

Die Bildungsfinanzen der Schweizer Kantone. Der Einfluss sozioökonomischer Bedingungen, organisierter Interessen und politischer Institutionen auf die Bildungsausgaben im kantonalen Vergleich

Markus FREITAG und Marc BÜHLMANN
Universität Bern

Zusammenfassung

Dieser Beitrag analysiert die Varianzen der quantifizierbaren Bildungspolitik in Form der Bildungsausgaben in den 26 Schweizer Kantonen in den 1980er und 1990er Jahren. Im Mittelpunkt der erklärenden Grössen stehen dabei neben sozioökonomischen Determinanten insbesondere Machtresourcen organisierter Interessen und politisch-institutionelle Bedingungen. Der Grad der Bildungsfinanzierung ist nach den vorliegenden Analysen auf das Ausmass der Modernisierung, auf soziodemographische Komponenten sowie auf den Grad an Konsensdemokratie und dezentraler Entscheidungsstruktur zurückzuführen. Ohne Einfluss auf die Bildungsausgaben bleiben die Nutzung direktdemokratischer Verfahren, parteipolitische Kräftekonstellationen und die organisierten Interessen.

Keywords: Comparative Politics, Cantons, Political Institutions, Education Policy, Consensus Democracy, Direct Democracy, Federalism

Einleitung

Der Schweizer Bundesstaat zählt angesichts seiner weitgehenden Kompetenzen der Gliedstaaten zu den weltweit föderalsten und am meisten dezentralisierten Ländern (vgl. Lijphart 1999: 38).¹ Freilich variiert die Verteilung der Aufgaben und Befugnisse zwischen Bund und Kantonen entlang einzelner staatlicher Tätigkeitsfelder. Es gibt

¹ Dieser Beitrag ist im Rahmen eines vom SCHWEIZER NATIONALFONDS innerhalb des SPP "Demain la Suisse" unterstützten Projektes zu den politisch-institutionellen Bestimmungsgründen kantonalen Staatstätigkeit (Nr. 50-58521.99) entstanden, welches von den Verfassern bearbeitet wird. Wir danken den Herausgebern, Pascal Sciarini und einem anonymen Gutachter für die wertvollen Hinweise und die anregende Kritik.

nicht wenige Politikfelder, in denen die Gliedstaaten über einen beträchtlichen Handlungsspielraum verfügen und der Bund wenig präsent ist. Neben dem Gesundheitswesen und der Kulturpolitik gilt dies in besonderem Masse für institutionelle, prozessuale und inhaltliche Aspekte des Ausbildungswesens (Braun 1999; Germann 1999: 392-393; OECD 1990: 174).² Die Leitung und Verwaltung des kantonalen Bildungswesens liegt in der Verantwortung der jeweiligen Erziehungsdirektion, in einigen Kantonen existiert zusätzlich ein Erziehungsrat. Folge dieser kantonalen Hoheit im Erziehungswesen sind 26 Bildungssysteme mit beträchtlichen Unterschieden, nicht zuletzt hinsichtlich der finanziellen Investitionen in das Humankapital. Angesichts dieser markanten föderalistischen Grundmuster im Bereich des Bildungswesens drängt sich ein Vergleich der tragenden subnationalen Einheiten geradezu auf.

Dieser Beitrag analysiert die Varianzen der quantifizierbaren Bildungspolitik in den 26 Schweizer Kantonen in den 1980er und 1990er Jahren. Im Mittelpunkt der *erklärenden Grössen* stehen dabei neben sozioökonomischen Bedingungen und Machtressourcen organisierter Interessen auch politische Institutionen in Form der Konsensdemokratie, dezentraler Entscheidungsstrukturen und direktdemokratischer Beteiligungsrechte. Auf der Seite der *zu erklärenden Grössen* gilt das analytische Interesse den Entwicklungen der öffentlichen Bildungsausgaben der Schweizer Kantone, in deren Höhe und Struktur sich zu einem guten Teil die materielle Bildungspolitik reflektiert und konkretisiert. In dieser Arbeit wird gefragt, wie gross das Ausmass der Niveauunterschiede hinsichtlich der Bildungsausgaben zwischen den Schweizer Kantonen ist und welche Bestimmungsgründe dies hat. Drei Beispiele solcher Fragen seien zur Illustration angeführt: Wie gross sind die Unterschiede bei den Bildungsausgaben zwischen den Schweizer Kantonen? Warum verzeichnen Kantone wie Genf und Basel-Stadt vergleichsweise hohe Ausgaben für Bildung und Erziehung, während diese in den Schweizer Urkantonen relativ gering ausfallen? Welche Bedingungen lassen sich zur Erklärung der unterschiedlichen Grade kantonaler Bildungsfinanzierung anführen? Ziel der Untersuchung ist es, auf der Makroebene sozioökonomische, politisch-kulturelle, parteipolitische und politisch-institutionelle Bestimmungsgründe als erklärende Variablen für die Niveauunterschiede in der Bildungsfinanzierung im Vergleich der Schweizer Kantone aufzuzeigen.

² Während die Kantone in der Abwicklung des Schulwesens im Wesentlichen autonom sind (Art. 62 BV), fällt die Organisation der Berufslehre und des Hochschulwesens zu grossen Teilen in die Verantwortung des Bundes (Art. 63 und 64 BV). Über 400 Lehrberufe werden durch den Bund hinsichtlich des Ausbildungsprogramms, des Umfangs des Unterrichts und der zu unterrichtenden Fächer reglementiert. Träger der Hochschulen sind die Universitätskantone und der Bund, wobei sich auch die Nichthochschulkantone an den Kosten der universitären Tertiärstufe beteiligen. Die ausseruniversitäre Tertiärstufe (z. B. Technikerschulen, Höhere Technische Lehranstalten, Höhere Fachschulen für Soziale Arbeit oder für Sozialpädagogik, Musikhochschulen, Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschulen sowie Fachhochschulen) wird von Kantonen oder Privaten eingerichtet und geführt, aber vom Bund teilweise subventioniert.

Mindestens *drei* Gründe sprechen für eine systematisch vergleichende und empirisch fundierte Auseinandersetzung mit möglichen Einflussfaktoren der Bildungsausgaben föderaler Einheiten der Schweiz: Zum Ersten fällt auf, dass strikt quantitativ vergleichende Analysen einer grossen Anzahl von Ländern oder Gliedstaaten ein nicht nur im deutschen Sprachraum relativ unbearbeitetes Forschungsfeld repräsentieren.³ Durch die Erfassung der Gemeinsamkeiten und Variationen der Bildungsentwicklung in den Schweizer Kantonen möchte die vorliegende Arbeit daher zunächst einen Beitrag zur Schliessung dieser offensichtlichen Forschungslücke leisten. Zum Zweiten ermöglicht die einzigartige politisch-institutionelle Fragmentierung der Schweizer Kantone eine umfassende Analyse der Wirkung unterschiedlichster politischer und institutioneller Fundamente auf die Bildungsfinanzen. Auf diesem Wege lässt sich so neben dem Gewicht der parteipolitischen Regierungszusammensetzung beispielsweise auch der Einfluss dezentraler Entscheidungsstrukturen, der direkten Demokratie und der Regierungskonkordanz als Elemente der Verhandlungsdemokratie untersuchen. Zum Dritten offenbaren sowohl Politik als auch Wissenschaft eine zunehmende Sensibilität hinsichtlich der Entwicklung des Schweizer Bildungswesens. So ist spätestens seit Mitte der 1990er Jahre sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen eine Aufbruchstimmung in der Bildungspolitik auszumachen, wovon zahlreiche Reformen in der obligatorischen Schulbildung, das in der Diskussion befindliche neue Berufsbildungsgesetz, die Schaffung von Fachhochschulen oder die Debatten um den internationalen Vergleich der Effektivität der Bildungssysteme innerhalb des PISA Programms der OECD zeugen.⁴ Da der Staat sowohl als Leistungsanbieter als auch in der Finanzierung der Bildungspolitik und ihrer Reformen eine zentrale Rolle einnimmt, ist eine systematische Analyse nach den Bestimmungsgründen der finanziellen Aufwendungen von zentralem Belang. Die Thematik wird mit der Frage nach den Bestimmungsgründen unterschiedlicher kantonaler Entwicklungen der Bildungsausgaben überdies klar abgegrenzt. Ausgeblendet bleibt dabei die systematische Betrachtung der

