialpolitischen Aktionsradius ungleich stärker eingeengt wurden und infolge der entwickelten Einflussmöglichkeiten der Gliedstaaten deren Interessen in einem höheren Maß berücksichtigen mussten. Trotz der Bedeutung der unterschiedlichen politischen Kräfteverhältnisse für die sozialpolitische Entwicklung in beiden Ländern, greift eine monokausale Erklärung der wohlfahrtsstaatlichen Expansionsdynamik mittels der Parteiendifferenztheorie allerdings zu kurz (Obinger 1998). Gerade vor 1945 scheiterten zahlreiche sozialstaatliche Ausbauvorhaben des damals rein bürgerlichen Bundesrates an den skizzierten Vetoinstanzen des Föderalismus und der Direktdemokratie.

Ungeachtet dieser Unterschiede in der sozialpolitischen Entwicklungsdynamik zeigt sich im Zeitverlauf trotz der völlig anders gelagterten Ausgangssituation im Hinblick auf die bundesstaatliche Kompetenzverteilung eine erstaunliche Konvergenz in der sozialpolitischen Kompetenzstruktur. In beiden Ländern werden heute nur noch fürsorgerelevante Sozialleistungen von den Gliedstaaten normiert. Daneben spielen diese noch in der Organisation des Gesundheitswesens eine tragende Rolle. Alle anderen Bereiche der sozialen Sicherheit – mit Ausnahme der vom Schweizer Souverän zweimal verworfenen Mutterschaftsversicherung – werden heute jedoch national verbindlich auf Bundesebene geregelt. In beiden Ländern hat der Ausbau des Wohlfahrtsstaates aber nicht nur den Trend zum Unitarismus beschleunigt, sondern auch zu unübersichtlichen Verflechtungen der Gebietskörperschaften auf dem Gebiet der Finanzen beigetragen. Feedbackeffekte des Wohlfahrtsstaates auf den Föderalismus sind daher ebenso konstatierbar, wie ein Einfluss des Föderalismus auf die sozialstaatliche Entwicklungsdynamik, der überdies mehr Facetten als die bloße Zügelung des Leviathans aufweist. Dieser Überblick über mehr als hundert Jahre Sozialpolitik hat nämlich gezeigt, dass in beiden Ländern die territoriale Machtfragmentierung zu reger sozialpolitischer Experimentiertätigkeit genutzt wurde, die Bundesprogrammen zum Teil als Vorbild diente. Auch in der Sozialpolitik erweist sich der Föderalismus somit als politisches Labor für die Erprobung neuer Ideen und Problemlösungen. Ohne dieses institutionalisierte Entdeckungsverfahren ist eine weitere Eigenschaft schweizerischer Sozialpolitik nicht zu verstehen: Die Schweiz ist aus vergleichender Perspektive sowohl Pionier- als auch Nachzügler staatlicher Sozialpolitik. Während einige Kantone im europäischen Vergleich **(← p. 264)** sozialpolitische Pionierleistungen vollbrachten, hinkte die bundesstaatliche Sozialpolitik mit Ausnahme der Arbeiterschutzgesetzgebung aus den beschriebenen Gründen der Entwicklung in anderen Staaten lange Zeit hinterher. Die Erklärung der Pionierrolle des Bundes im Bereich der Arbeiterschutzgesetzgebung reiht sich nahtlos in das in diesem Beitrag identifizierte Muster ein: Der Arbeiterschutz war der einzige sozialpolitische Bereich, wo der Bund gemäß der Verfassung von 1874 über die

Gesetzgebungskompetenz verfügte, und er zeichnet sich typischerweise durch gering finanzwirksame regulative Maßnahmen aus, was dem damals fiskalisch äußerst schwachen Bund eine rasche Intervention erlaubte. Für das Innovationspotenzial des Föderalismus spricht wiederum, dass das eidgenössische Fabriksgesetz von 1877 auf kantonale Pioniergesetze, insbesondere dem Glarner Fabriksgesetz, aufbaut.