³ Ausnahmen sind die Studien von Boix (1997), Cameron und Hofferbert (1974), Castles (1989, 1999), Schmidt (2002), Schneider (1982) und Verner (1979) auf der Ebene von Nationalstaaten sowie von Fernández und Rogerson (1997), Hega (1999), Poterba (1996) und Schmidt (1980) zum Vergleich der Schweizer Kantone, der amerikanischen Bundesstaaten und der deutschen Bundesländer. Einen stärker qualitativ orientierten Vergleich einer kleinen Anzahl von Ländern unternimmt Heidenheimer (1993, 1997).

⁴ Daten zum *OECD Programme for international student assessment (PISA)* sind auf kantonaler Stufe nicht für jeden Kanton verfügbar. Zwar wurden die Erhebungen zu den französischsprachigen Kantonen ausgewertet (vgl. Pressebericht der Westschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz CIIP, in "Der Bund" vom 12. März 2002), für die deutschsprachige Schweiz liegen nähere Befunde jedoch nur zu den Kantonen Bern, St. Gallen und Zürich vor (Moser 2001). Auf einen Einbezug dieser Daten wird deshalb verzichtet.

Konsequenzen einer eher expansiven oder eher restriktiven Ausgabenpolitik im Bereich des Ausbildungswesens.

Die Analyse unterschiedlicher staatlicher Bildungsfinanzierung in den Schweizer Kantonen soll in vier Schritten erfolgen. Zunächst werden eine Reihe von Messgrößen der Bildungspolitik präsentiert, welche die Niveauunterschiede zwischen den Gliedstaaten vor Augen führen. Im darauf folgenden Abschnitt werden zahlreiche Bestimmungsgründe unterschiedlicher Bildungsfinanzierungen vorgestellt. Anschliessend stehen die Operationalisierung der Variablen sowie das methodische Vorgehen im Mittelpunkt, bevor die verschiedenen Determinanten einer systematischen Überprüfung unterzogen werden. Dies geschieht vorwiegend anhand von bivariaten und multivariaten statistischen Analysen. Ziel der Untersuchung ist es, die einzelnen Erklärungsgrößen zu einem Modell zu bündeln, das die Niveauunterschiede in der Bildungsfinanzierung im kantonalen Vergleich zu einem erheblichen Teil zu erklären vermag. Schlussfolgerungen runden den Beitrag ab.

Indikatoren kantonaler Bildungspolitik im Vergleich

Bildungspolitik will einerseits Individuen mit den notwendigen kognitiven und sozialen Fähigkeiten ausstatten, um deren optimale Entfaltung in der Gesellschaft zu ermöglichen. Andererseits sollen die erforderlichen fachlichen Qualifikationen zur Ausübung eines Berufes vermittelt werden (Braun 1999: 842; OECD 2001). Auskunft über die jeweiligen bildungspolitischen Leistungen und Bemühungen von staatlicher Seite geben eine Reihe von Messgrößen.

Was die Einschätzung des Stellenwertes der Bildungspolitik in einer Gesellschaft betrifft, so wird den *öffentlichen Bildungsausgaben* die grösste Bedeutung beigemessen (vgl. Egloff und Mühleman 1999; Falch und Rattso 1996; Hega 1999; Heidenheimer 1993; Verner 1979). Die bildungspolitischen Bemühungen lassen sich hier durch die Bildungsausgaben pro Kopf (vgl. Castles 1989; Hega 1999; Verner 1979), pro Auszubildenden (vgl. Fernandez und Rogerson 1997; Poterba 1996; Santerre 1989; Sass 1991) oder als Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt (vgl. Castles 1989; Hega 1999; Verner 1979) aufzeigen. Eine zweite Reihe eher leistungsorientierter Sichtweisen hebt daneben stärker auf die Wirkungen der Bildungspolitik ab und stellt deren Bilanzen gemessen an den unterschiedlichen *Einschreibe-* oder *Absolventenquoten* in den Mittelpunkt des analytischen Interesses. Hier werden beispielsweise die Maturitätsquote (Gottraux 1989; Hega 1999), die Hochschulabschlussrate (Heidenheimer 1993; Verner 1979) oder der Anteil derjenigen herangezogen, die an einer Hochschule eingeschrieben sind (Universitätsquote) (Gottraux 1989). Weniger prominent in der Literatur vertreten sind Messgrößen, die einem spezifischeren Interesse das Wort reden. So zum

Beispiel die Lehrer-Schüler-Relationen (Falch und Ratto 1996; Hega 1999; Verner 1979), die Anzahl Schulen (Hega 1999), die Karriereorientierung von Auszubildenden (Saha 1982), die Entlöhnung des Lehrpersonals (Falch und Ratto 1996; Verner 1979), die Demokratisierung des Hochschulzuganges (Gottraux 1989) oder die Anzahl zu absolvierender Schuljahre (Verner 1979).

In Tabelle 1 finden sich für jeden Kanton die durchschnittlichen Werte der wichtigsten Bildungsindikatoren der Zeitperiode 1985 bis 1998 wieder. Gemessen an den *Bildungsausgaben pro Kopf* zählen Basel-Stadt, Zug, Zürich und allen voran Genf zu den Kantonen mit einem hohen bis sehr hohen Ausgabenniveau in der Bildungspolitik. Nach diesen Daten engagiert sich der Staat in den beiden Appenzell, in Obwalden, in Glarus oder auch im Thurgau hingegen am wenigsten stark bei der Finanzierung der Bildungspolitik im Vergleich der Schweizer Gliedstaaten. Mit Blick auf den Anteil der *Bildungsausgaben am Volkseinkommen* führen vor allem die französischsprachigen Kantone zusammen mit Bern das Feld der Schweizer Gliedstaaten an. Basel-Stadt, Glarus, Nidwalden, Schaffhausen und Zug widmen dem Bildungssystem einen vergleichsweise kleinen Anteil ihres Wirtschaftsproduktes.⁵ Hinsichtlich der unterschiedlichen *Einschreibe- oder Absolventenquoten* offenbaren die Daten aus Tabelle 1 erkennbare Unterschiede zwischen den einzelnen Landesteilen. Während die Universitätskantone der Westschweiz, im Tessin und in den Kantonen der beiden Basel hohe Maturitäts- und Universitätsquoten verzeichnen, weisen insbesondere der Thurgau, die Urkantone und die beiden Appenzell geringe Abgangsquoten auf. Hinsichtlich der Universitätsquoten bleibt festzuhalten, dass der Standort Hochschulkanton eine notwendige aber keine hinreichende Voraussetzung hoher Raten ist.⁶ Freilich weisen etwa Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Neuenburg, das Tessin, die Waadt und Zürich mit die höchsten Quoten im Vergleich der Kantone auf. Jedoch stechen ebenso die beträchtlichen Werte der Nichthochschulkantone Basel-Land, Jura, Schaffhausen, Wallis oder Zug ins Auge. Umgekehrt präsentieren die Hochschulkantone Bern, Luzern und St. Gallen vergleichsweise geringe Raten eingeschriebener Hochschüler.

⁵ Es bleibt festzuhalten, dass die Auswahl des Ausgabenindikators nicht ohne Einfluss auf die Interpretation des Stellenwertes der Bildung im jeweiligen Kanton bleibt: So weisen die Kantone Basel-Stadt, Zug und Zürich zwar im Vergleich mit allen anderen Kantonen mit die höchsten Bildungsausgaben pro Kopf und Auszubildenden auf, jedoch geben sie gemessen am Volkseinkommen weniger für Bildung aus als die meisten anderen Kantone.

⁶ Akademische Abschlüsse werden vergeben an den kantonalen Universitäten Basel (gegründet 1460), Zürich (1833), Bern (1834), Genf (1873), Freiburg (1889), Lausanne (1890) und Neuenburg (1909), ferner an der theologischen Fakultät Luzern (1878, seit 1993 ergänzt um die geisteswissenschaftliche und seit 2001 um die juristische Fakultät), an der Universität St. Gallen (früher Handelshochschule bzw. HSG, 1899), an den Eidgenössischen Technischen Hochschulen in Zürich (ETH, 1855) und Lausanne (EPFL, 1969) sowie an der Universität der italienischen Schweiz in Mendrisio und Lugano (USI, 1996).

Tabelle 1: Bildungsindikatoren im Vergleich der Schweizer Kantone, Durchschnittswerte 1985 bis 1998

	Bildungsausgaben pro Kopf (in 1000 Sfr.)	Bildungsausgaben (in % des BIP)	Maturitätsquote (in Prozent)	Universitätsquote (in Promille)
ZH	2.41	4.91	17.0	11.37
BE	2.16	6.24	10.0	8.26
LU	2.04	5.88	9.0	8.28
UR	1.86	5.58	9.0	7.89
SZ	1.92	5.10	10.0	7.14
OW	1.80	5.81	8.0	6.74
NW	1.98	4.67	10.0	7.29
GL	1.79	3.98	11.0	6.17
ZG	2.45	3.87	13.0	11.95
FR	2.03	5.96	16.0	11.87
SO	2.01	5.61	11.0	9.42
BS	2.55	4.75	21.0	13.46
BL	2.19	5.29	19.0	14.41
SH	1.88	4.79	15.0	9.85
AR	1.70	5.17	11.0	7.47
AI	1.75	5.89	8.0	6.66
SG	2.05	5.91	10.0	8.01
GR	1.86	5.19	11.0	9.22
AG	1.99	5.08	13.0	8.82
TG	1.80	5.22	8.0	6.55
TI	1.85	5.47	23.0	12.62
VD	2.22	5.69	18.0	11.40
VS	1.86	6.21	15.0	11.67
NE	2.15	6.47	20.0	12.78
GE	3.52	7.56	29.0	18.17
JU	1.93	6.72	15.0	10.41

Anmerkungen: Bildungsausgaben: laufende Ausgaben und Investitionsausgaben nach Abzug der Bundesbeiträge für Kindergarten, Volksschule, Sonderschulen, Berufsbildung, Lehrerausbildung, allgemeinbildende Schulen, höhere Berufsbildung, Hochschulen, übriges (inkl. kantonale Transfers). Quellen: Egloff und Mühlemann (1999); Eidgenössische Finanzverwaltung: Öffentliche Finanzen der Schweiz, verschiedene Jahre.

Kantonale Bevölkerung: Quellen: Bundesamt für Statistik: Statistisches Jahrbuch, verschiedene Jahre.

Volkseinkommen (BIP): reales kantonales Bruttoinlandprodukt (zu Preisen von 1990 in Mio. CHF). Quelle: jährliche Erhebungen durch die Basler Konjunkturforschungsstelle (BAK).

Maturitätsquote: Anteil der 19-Jährigen mit Maturität (inkl. EMK und eidgenössisch nicht anerkannter) an der ständigen 19-Jährigen Wohnbevölkerung nach Wohnkanton der Eltern. Folgende Kantone weisen in folgenden Jahren die Quote vom Vorjahr auf (auf Anraten des Bundesamtes für Statistik wegen doppelten Maturandenjahrganges, Verlängerung oder Verkürzung der Schulzeit etc.): Aargau (1989), Appenzell-Ausserrhoden (1989, 1991), Appenzell-Innerrhoden (2000), Bern (1992), Obwalden (2000), Schwyz (1998), Solothurn (1990), St. Gallen (1989, 1998), Thurgau (1989), Zürich (1993, 1995). Quelle: Bundesamt für Statistik: Statistisches Jahrbuch, verschiedene Jahre.

Universitätsquote: Anzahl Studierender an den Hochschulen Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Luzern, Neuenburg, St. Gallen und Zürich, an den Eidgenössischen Technischen Hochschulen in Zürich (ETH) und Lausanne (EPFL) sowie an der Pädagogischen Hochschule (PHS), seit 1996 inklusive der Universität der italienischen Schweiz in Mendrisio und Lugano (USI) nach Wohnkanton vor Studienbeginn (bzw. bei Erhalt der Matur) pro Einwohner. Quelle: Bundesamt für Statistik: Statistisches Jahrbuch, verschiedene Jahre.

Offenkundig sind die markanten Unterschiede zwischen den Bildungssystemen der einzelnen Sprachregionen (Gottraux 1989: 7; Heidenheimer 1993; Schneider 1982): Zum einen sind die durchschnittlichen Ausgaben für das Ausbildungswesen in den lateinischen Kantonen zwischen 1985 und 1998 höher als in den Deutschschweizer Kantonen. Zum anderen finden wir in den deutschsprachigen Kantonen im Gegensatz zur Westschweiz und zum Tessin eine stärkere Tradition des beruflichen Ausbildungssystem vor, was sich beispielsweise auch in geringeren Maturitätsquoten widerspiegelt (Hega 1999: 62). Diese Unterschiede korrespondieren auffallend mit den Befunden zu den Nachbarnationen der Schweiz: Im Unterschied zu Deutschland und Österreich kennen weder Frankreich noch Italien ein derartiges duales Berufsbildungssystem, weisen aber umgekehrt ein höheres finanzielles Engagement des Staates im Ausbildungswesen als die deutschsprachigen Länder auf (Castles 1999; Schmidt 2002).⁷

Theorien und Hypothesen

In den folgenden Abschnitten steht die Erklärung der kantonalen Unterschiede der Bildungsausgaben im Mittelpunkt des analytischen Interesses. Sind es sozioökonomische Bedingungen wie beispielsweise der Anteil der landwirtschaftlich Erwerbstätigen oder der wirtschaftliche Reichtum eines Kantons, die das unterschiedliche öffentliche Engagement in der Bildungsfinanzierung erklären? Inwiefern beeinflussen historisch vererbte Kräftekonstellationen und Machtressourcen organisierter Interessen die unterschiedlichen kantonalen Entwicklungen? Bestimmen die vorherrschenden parteipolitischen Kräfteverhältnisse den Grad der staatlichen Bemühungen in der Bildungspolitik? Oder sind die ungleichen politisch-institutionellen Bedingungen wie beispielsweise das Ausmass an direkter Demokratie, der Grad an Konsensdemokratie oder die Autonomie der Kommunen verantwortlich für die offensichtliche Varianz hinsichtlich der staatlichen Bildungsfinanzierung?