Eine zentrale institutionelle Voraussetzung für die dezentralen sozialpolitischen Experimente stellt offenkundig eine gewisse steuerpolitische Autonomie der Gliedstaaten dar. Während gegenwärtig in der Schweiz einige lateinische Kantone neue Wege in der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit beschreiten oder wie Genf eine Mutterschaftsversicherung einrichten, blieb das sozialistische Experiment des roten Wiens, welches wesentlich durch ein in der Ersten Republik noch beträchtliches Steuererfindungsrecht der Länder ermöglicht wurde, ein historisches Unikum, dessen Errungenschaften wie der soziale Wohnungsbau allerdings noch heute das Stadtbild prägen. **(← p. 265)**

Literatur

Adamovich, Ivan Baron/Wohlgemuth, Michael, 1999: ‚Exit' und ‚voice' im Systemwettbewerb: Das Zusammenwirken von Föderalismus und direkter Demokratie in der Schweiz, in: *Manfred G. Streit* und *Michael Wohlgemuth* (Hrsg.), 123-149.

Alber, Jens, 1982: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat, Frankfurt/New York.

Armingeon, Klaus, 1999: Wirtschafts- und Finanzpolitik der Schweiz, in: Ulrich Klöti u.a. (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich, 725-766.

Armingeon, Klaus, 2000: Swiss Federalism in Comparative Perspective, in: *Ute Wachendorfer-Schmidt* (Hrsg.), Federalism and Political Performance, London, 112-129.

Armingeon, Klaus, 2001a: Renegotiating the Swiss Welfare State, in: *Gerhard Lehmbruch* und *Frans van Waarden* (Hrsg.), Renegotiating the Welfare State, London, i.E.

Armingeon, Klaus, 2001b: Institutionalizing the Swiss Welfare State, in: Jan Erik Lane (Hrsg.), The Swiss Labyrinth. Institutions, Outcomes and Redesign, London/Portland, 145-168.

Ayrton, Robert, 2000: Case Study: Switzerland, in: *Dietmar Braun/ Robert Ayrton/ Anne-Béatrice Bullinger* und *Sonja Wälti*, 2000: Fiscal Policy Decision Making in Federal States, Institut d`Etudes Politiques et Internationales, University of Lausanne, 213-268.

Banting, Keith, 1995: The Welfare State as Statecraft: Terretorial Politics and Canadian Social Policy, in: *Stephan Leibfried* und *Paul Pierson* (Hrsg.), European Social Policy. Between Fragmentation and Integration, Washington D.C, 269-300.

Behning, Ute, 1999: Zum Wandel der Geschlechterrepräsentation in der Sozialpolitik. Ein policy-analytischer Vergleich der Politikprozesse zum österreichischen Bundespflegegesetz und zum bundesdeutschen Pflege-Versicherungsgesetz, Opladen.

Benz, Arthur, 1985: Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat, Opladen.

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1992: Finanzverfassung und Finanzausgleich – Herausforderungen und Anpassungserfordernisse, Wien.

Blankart, Charles B., 1998: Politische Ökonomie der Zentralisierung der Staatstätigkeit, Discussion Paper (Economic Series) No. 108, Humboldt Universität Berlin.

Bödiker, T. 1895: Die Arbeiterversicherung in den Europäischen Staaten, Leipzig.

Bonoli, Giuliano/Mach, André, 2000: Switzerland. Adjustment Politics within Institutional Constraints, in: *Fritz W. Scharpf* und *Vivien A. Schmidt* (Hrsg.), Welfare and Work in the Open Economy, Vol. 2, Oxford, 131-173.

Braun, Dietmar (Hrsg.), 2000: Federalism and Public Policy, Aldershot.

Brauneder, Wilhelm, 1998: Österreichische Verfassungsgeschichte, 7. Aufl., Wien.

Bruckmüller, Ernst/Sandgruber, Roman/Stekl, Hannes, 1978: Soziale Sicherheit im Nachziehverfahren. Die Einbeziehung der Bauern, Landarbeiter, Gewerbetreibenden und Hausgehilfen in das System der österreichischen Sozialversicherung, Salzburg.

Brügel, Ludwig, 1919: Soziale Gesetzgebung in Österreich von 1848 bis 1918, Wien/Leipzig: Deuticke.