Die wenigen quantitativ vergleichenden Studien zur Bildungsfinanzierung stützen sich in ihrer Herleitung von Hypothesen und Erklärungsmustern in erster Linie auf die weitaus elaborierteren theoretischen Erkenntnisse der vergleichenden Wohlfahrtsstaatenforschung (Castles 1989, 1999; Hega 1999). Dies auch nicht zuletzt deshalb, weil die Bildungspolitik als Teil eines umfassenden Sozialstaatskonzeptes verstanden wird (Castles 1999: 10). In Anlehnung an Schmidt (2000) stehen dabei mehrere Theoriefamilien bereit. Es handelt sich hierbei um die Sichtweise der sozioökonomischen Determination, die Parteien-

⁷ In Italien und Frankreich gehen die Jugendlichen nach Ablauf der Schulpflicht entweder direkt in die Betriebe oder in weiterführende Schulen und Universitäten.

differenzhypothese, die Theorie der Machtressourcen organisierter Interessen, die politisch-institutionalistische Theorie, die Theorie der politischen Erblast, die Lehre von den Wirkungen politisch-kultureller Grössen sowie um die internationale Hypothese. Zu einem grossen Teil können die einzelnen Schulen auch mit Gewinn in einen Gliedstaatenvergleich eingebracht werden.

Die Sichtweise der *sozioökonomischen Determination* ist funktionalistisch ausgerichtet und ordnet politischen und institutionellen Faktoren gegenüber sozioökonomischen Einflussgrössen eine untergeordnete Rolle zu. Ihr zufolge sind staatliche Politiken in beträchtlichem Masse vom sozioökonomischen und demographischen Problemdruck geprägt (Schmidt 2000; Verner 1979).⁸ In dieser Betrachtung ist die Bildungsausgabenpolitik in erster Linie ein Spielball der sich stellenden Nachfrage und das Niveau der staatlichen Bildungsfinanzierung bemisst sich überwiegend an den Bevölkerungsanteilen der Altersgruppen im Ausbildungsalter: Je grösser etwa der Anteil an unter 25jährigen (Castles 1989), an Schulpflichtigen und Absolventen (Fernandez und Rogerson 1997; Hega 1999; Poterba 1996) oder an Schülerinnen und Schülern (Fernandez und Rogerson 1997) einer Gesellschaft ist, desto grösser fallen die Nachfrage nach und Ausgaben für Bildung aus. Ähnliches gilt für den Ausländeranteil in den Schulklassen, dessen Höhe die erforderlichen Leistungen und Ausgaben bildungspolitischer Integrationsbemühungen bestimmt.

Theoretisch sind nur jene Bevölkerungsgruppen bereit das Bildungssystem zu finanzieren, die auf irgendeine Weise die damit ermöglichten Angebote konsumieren können. Alle übrigen Gruppen, die sich keinen Nutzen einer expansiven staatlichen Bildungspolitik versprechen, werden der Bildungsfinanzierung ihre Unterstützung verweigern und damit den staatlichen Handlungsspielraum einengen. So kommt Boix (1997) zum Schluss, dass hohe Anteile landwirtschaftlich Beschäftigter eine Bremskraft der Bildungsexpansion darstellen: "The population engaged in agricultural tasks seems less prone to participate in the educational system" (ebda. 837; vgl. auch Schneider 1982).

Über den Einfluss des Urbanitätsgrades auf die Bildungsausgaben herrschen indes konkurrierende Ansichten vor. Im Anschluss an Castles (1999) oder auch Hega (1999) ist in städtischen Gebieten die Nachfrage nach gut Ausgebildeten besonders hoch, was sich als Schubkraft der Bildungsfinanzierung erweist. Allerdings sind gemäss Ishida et al. (1995) und Poterba (1996) die Bereitstellung und Organisation von Bildungssystemen in dicht besiedelten Regionen kostengünstiger als in dünn besiedelten Gebieten (vgl. auch Gottraux 1989).

⁸ Diese Erkenntnisse beruhen nicht zuletzt auf den früh beobachteten Zusammenhängen zwischen Modernisierung und Staatstätigkeit von Adolph Wagner (1871). Nach dem "Wagnerschen Gesetz" nehmen die öffentlichen Aufgaben und Ausgaben mit zunehmender Industrialisierung und wachsender Verstädterung zu.

Schliesslich betonen verschiedene Studien den Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und Bildungsausgaben: Je reicher ein Land ist, desto mehr kann es für Bildung ausgeben (Boix 1997; Heidenheimer 1993; Schmidt 2002; Verner 1979). Zusätzlich wird argumentiert, dass die Nachfrage nach gut Ausgebildeten in Zeiten raschen wirtschaftlichen Wachstums steigt (Castles 1999; Gottraux 1989; Hega 1999). Überdies weckt eine prosperierende wirtschaftliche Entwicklung höhere Erwartungen in mögliche Karrieren, was die Nachfrage nach weiterer Ausbildung zusätzlich forciert (Saha 1982).

Die Bildungsausgaben eines Kantons dürften sich weiterhin vom Ausmass des kantonalen Stipendienwesens abhängig zeigen. Stipendien bieten Anreize und stimulieren die Nachfrage nach höherer Bildung, was höhere Ausgaben nach sich zieht. Ein Kanton mit einem freizügigen Stipendienwesen dürfte deshalb mehr für Bildung ausgeben als ein Kanton, der sich bezüglich Ausbildungsbeihilfen eher zurückhaltend zeigt (Hega 1999).

Im Zuge der *Parteiendifferenzhypothese* wird argumentiert, dass die jeweiligen Parteien die unterschiedlichen Präferenzen ihrer spezifischen Wählerschaft in politische Programme umformen und dadurch die Regierungstätigkeit prägen (Hibbs 1977). Die Höhe der Bildungsausgaben variiert entsprechend den Befunden der vergleichenden Literatur mit der Regierungsbeteiligung der Linksparteien (Boix 1997; Castles 1982, 1989, 1999; Falch und Rattso 1996; Hega 1999; Schmidt 1980, 2002): Je stärker linke Parteien in der Regierung vertreten sind, desto höher fallen die staatlichen Ressourcentransfers in das Bildungswesen aus. Ihrem Staatsverständnis gehorchend, verorten linke Parteien stärker als ihre bürgerlichen und christdemokratischen Konkurrenten die zuständige Verantwortung für die Bildung beim Staat und weniger bei der Gesellschaft und ihren Netzwerken. Staatliche Eingriffe in die Bildungspolitik widersprechen aus zwei Gründen der Ideologie christdemokratischer Parteien: Zum einen standen Fragen der Bildung lange Zeit unter der Obhut der Kirche. Zum anderen konkurriert ein zu interventionistisches Staatshandeln in der Bildungspolitik mit dem von christdemokratischen Parteien geförderten Subsidiaritätsprinzip (Flora 1983; Schmidt 2002; Wilensky 1981).

Eine dritte theoretische Stossrichtung stellt die *Machtressourcen organisierter Interessen* in den Vordergrund der Analyse. Die artikulierten Interessen sozialer Klassen, deren Organisations- und Konfliktfähigkeit, die Kräfteverhältnisse zwischen gesellschaftlichen Klassen und ihren Organisationen sowie das strategische Handeln der politischen Eliten bestimmen die Staatstätigkeit und mithin die bildungspolitischen Ergebnisse (Bonal 2000; Falch und Rattso 1996; Fernandez und Rogerson 1997; Hega 1999). Sofern hochorganisierte, starke Gewerkschaften im Sinne Olsons (1982) als umfassende Organisationen zur Förderung von Allgemeininteressen handeln, wäre eine Schubwirkung auf die Ressourcenausstattung und ein Ausbau des öffentlichen Bildungswesens zu erwarten. Weiterhin verstärken gut organisierte Gewerkschaf-

ten den Einfluss einer linken Regierung (Boix 1997; Schmidt 2002). Auf der anderen Seite konzentrieren sich bei besonders durchschlagskräftigen Gewerkschaften die bildungspolitischen Anliegen nicht selten auf den Ausbau des betriebs- und gewerkschaftsnahen Systems der dualen Berufsausbildung, was geringere öffentliche Bildungsausgaben zur Folge hat (Schmidt 2002: 11).

Erklärungen unterschiedlicher Entwicklungswege von Bildungssystemen heben nur selten auf historisch einschneidende Gegebenheiten ab und leiden gemäss Castles (1999: 27) an einer "certain blindness to history". Jedoch zeigen verschiedene Analysen, dass im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts, zu Beginn des "Zeitalters der Bildung" (Schneider 1982: 210) die Kräfteverhältnisse der führenden Gesellschaftsgruppen entscheidende Weichen für die Bildungsexpansion stellten (Archer 1979). Von besonderer Relevanz ist dabei die Auseinandersetzung zwischen katholisch-konservativen Kreisen und dem Staat (Bonal 2000: 206). Mit anderen Worten: Der Grad des staatlichen Engagements in der Bildungspolitik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert ist eine Folgewirkung des Kräftemessens relevanter Akteure und daraus entstehender Regelungen über die Organisation des Bildungswesens hundert Jahre zuvor (vgl. Archer 1979; Castles 1989, 1999: 107). In Gesellschaften mit starken katholisch-konservativen Interessen erfährt die Expansion des staatlichen Schulwesens eine wirkungsvolle Barriere, da die katholische Kirche seit dem frühen Mittelalter für die Erziehung und Ausbildung des eigenen Personals und der Elite verantwortlich zeichnete und sich gegen die staatliche Übernahme des Bildungswesens nach Kräften wehrte. Eine dominierende Stellung des Protestantismus erleichtert hingegen die Zusammenarbeit zwischen Kirche und Staat und begünstigt die Entwicklung des staatlichen Ausbildungswesens, da diese religiöse Anschauung für eine rasche Ausbreitung der Bildung eintrat. Schliesslich fördert ein starker Wettbewerb zwischen Katholizismus und Protestantismus die Ausbreitung des staatlichen Bildungswesens. Zwar unterliegt der staatliche Handlungsspielraum gewissen Einschränkungen. Jedoch begünstigt der kulturelle Pluralismus die Entwicklung des Bildungswesens hin zu offeneren Systemen. Vor diesem Hintergrund ist die aktuelle Staatstätigkeit als Ergebnis historisch eingeschlagener Pfade der Problemlösung und als geprägt von geplanten oder ungeplanten Folgewirkungen von früher verabschiedeten Entscheidungen zu begreifen. Mit anderen Worten: historisch vorgelagerte Kräftekonstellationen und daraus resultierende Entscheidungen bestimmen als Erblast zu einem erheblichen Teil die heutige Regierungstätigkeit.⁹

Von besonderer Tragweite in der Erklärung der Staats- und Regierungstätigkeiten sind Ansätze, die den *politisch-institutionellen Bedingungen* als interpersonale,

⁹ In diesem Sinne könnte der Einfluss der vorherrschenden religiösen Ausrichtung sowohl in der Theorie der politischen Erblast als auch bei den Wirkungen politisch-kultureller Grössen, als weiteren Schulen der Staatstätigkeitsforschung, verortet werden.

formelle oder informelle Regeln eine grosse Bedeutung beimessen. Eine besondere Relevanz geniessen dabei die Regelungen der politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse wie etwa eine ausgebaute Direktdemokratie, das Ausmass an Dezentralismus oder die Art der Entscheidungsfindung, sprich ob diese eher konsensdemokratischen Praktiken folgt oder vielmehr wettbewerbsdemokratisch bestimmt wird (Schmidt 2000; Vatter und Freitag 2002). Obwohl neben den dezentralen Entscheidungsstrukturen auch die Konsens- und Direktdemokratie als Ausprägungen des umfassenden Konzeptes der Verhandlungsdemokratie verstanden werden, verbindet die Forschung unterschiedliche Wirkungen dieser Institutionen auf die Staatstätigkeit (Vatter und Freitag 2002). Während die Konsensdemokratie tendenziell staatliche Intervention begünstigt, zählen dezentrale Strukturen und die direktdemokratischen Beteiligungsrechte zu institutionellen Vetospielern, die einer zentralstaatlichen Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit entgegenstehen, den Politikwandel blockieren oder verlangsamen und damit das staatliche Engagement zügeln (Tsebelis 2000).

Föderalismus und dezentrale Entscheidungsstrukturen fördern beispielsweise die Zahl verhandlungsrelevanter Akteure und die Heterogenität der Interessenlagen. Die Zersplitterung der fiskalpolitischen Kompetenzen kann zu Entscheidungsblockaden führen, in budgetpolitische Unbeweglichkeit münden und die Möglichkeit zur Staatsintervention allgemein erschweren. Zudem begrenzt eine föderale Machtteilung in Form einer fiskalpolitischen Dezentralisierung die administrativen und finanziellen Handlungsspielräume des Zentralstaates, was dessen Planung und Durchführung wohlfahrtstaatlicher Politik behindert (Vatter und Freitag 2002). Ferner führt eine dezentrale staatliche Organisation zu einem erhöhten fiskalischen Wettbewerb unter den Gliedstaaten um die mobile Bevölkerung (vgl. Brennan und Buchanan 1980). Mit anderen Worten: Vor dem Hintergrund einer fiskalisch motivierten Abwanderungsoption finanzkräftiger Firmen und Individuen befinden sich die subnationalen Einheiten in einem Standortwettbewerb gerechtfertigter Steuerpreise. Konsequenz dieses vermeintlichen Wettlaufes um den günstigsten Steuertarif wären geringe Staatseinnahmen und die Minderung öffentlicher Leistungen als Folge der niedrigen Steuerbasis und fehlender staatlicher Einkünfte. In der Summe der Argumente liesse sich deshalb ein dämpfender Effekt dezentraler Entscheidungsstrukturen auf die öffentlichen Bildungsausgaben erwarten (Cameron und Hofferbert 1974).¹⁰

¹⁰ Konkurrierend zu dieser Ansicht könnte man gleichfalls argumentieren, dass eine dezentrale Entscheidungsstruktur zu unkoordinierten Handlungen der Akteure und vermehrten Bürokratisierungstendenzen führe, was die Ausgaben im Ergebnis erhöht (Verner 1979).

Politikwissenschaftliche Forschungen zur Steuer- und Ausgabenwirksamkeit direktdemokratischer Institutionen kommen weiterhin zum Schluss, dass plebiszitäre Entscheidungsverfahren eine begrenzende Wirkung auf den Umfang der Staatstätigkeit ausüben (Vatter 2002; Vatter und Freitag 2002). Die Direktdemokratie bietet sich als Ventil eines Steuer- und Abgabenprotestes an und gilt als ein mächtiges Vetoinstrument gegen (bildungs-)politische Entscheidungsträger, die fiskalpolitische Stimuli für ihre Wiederwahl einsetzen möchten (Hega 1999: 66). Zudem wird in Anlehnung an das Medianwählermodell argumentiert, dass die ohnehin fiskalisch konservativen Bürgerpräferenzen durch direktdemokratische Institutionen effizienter und lückenloser in die Politik transferiert werden (Schaltegger 2001: 6). Schliesslich weisen Forschungen darauf hin, dass direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten einen Status Quo-Bias schaffen (Vatter und Freitag 2002). Da der Ist-Zustand bekannt ist und die Abstimmungsentscheidung für eine neue und wenig bekannte Alternative Unsicherheiten und Risiken birgt, votieren vor allem risikoaverse Bürgerinnen und Bürger für die Bewahrung des Status Quo, um eventuell in der Zukunft auftretende Verluste zu vermeiden. Nichtsdestotrotz bietet die direkte Demokratie auch gleichsam Möglichkeiten auf die Bildungspolitik ausgabensteigernd einzuwirken. Eine schulreformfreundige Bevölkerung kann so durchaus mit dem Hebel der Direktdemokratie die Bildungsausgaben in die Höhe treiben (vgl. Hega 1999; Santerre 1989).