Cameron, David R., 1978: The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis, in: American Political Science Review 72, 1243-1261.

Castles, Francis G., 1999a: Comparative Public Policy. Patterns of Post-war Transformation, Cheltenham.

Castles, Francis G., 1999b: Decentralization and the Post-war Political Economy, in: European Journal of Political Research 36, 27-53.

Czeike, Felix, 1983: Wien, in: *Erika Weinzierl* und *Kurt Skalnik* (Hrsg.), Bd. 2, 1043-1078.

Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Horner, Franz/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller, Wolfgang C./Tálos, Emmerich (Hrsg.), 1997: Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien.

Deutsch, Karl W., 1976: Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration, Bern.

Dimmel, Nikolaus, 2000: Die Instrumente der Länder im Kanon öffentlicher Sozialpolitik, in: *Hans Sallmutter* (Hrsg.), Mut zum Träumen, Wien, 209-230.

Ebert, Kurt, 1975: Die Anfänge der modernen Sozialpolitik in Österreich. Die Taaffesche Sozialgesetzgebung für die Arbeiter im Rahmen der Gewerbeordnungsreform (1879-1885), Wien.

Eichenberger, Reiner, 1999: Mit direkter Demokratie zu besserer Wirtschafts- und Finanzpolitik: Theorie und Empirie, in: *Hans Herbert von Arnim* (Hrsg.), Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für gute und bürgernahe Politik, Berlin, 259-288.

Eichenhofer, Eberhard, 1995: Deutsche und österreichische Einflüsse auf die Sozialgesetzgebung in Ost- und Südosteuropa, Sozialer Fortschritt 44, 189-193.

Eidg. Steuerverwaltung, 1999: Die Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden, Bern.

Eidg. Finanzdepartement und Konferenz der Kantonsregierungen, 1999: Der Neue Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. Schlussbericht, Bern/Solothurn.

Eisinger, Angelus, 1998: Die Rolle des Föderalismus und der Referendumsdemokratie in den Debatten um die Bundesfinanzordnung zwischen 1948 und 1970, in*: Mario König/ Georg Kreis/ Franziska Meister* und *Gaetano Romano* (Hrsg.), Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren, Zürich, 65-80.

Ermacora, Felix, 1976: Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonalen zum kooperativen Bundesstaat, Wien.

Feld, Lars P., 1997: Exit, Voice and Income Taxes: The Loyality of Voters, in: European Journal of Political Economy 13, 455-478.

Feld, Lars P./ Savioz, Marcel R., 1998: Vox Populi, Vox Bovi? Ökonomische Auswirkungen direkter Demokratie, in: *Gerd Grözinger* und *Stephan Panther* (Hrsg.), Konstitutionelle Politische Ökonomie, Marburg, 29-80.

Fallend, Franz, 2000: Der österreichische Bundesrat, in: *Gisela Riescher/Sabine Ruß* und *Christoph Haas* (Hrsg.), Zweite Kammern, München/Wien, 97-113.

Fleiner, Fritz, 1918: Zentralismus und Föderalismus in der Schweiz, Zürich.

Fluder, Robert/Stremlow, Jürgen, 1999: Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen, Bern/Stuttgart/Wien.

Frey, Bruno S., 1994: Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience, in: American Economic Review. Papers and Proceedings 84, 338-342.

Frey, Bruno S./Bohnet, Iris, 1993: Democracy by Competition: Referenda and Federalism in Switzerland, in: Publius: The Journal of Federalism 23, 71-81.

Gaertner, Friedrich, 1909: Der Ausbau der Sozialversicherung in Österreich, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 29, 417-443 und 759-833.

Gauss, Richard, 2002: Einführung in das Haushaltswesen der österreichischen Sozialversicherung, in: *Gerhard Steger* (Hrsg.), Öffentliche Haushalte in Österreich, Wien, 285-327.

Germann, Raimund E., 1994: Staatsreform. Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie, Bern/Stuttgart/Wien.

Gruber, Helmut, 1991: Red Vienna. Experiments in Working-Class Culture 1919-1934. New York/Oxford.