Konsensdemokratien werden in der Forschung mehrheitlich mit einer überdurchschnittlichen Staatstätigkeit in Zusammenhang gebracht (vgl. Lijphart 1999). Die Einbindung und starke Berücksichtigung nationaler, sprachlicher, religiöser und politischer Minderheiten in die politische Entscheidungsfindung begünstigt das Schnüren von kostenintensiven Paketlösungen und mündet in erhöhter staatlicher Intervention. Entsprechend verweisen Archer (1979) und Heidenheimer (1993) in ihren bildungspolitischen Analysen darauf, dass konsensorientierte Systeme die Wünsche spezieller Interessen- und Minderheitengruppen stärker und flexibler berücksichtigen.

Datenbasis, Methode und Ergebnisse

Wenn im Weiteren die entwickelten Hypothesen einer systematischen empirischen Überprüfung unterzogen werden, steht der Zeitraum zwischen 1985 und 1998 im Zentrum der Analyse. Für diese Beschränkung sprechen folgende Argumente: Das Jahr 1985 kann als besondere Wegmarke der Schweizer Bildungspolitik gewertet werden, da in jenem Jahr so häufig und so umstritten wie nie zuvor über bildungsrelevante Themen auf nationaler Ebene abge-

stimmt wurde.¹¹ Zudem setzt die Verfügbarkeit der kantonalen Daten dem Forschungsdesign diese Grenzen.

Gegenstand der empirischen Analyse sind die 26 Kantone der Schweiz. Für einen systematischen empirischen Vergleich bieten sich die eidgenössischen Gliedstaaten vor allem deshalb an, weil sie einerseits nach dem "most-similar cases design" (Przeworski und Teune 1970) eine grosse Ähnlichkeit bei gewissen Strukturelementen aufweisen und andererseits in Bezug auf relevante Institutionen der Verhandlungsdemokratie beträchtlich variieren. Als Auswertungsstrategie wird mit Hilfe statistischer Methoden zunächst eine Serie komplementärer Testmethoden verfolgt (vgl. Tabellen 2 bis 4). Diese reichen von bivariaten Querschnittanalysen, basierend auf der Mittelwertbildung der einzelnen Grössen, bis hin zu kombinierten Zeitreihen-Querschnittsdesigns (auch Panel-Regressionen). Dabei sollen Vermutungen auf der Basis der ersten Methode durch die Befunde einer zweiten Methode abgesichert werden, um statistisch ernstzunehmende Beziehungen von möglichen Scheinzusammenhängen zu unterscheiden. Vor dem Hintergrund ungleicher wirtschaftlicher Entwicklungen in den 1980er und 1990er Jahren wird der Untersuchungszeitraum schliesslich in zwei Perioden getrennt. Waren die 1980er Jahre noch von einer prosperierenden wirtschaftlichen Entwicklung geprägt, so erfasste eine schwere Rezession die Schweiz und ihre föderalen Einheiten zu Beginn der 1990er Jahre (Freitag 2000).¹²

¹¹ 1985 wurde über zwei Bundesbeschlüsse ("über die Aufhebung der Bundesbeiträge für den Primarschulunterricht" [angenommen] und "über die Aufhebung der Bundesbeiträge an die Stipendien" [verworfen]) sowie über den Gegenvorschlag zur Initiative, "für die Koordination des Schuljahresbeginns" (angenommen) abgestimmt. Während sich die Stimmberechtigten bei der Koordination des Schulbeginns und bei den Ausbildungsbeiträgen für zentralistische Lösungen und Verwaltungen aussprachen, führte die Aufhebung der Primarschulbeiträge des Bundes zur Alleinverantwortung der Kantone in diesem Bereich. Seit Beginn des Bundesstaates bis ins Jahr 2002 wurden Vorlagen mit dem Thema "Bildung" lediglich vierzehn Mal dem Stimmvolk auf Bundesebene vorgelegt (1848-1900: 2; 1900-1950: 0; 1950-1960: 1; 1960-1970: 3; 1970-1980: 4; 1985-1986: 4), wovon je viermal über Hochschulpolitik bzw. über Berufsbildung befunden wurde.

¹² Für die Unterteilung des Untersuchungszeitraumes spricht freilich auch ein methodisches Argument: Eine Schätzung über den gesamten Zeitraum läuft Gefahr, einzelne (vielleicht in den Perioden umgekehrt verlaufende) Einflussrichtungen der entscheidenden Variablen "herauszurechnen" und im Mittel statistisch insignifikante Schätzer zu erzeugen. Überdies besteht die Möglichkeit, dass einzelne Schätzer zwar nur in einer gewissen Periode einen Einfluss aufweisen, diesen jedoch angesichts ihrer Stärke auf den gesamten Untersuchungszeitraum ausstrahlen. In unserem Fall zeigen etwa die multivariaten Schätzungen für die gesamte Periode Abweichungen bei den Faktoren "Konsensdemokratie" (signifikant für die Gesamtperiode) und "Grad des Dezentralismus" (nicht signifikant bei Modellrechnungen für 1985 bis 1998). Alle anderen Ergebnisse korrespondieren mit den hier ausgewiesenen Befunden der Teilperioden.

Die zu erklärende Grösse dieser Arbeit sind die kantonalen Niveauunterschiede der Bildungsfinanzierung, die der Vergleich der Schweizer Gliedstaaten offen legt. Wir konzentrieren uns dabei insbesondere auf die *Bildungsausgaben pro Kopf der Kantonsbevölkerung*. Drei Gründe sprechen für diesen Indikator: Zum Ersten verschaffen in Anlehnung an den finanzsoziologischen Ansatz von Goldscheid und Schumpeter (1976) insbesondere die Höhe und Veränderung der jeweiligen Staatsausgaben für ein öffentliches Aufgabenfeld Einblicke in das den Staatsfinanzen zugrundeliegende politische Getriebe. Darüber hinaus erfasst der gewählte Ausgabenindikator die bildungspolitischen Steuerungsbemühungen von staatlicher Seite in direkter Weise – im Gegensatz zum Ausgabenanteil am Wirtschaftsprodukt und den zwei in Tabelle 1 abgebildeten Leistungsindikatoren.¹³ Zum Zweiten lassen sich zu den Bildungsausgaben Hypothesen und theoretische Bezüge aus anderen verwandten Policy-Analysen entwickeln und auf das hier interessierende Politikfeld umsetzen. Insbesondere die verschiedenen Ansätze der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung bieten eine Vielzahl an Erklärungsmustern und Determinanten quantifizierbarer Regierungstätigkeit an (Schmidt 2000).¹⁴ Zum Dritten orientieren wir uns mit unserer Wahl an der international vergleichenden Forschungsliteratur. Diese zollt den *Ausgabenindikatoren pro Kopf* im Vergleich zu den übrigen Messgrössen eine weitaus grössere Aufmerksamkeit.

Die Tabelle im Anhang gibt einen Überblick über die aus den einzelnen Theorien abgeleiteten erklärenden Variablen und deren Operationalisierung. Die Grundgedanken der Theorie der *sozioökonomischen Determination* werden mit der Schülerzahl, der Maturitäts- und Universitätsquote, den Ausgaben für Stipendien, dem Anteil ausländischer Schüler, dem Urbanitätsgrad, dem Beschäftigungsanteil im ersten Sektor und dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf umgesetzt. Für die *Parteiendifferenzhypothese* werden die jeweiligen Anteile der Regierungssitze von linken und christdemokratischen Parteien herangezogen. Die *Machtressourcen organisierter Interessen* werden zum einen mit dem Organisationsgrad der Gewerkschaften wiedergegeben. Zum anderen werden die historischen Kräftekonstellationen und die aus ihnen hervorgehenden Weichenstellungen für die Bildungspolitik durch den historischen Einfluss der Kirche

¹³ Das Volkseinkommen eines Kantons ist eher Veränderungen unterworfen als die kantonale Schüler- oder Bevölkerungszahl. Die relationale Grösse "Bildungsausgaben als Anteil am Wirtschaftsprodukt" läuft damit eher Gefahr über die Bemühungen der Bildungsfinanzierung ein verfälschtes Bild abzugeben als die anderen Kennziffern, da beispielsweise die Erhöhung des Volkseinkommens bei gleichbleibenden Bildungsausgaben dem Betrachter das Bild einer sinkenden Bildungsfinanzierung vermitteln würde.

¹⁴ Darüber hinaus finden sich vorderhand keine plausiblen theoretischen Argumente zum Einfluss politisch-institutioneller Bedingungen (etwa dem Grad an direkter Demokratie) auf die Leistungsindikatoren staatlicher Bildungspolitik wie beispielsweise die Maturitätsquote, die in ihrer Erklärungskette wiederum nicht auf das Ausmass der Bildungsausgaben zurückgreifen (vgl. Hega 1999).

und katholisch-konservativer Kreise mittels Auswertungen historischer Quellen und Abstimmungsergebnissen in einem Kanton aufgezeigt.¹⁵ Die *politisch-institutionellen Bedingungen* werden durch das Ausmass an Dezentralismus, die Konsensdemokratie und die Nutzung der Volksrechte erfasst. Beim Einfluss der plebiszitären Elemente wird ferner zwischen dem theoretisch diskutierten Bremseffekt der direkten Demokratie (z.B. durch die Anzahl durchgeführter Finanzreferenden) und einem expansiven Effekt der Initiativen unterschieden (vgl. Linder 1999: 259).

Tabelle 2 fasst die Ergebnisse der bivariaten Analyse zusammen. Es lässt sich zunächst feststellen, dass ungleiche finanzielle Aufwendungen der Kantone im Bildungssektor periodenübergreifend auf unterschiedliche sozioökonomische und soziodemographische Stellgrössen zurückzuführen sind: Je mehr Schüler ein Kanton zählt, je höher die Maturitäts- und Universitätsquoten sind, je höher der Anteil an ausländischen Schülern ist, je höher die Ausgaben für Stipendien ausfallen, je weniger Beschäftigte im ersten Sektor arbeiten, je urbaner der Kanton ist und je höher die finanziellen Ressourcen sind, desto höher sind die Ausgaben für Bildung und Erziehung.

Demgegenüber wird die Parteidifferenzhypothese nur teilweise bestätigt. Der Anteil linker Regierungsmandate variiert allein in der Periode des wirtschaftlichen Aufschwungs in den 1980er Jahren systematisch mit den Bildungsausgaben. Ohne statistisch signifikanten Einfluss auf die Bildungsfinanzierung bleibt die Stärke christdemokratischer Regierungsparteien, wenngleich das Vorzeichen des Koeffizienten in allen Fällen die erwartete Richtung aufzeigt. Die historische Schwäche katholisch-konservativer Kreise beeinflusst indes die kantonalen Bildungsausgaben: Je geringer die Machtressourcen dieser organisierten Interessen waren und je wahrscheinlicher diese Kräftekonstellation damit am Ende des 19. Jahrhunderts die Weichen auf eine staatliche Bildungsfinanzierung stellten, desto höher belaufen sich die kantonalen Aufwendungen für Bildung und Erziehung in den 1980er und 1990er Jahren. Ohne Einfluss bleiben die Stärke der Gewerkschaften und der katholischen Kirche, wobei letztere Grösse knapp am Signifikanz-Kriterium scheitert. Mit Blick auf die politisch-institutionellen Stellgrössen lässt sich folgendes berichten: Je höher der Grad an Dezentralismus (will heissen: an Gemeindeautonomie) in einem Kanton ist, desto geringer sind dort die Bildungsausgaben. Hingegen

¹⁵ Mit der Verfassungsrevision von 1874 wurde den Kantonen die autonome Organisation des Schulwesens zugestanden, allerdings setzt der Bund die Normen (Artikel 27, neu 62). Dem Bund obliegt insbesondere die Pflicht, die Einhaltung der Normen zu überprüfen. Dies wollte er im ausgehenden 19. Jahrhundert durch Einrichtung der Stelle eines Bundessekretärs gewährleisten, der für die Sammlung und Auswertung kantonaler Bildungsdaten verantwortlich gewesen wäre. Katholisch-konservative Kreise ergriffen das Referendum gegen die Gesetzesvorlage, da sie eine Einmischung des Staates befürchteten. Die Abstimmung über den "Schulvogt" vom 26. November 1882 (Bundesbeschluss betreffend die Vollziehung des Artikels 27 der Bundesverfassung) galt als entscheidende Abstimmung für die zukünftige schweizerische Bildungspolitik und "schien für die konservativen und föderalistischen Sieger das Ende jeder eidgenössischen Schulpolitik" (Mattmüller 1982: 401).

fördert der Grad an Konsensdemokratie die staatliche Bildungsfinanzierung. Diese Befunde zeigen sich zunächst unabhängig von den ungleichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der 1980er und 1990er Jahre. Die theoretisch erwartete *Bremswirkung* direktdemokratischer Verfahren lässt sich für die Bildungspolitik hingegen in keiner Periode empirisch feststellen. Vielmehr geben die Kantone zwischen 1992 und 1998 mehr für Bildung aus, in denen mehr Initiativen auf diesem Politikfeld lanciert wurden und bestätigen zumindest für die zweite Periode den *Gaspedal-Effekt* dieses direktdemokratischen Instrumentes (vgl. Linder 1999: 259).

Tabelle 2: Determinanten der Bildungsausgaben pro Kopf 1985–1998, bivariate Zusammenhänge

Unabhängige Variablen (Mittelwerte für jeden Kanton pro Periode)	Bildungsausgaben pro Kopf (logarithmiert) Ø 1985–1991	Bildungsausgaben pro Kopf (logarithmiert) Ø 1992–1998
<i>Sozioökonomische Determinanten</i>		
Universitätsquote	.82***	.69***
Maturitätsquote	.74***	.59***
Anteil ausländischer Schüler	.75***	.72***
Urbanitätsgrad des Kantons	.70***	.73***
BIP pro Kopf	.60***	.71***
Anteil der Beschäftigten im 1. Sektor	-.62***	-.70***
Schülerzahl (logarithmiert)	.47**	.42**
Stipendien	.43**	.42**
<i>Parteiendifferenzhypothese</i>		
Anteil linker Regierungsparteien	.39**	.25
Anteil christdemokratischer Regierungsparteien	-.27	-.32
<i>Machtressourcen organisierter Interessen</i>		
Stärke der Gewerkschaften	.14	.06
Stärke des Kircheneinflusses	-.28	-.30
Historische Schwäche katholisch-konservativer Kreise	.40**	.35*
<i>Politisch-Institutionelle Determinanten</i>		
Konsensdemokratie 1: Anzahl Regierungsparteien	.44**	.50***
Konsensdemokratie 2: Stärke der Regierungsparteien	.41**	.44**
Föderalismus (Grad der Dezentralisierung)	-.50***	-.38*
Direkte Demokratie 1: Nutzung Finanzreferenden	.07	.04
Direkte Demokratie 2: Eingereichte Bildungsinitiativen	.01	.62***

Anmerkung: * = signifikant auf dem 0.1-Niveau; ** = signifikant auf dem 0.05-Niveau; *** = signifikant auf dem 0.01-Niveau; Korrelationskoeffizient nach Pearson.