Hartmann, Jürgen, 1971: Föderalismus und Subsidiarität in der schweizerischen Sozialpolitik. Univ. Diss., Winterthur.

Hayek, Friedrich A., 1945: The Use of Knowledge in Society, in: American Economic Review 95, 519-530.

Hayek, Friedrich A., 1976 [1939]: The Economic Conditions of Interstate Federalism, in: *Friedrich A. Hayek,* Individualism and Economic Order, London/Henley, 255-272.

Heger, Matthias, 1990: Deutscher Bundesrat und Schweizer Ständerat. Gedanken zu ihrer Entstehung, ihrem aktuellen Erscheinungsbild und ihrer Rechtfertigung, Berlin.

Hengstschläger, Johannes, 1997: Der Finanzausgleich im Bundesstaat, in: *Herbert Schambeck* (Hrsg.), 181-219.

Hettling, Manfred, 1998: Bürgerlichkeit. Eine ungesellige Geselligkeit, in: *Manfred Hettling/Mario König/Martin Schaffner/Andreas Suter* und *Jakob Tanner*, Eine kleine Geschichte der Schweiz. Der Bundesstaat und seine Traditionen. Frankfurt, 227-264.

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

Hofmann, E., 1906: Das kommunale Sozialwesen in der Schweiz, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 22, 467-523.
Hoffmeister, Herbert, 1981: Landesbericht Österreich, in: *Peter A. Köhler* und *Hans F. Zacher* (Hrsg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung, Berlin, 445-730.
Huber, Evelyne/Ragin Charles/Stephens, John D., 1993: Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structures, and the Welfare State, in: American Journal of Sociology 99, 711-749.
Huber-Hotz, Annemarie, 1991: Das Zweikammersystem – Anspruch und Wirklichkeit, in: Parlamentsdienste (Hrsg.), Das Parlament – ‚Oberste Gewalt des Bundes'?, Bern, 165-182.
Hummer, Günther, 1997: Der Bundesrat und die Gesetzgebung, in: *Herbert Schambeck* (Hrsg.), 367-398.
Immergut, Ellen M., 1992: Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe, Cambridge.
Jeffery, Charlie, 1995: Social Democracy in the Austrian Provinces, 1918-1934: Beyond Red Vienna, London.
Jegher, Annina, 1999: Bundesversammlung und Gesetzgebung, Bern/Stuttgart/Wien.
Jörg, Alexander, 1998: Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und in der Schweiz, Baden-Baden.
Kathrein, Irmgard, 1983: Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich, Wien.
Katzenstein, Peter, 1987: Corporatism and Change. Austria, Switzerland, and the Politics of Industry, Ithaca.
Kirchgässner, Gebhard/Pommerehne, Werner W., 1994: Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in föderativen Systemen. Die Beispiele der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, in: *Dieter Grimm* (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden, 149-176.
Kittel, Bernhard/Obinger, Herbert, 2002: Political Parties, Institutions, and the Dynamics of Social Expenditure in Times of Austerity, MPIfG Discussion Paper 02/1, Köln.
Kölz, Alfred, 1998: Der Weg der Schweiz zum modernen Bundesstaat, Chur/Zürich.
Krumbiegel, Kurt, 1913: Die schweizerische Sozialversicherung insbesondere das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz vom 13. Juni 1911 verglichen mit der entsprechenden deutschen Gesetzgebung, Jena.
Layer, Max, 1905: Geschichte der österreichischen Arbeiterversicherung seit dem Jahre 1889 mit besonderer Berücksichtigung des neuen Gesetzesentwurfes, Wien.
Lehmbruch, Gerhard, 1967: Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und Österreich, Tübingen.
Lehmbruch, Gerhard, 1998: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
Lehner, Oskar, 1995: Verfassungsentwicklung, in: *Emmerich Tàlos* u.a.(Hrsg.), 45-58.
Lijphart, Arend, 1999: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, London/New Haven.
Linder, Wolf, 1984: Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaats in der Schweiz, in *Alois Riklin* (Hrsg.), Handbuch politisches System der Schweiz, Bd.1, Bern/Stuttgart, 255-382.
Linder, Wolf, 1999: Schweizerische Demokratie, Bern/Stuttgart/Wien.
Luther, Kurt Richard, 1997: Bund-Länder Beziehungen: Formal- und Realverfassung, in: Dachs et al. (Hrsg.), 907-919.
Mairhuber, Ingrid, 1998: Die Regulierung des Geschlechterverhältnisses durch sozialstaatliche Maßnahmen in Österreich, Univ. Diss., Wien.
Maurer, Alfred, 1981: Landesbericht Schweiz, in: *Peter A. Köhler* und *Hans F. Zacher* (Hrsg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung, Berlin, 731-833.
Morscher, Siegbert (Hrsg.), 1983: Föderalistische Sozialpolitik, Wien.
Müller, Wolfgang C., 1992: Austrian Governmental Institutions: Do They Matter?, in: West European Politics 15: 99-131.

Münch, Ursula, 1997: Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufghabenverteilung im sozialen Bundesstaat, Opladen.
Näf, Werner, 1947: Föderalismus und Demokratie in der Schweiz, Freiburg.
Neidhart, Leonhard, 1970: Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern.
Netzle, Simon, 1998: Die USA als Vorbild für einen schweizerischen Bundesstaat, in: *Andreas Ernst/ Albert Tanner* und *Matthias Weishaupt* (Hrsg.), Revolution und Innovation. Die konfliktreiche Entstehung des schweizerischen Bundesstaates von 1848, Zürich, 49-60.
Nüssli, Kurt, 1985: Föderalismus in der Schweiz. Konzepte, Indikatoren, Daten, Grüsch.
Oates, Wallace E., 1999: An Essay on Fiscal Federalism, in: Journal of Economic Literature 37, 1120-1149.
Obinger, Herbert, 1998: Federalism, Direct Democracy, and Welfare State Development in Switzerland, in: Journal of Public Policy 18: 241-263.
Obinger, Herbert, 1999: Minimum Income in Switzerland, in: Journal of European Social Policy 9: 29-47.
Obinger, Herbert, 2000: Der schweizerische Sozialstaat in den 90er Jahren, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 10: 43-63.
Obinger, Herbert, 2001: Vetospieler und Staatstätigkeit in Österreich. Sozial- und wirtschaftspolitische Reformchancen für die neue ÖVP/FPÖ-Regierung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 32: 360-386.
Ochsner, Alois/Riklin, Alois, 1984: Parlament, in: *Ulrich Klöti* (Hrsg.), Handbuch politisches System der Schweiz, Bd. 2., Bern/Stuttgart/Wien, 77-115.
OECD, 2000: Taxing Powers of State and Local Government, Paris.
Österreichischer Gemeindebund/Österreichischer Städtebund (Hrsg), 2001: Finanzausgleich 2001. Das Handbuch für die Praxis, Wien.
Pernthaler, Peter, 1979: Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer, Wien.
Pernthaler, Peter, 1984: Österreichische Finanzverfassung. Theorie-Praxis-Reform, Wien.
Peterson, Paul E., 1995: The Price of Federalism, Washington.
Pfaundler, Richard, 1931: Der Finanzausgleich in Österreich. Das System, seine Begründung und Durchführung, Wien.
Pfeil, Walter, 1989: Österreichisches Sozialhilferecht, Wien.
Pfeil, Walter, 2000: Österreichisches Sozialhilferecht, Wien.
Pierson, Paul, 1995: Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy, in: Governance 8, 449-478.
Pierson, Paul, 1996: The New Politics of the Welfare State, in: World Politics 48, 143-179.
Pierson, Paul, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: American Political Science Review 94, 251-267.
Pratscher, Kurt, 1997: Sozialhilfepolitik der österreichischen Bundesländer, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 26, 41-55.
Pratscher, Kurt/Stolitzka, Brigitte, 2000: Sozial(hilfe)leistungen der Bundesländer 1998, in: Statistische Nachrichten 6/2000, 433-439.
Puttner, Helmut, 1983: Wohlfahrtsstaat und Föderalismus in der Schweiz. Vom ‚kantonalen' zum ‚eidgenössischen' Wohlfahrtsstaat?, Univ. Diss., Bamberg.
Rabinbach, Anson, 1983: The Crisis of Austrian Socialism. From Red Vienna to Civil War 1927-1934, Chicago.
Rabinbach, Anson (Hrsg.), 1985: The Austrian Socialist Experiment. Social Democracy and Austromarxism, 1918-1934, Boulder.
Reichesberg, Numa, 1906: Die Arbeitslosenversicherung in der Schweiz, Bern.
Riescher, Gisela, 2000: Der Schweizer Ständerat, in: *Gisela Riescher/Sabine Ruß* und *Christoph Haas* (Hrsg.), Zweite Kammern, München/Wien, 48-59.
Rodden, Jonathan, 2000: Fiscal Federalism and the Growth of Government, Manuskript, Department of Political Science MIT, Cambridge, MA.
Rosenberg, Hans, 1976: Große Depression und Bismarckzeit, München.

Saxer, Arnold, 1951: Die Entwicklung der Sozialversicherung in der direkten Demokratie, in: Walter Rohrbeck (Hrsg.), Aus der Privat- und Sozialversicherung des In- und Auslandes, Berlin, 222-251.

Schaffner, Martin, 1998: Direkte Demokratie. ‚Alles für das Volk – alles durch das Volk', in: *Manfred Hettling/Mario König/Martin Schaffner/Andreas Suter* und *Jakob Tanner*, Eine kleine Geschichte der Schweiz. Der Bundesstaat und seine Traditionen. Frankfurt, 189-226.

Schalteregger, Christoph A., 2001: Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig?, in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 7, 1-18.

Schambeck, Herbert (Hrsg.), 1997: Bundesstaat und Bundesrat in Österreich, Wien.

Scharpf, Fritz, 1976: Theorie der Politikverflechtung, in: *Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert* und *Fritz Schnabel*, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts., 13-70.

Scharpf, Fritz W., 1995: Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt/New York.

Scharpf, Fritz W., 1997: Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder.

Schmid, Gerhard, 1998: Sozialstaatlichkeit, Sozialverfassung und direkte Demokratie in der Schweiz, in: *Franz Ruland* (Hrsg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaates, Heidelberg, 933-945.

Schmid, Heinrich, 2000: Pflegesicherung zwischen Armutsvermeidung und ‚Selbstbestimmtem Leben', in: Hans Sallmutter (Hrsg.), Mut zum Träumen, Wien, 231-238.

Schmidt, Manfred G., 1998: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen.

Sinn, Hans Werner, 1997: Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik 253, 9-60.

Sinn, Hans Werner, 1998: European Integration and the Future of the Welfare State, in: Swedish Economic Policy Review 5, 113-132.

Skocpol, Theda/Amenta, Edwin, 1986: States and Social Policies, in: Annual Revue of Sociology, 12, 131-157.

Sommer, Jürg H., 1978: Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz, Zürich.

Stalder, Fritz, 1996: Bundesgesetz über die Familienzulagen: Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, in: Soziale Sicherheit 4, 260-262.

Starck, Dorothee, 1999: Föderalismus in der Schweiz. Darstellung der Strukturen und die praktischen Erfahrungen. Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyerer Arbeitshefte 126.

Stolitzka, Brigitte, 2000: Jugendwohlfahrt 1998, in: Statistische Nachrichten 6/2000, 440-447.

Streit, Manfred E./Wohlgemuth, Michael (Hrsg.), Systemwettbewerb als Herausforderung an Politik und Theorie, Baden- Baden.

Swank, Duane H., 2001: Political Institutions and Welfare State Restructuring: The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies, in: Paul Pierson (Hrsg.), The New Politics of the Welfare State, Oxford, 197-237.

Tálos, Emmerich, 1981: Staatliche Sozialpolitik in Österreich, Wien.

Tálos, Emmerich, 2000: Sozialpolitik in der ‚Ostmark', in*: Emmerich Tálos/Ernst Hanisch/ Wolfgang Neugebauer* und *Reinhard Sieder* (Hrsg.), NS-Herrschaft in Österreich, Wien, 376-408.

Tálos, Emmerich/Wörister, Karl, 1994: Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich, Baden-Baden.

Tálos, Emmerich/Wörister, Karl, 1998: Soziale Sicherung in Österreich, in: *Emmerich Tálos* (Hrsg.), Soziale Sicherung im Wandel, Wien/Köln/Weimar, 209-288.

Tálos, Emmerich/Kittel, Bernhard, 2001: Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen, Wien.

Tálos, Emmerich/Dachs, Herbert/Hanisch, Ernst/Staudinger, Anton (Hrsg.), 1995: Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918-33, Wien, Manz.

Tiebout, Charles M., 1956: A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy 65, 416-424.

Toft, Christian, 1996: Constitutional Choice, Multi-level Government and Social Security Systems in Great Britain, Germany, and Denmark, in: Policy and Politics 24, 247-261.

Tschudi, Hans Peter, 1986: Die Sozialverfassung der Schweiz, Bern.

Tschudi, Hans Peter, 1989: Entstehung und Entwicklung der schweizerischen Sozialversicherungen, Basel/Frankfurt.

Tschudi, Hans Peter, 1994: Die Stellung der Kantone im Sozialversicherungsrecht, in: Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge 38, 161-177.

Tsebelis, George, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: British Journal of Political Science 25, 289-325

Tsebelis, George/Money, Jeanette, 1997: Bicameralism, Cambridge.

Unger, Brigitte, 2001: Österreichs Beschäftigungs- und Sozialpolitik von 1970 bis 2000, in: Zeitschrift für Sozialreform 47, 340-361.

Vatter, Adrian, 1998: Politische Fragmentierung in den Schweizer Kantonen, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsycholgie 50, 666-684.

Vatter, Adrian, 1999: Föderalismus, in: *Ulrich Klöti u.a.* (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik. Zürich, 77-108.

Vatter, Adrian/Freitag, Markus, 2002: Die Janusköpfigkeit kantonaler Verhandlungsdemokratien. Vergleichende Analysen der Staatstätigkeit in den Schweizer Kantonen. Manuskript, Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.

Wachendorfer-Schmidt, Ute (Hrsg.), 2000: Federalism and Political Performance, London.

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

Watts, Ronald L., Comparing Federal Systems, 2. Aufl., Montreal.

Weber, Karl, 1992: Macht im Schatten? (Landeshauptmänner-, Landesamtsdirektoren- und andere Landesreferentenkonferenzen, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 21, 405-418.

Weber, Karl, 1995: Föderalismus, in: *Emmerich Tàlos u.a.*(Hrsg.), 123- 134.

Weber, Karl, 1997: Die Entwicklung des österreichischen Bundesstaates, in: *Herbert Schambeck* (Hrsg.), 37-64.

Weingast, Barry R. 1993: Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 149, 286-311.

Weinzierl, Erika/Skalnik, Kurt (Hrsg.), 1983: Österreich 1918-1938. Geschichte der Ersten Republik 1918-1938. 2 Bde., Graz/Wien/Köln.

Werndl, Josef, 1984: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920, Wien.

Wiesli, Reto/Linder, Wolf, 2000*:* Repräsentation, Artikulation und Durchsetzung kantonaler Interessen in Stände- und Nationalrat. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste, Bern.

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

Zacher, Georg, 1899: Die Arbeiter-Versicherung in der Schweiz, Berlin.

Abstract

Federalism and Welfare State Development in Austria and Switzerland

Starting from the stylised fact that federal institutions are held to be inimical to welfare state expansion, this paper examines the ways in which federalism has shaped the dynamics of welfare state development in Switzerland and Austria. A comparison of these different federal polities reveals that the welfare breaking effect attached to federalism crucially depends on the extent of vertical power separation. In both countries economic competition among constituent units did not fuel a race to the bottom in social standards. In Switzerland, the most important reason connected to federalism for why federal social policy was delayed and downsized was policy-preemption by the cantons and their considerable influence on the federal policymaking process. In contrast, the Austrian Länder neither had major social policy competencies nor an effective veto power which allowed them to block the centralisation of public policy. Instead, federalism is subordinate to the partisan arena at the central state level which itself is dominated by political parties quite favourable to welfare state expansion.