Inwiefern bestätigen multivariate Verfahren die Befunde der bivariaten Analyse? Angesichts grosser Interkorrelationen zwischen den einzelnen erklärenden

Größen können die ermittelten Einflussgrößen nicht simultan in einem multivariaten Modell geschätzt werden. Diese Multikollinearitätsprobleme können mit Hilfe der Faktorenanalyse umgangen werden, indem wichtige Variablen zu Faktoren zusammengefasst werden, die wiederum untereinander unabhängig sind (vgl. Backhaus et al. 2000). Als Auswahlkriterium der einzelnen Variablen für die Faktorenanalyse dient ein MSA-Wert von mindestens 0,5 (für die verwendeten Variablen und die gesamte Korrelationsmatrix). Für die Extraktion der Faktoren wird in der vorliegenden Studie die Hauptkomponentenanalyse verwendet. Fehlende Werte werden "fallweise" ausgeschlossen. Schliesslich wird aus Gründen der Vereinfachung der Interpretation der Faktoren eine Varimax-Rotation durchgeführt (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Faktorenanalyse ausgewählter politischer und sozioökonomischer Bedingungen, 1985-1998

Faktor	Modernisierung	Nachfrage nach Bildung	Politische Interessen	Konsensdemokratie	Direkte Demokratie	Grad der Dezentralisierung
Universitätsquote	.853	.128	.131	.068	-.029	.353
Maturitätsquote	.813	.052	.212	.102	-.081	.371
Anteil ausländischer Schüler	.772	.092	.301	.264	-.021	.128
Urbanitätsgrad des Kantons	.714	.374	.402	.179	.074	.022
BIP pro Kopf	.746	.045	.123	.298	.155	-.354
Beschäftigung im 1. Sektor	-.670	-.247	-.468	-.289	-.042	.072
Schülerzahl (logarithmiert)	.194	.846	.197	.275	-.002	.193
Stipendien	.141	.868	.137	.075	.174	.052
Anteil linker Regierungsparteien	.163	.127	.768	.224	.019	.140
Anteil katholischer Regierungsparteien	-.207	-.275	-.792	-.219	-.005	.138
Stärke der Gewerkschaften	.072	-.156	.715	.092	.110	.426
Historische Schwäche katholisch-konservativer Kreise	.310	.221	.773	.114	.067	.159
Stärke des Kircheneinflusses	-.339	-.089	-.760	-.024	-.081	.165
Konsensdemokratie 1: Anzahl Regierungsparteien	.313	.195	.257	.874	.026	-.031
Konsensdemokratie 2: Stärke der Regierungsparteien	.261	.162	.222	.902	.016	-.033
Direkte Demokratie 1: Nutzung Finanzreferenden	-.072	.136	.233	-.213	.687	-.232
Direkte Demokratie 2: Eingereichte Bildungsinitiativen	.076	.049	-.039	.195	.835	.156
Grad der Dezentralisierung	-.250	-.244	-.105	.078	.011	-.842

Die Faktorenanalyse liefert sechs Faktoren. Der erste Faktor bündelt Variablen, die allesamt als Kennzeichen der *Modernisierung* gelten können. In einem Kanton, der hohe Werte bei diesem Faktor aufweist, sind im entsprechenden Jahr viele Universitäts- und Gymnasialabschlüsse zu verzeichnen, der Ausländeranteil unter den Auszubildenden wie das Volkseinkommen pro Kopf sind hoch, der Kanton weist eine starke Verstädterung auf und es gibt nur wenige Bewohner des Kantons, die im ersten Sektor beschäftigt sind. Der zweite Faktor lässt sich mit den Variablen "Schülerzahlen" und "Ausgaben für Stipendien" am ehesten mit dem Grad der *Nachfrage nach Aus- und Weiterbildungsangeboten* umschreiben. Der dritte Faktor fasst die unterschiedlichen *politischen Interessen und Kräftekonstellationen* zusammen. Kantone, deren Regierungssitze von vielen linken, aber wenigen christdemokratischen Parteien eingenommen werden, die gut organisierte Gewerkschaften und schwache katholisch-konservative Kreise aufweisen und in denen die Kirche zu Beginn der Bildungsexpansion im ausgehenden 19. Jahrhundert keinen nennenswerten Einfluss hatte, weisen hier hohe Faktorwerte auf. Der vierte Faktor enthält die Grössen der *Konsensdemokratie*. Hohe Faktorwerte geben hier an, dass ein Kanton entsprechende Voraussetzungen für konsensuelle Politikstrategien auf der Regierungsebene aufweist. Die beiden Grössen der *direkten Demokratie* und der *Grad an Dezentralismus* bilden schliesslich die Faktoren fünf und sechs.¹⁶

Zusätzlich zu diesen sechs Faktoren werden im Rahmen der multivariaten Schätzungen kontrollierende Grössen eingeführt, um *Scheinkorrelationen* aufzudecken oder möglichen *Fehlspezifikationen* zu entgegenen.¹⁷ Hierbei handelt es sich zum einen um die für die Schweizer Kantone bedeutsame *soziokulturelle Differenzierungsdimension*, die durch eine Sprachenvariable wiedergegeben wird. Zum anderen gilt es bei einem Gliedstaatenvergleich auch *die realen Pro-Kopf-Finanztransfers* vom Bund an die Kantone und Gemeinden zu berücksichtigen. Schliesslich finden die *öffentlichen Aufwendungen für private Bildungseinrichtungen* Eingang in die Analyse. Die weiteren Untersuchungen liefern nun die folgenden Ergebnisse:

¹⁶ Während Faktor 2 die Grössen der Parteiendifferenzhypothese und der Theorie der Machtressourcen organisierter Interessen zusammenfasst und damit auch die analytische Nähe und Verwandtschaft dieser beiden Ansätze offen legt, weisen die Faktoren 4, 5 und 6 darauf hin, dass es sich bei der Konsensdemokratie einerseits und den direktdemokratischen Beteiligungsrechten wie den dezentralen Entscheidungsstrukturen andererseits um strukturell unabhängige Dimensionen der Verhandlungsdemokratie handelt (vgl. Vatter und Freitag 2002).

¹⁷ Die Faktorenwerte für jeden Kanton und jedes Jahr zwischen 1985 und 1998 werden mittels multipler Regressionsrechnung geschätzt.

Table 4: Gepoolte Zeitreihenmodelle zum Einfluss politischer und sozioökonomischer Bedingungen auf die Bildungsausgaben pro Kopf (logarithmiert) der 26 Kantone, 1985-1998

Variable	1985-1991	1985-1991	1992-1998	1992-1998
Konstante	7.47	6.48	7.76	7.15
Modernisierung	0.18 (0.03)***	0.18 (0.03)***	0.11 (0.00)***	0.13 (0.00)***
Nachfrage nach Aus- und Weiterbildung	0.08 (0.01)***	0.11 (0.02)***	0.04 (0.01)***	0.05 (0.01)***
Politische Interessen und Kräftekonstellationen	0.17 (0.16)		-0.03 (0.46)	
Grad an Dezentralismus	-0.04 (0.01)***	-0.04 (0.02)**	-0.04 (0.90)	
Grad der Konsensdemokratie	0.05 (0.17)		0.03 (0.01)***	0.04 (0.01)***
Direkte Demokratie	-0.02 (0.06)		0.04 (0.05)	
Private Bildungsausgaben (1992-1998)				0.08 (0.80)
Transferleistungen des Bundes (logarithmiert)		0.13 (0.06)**		0.07 (0.02)**
Deutschsprachige Kantone		0.05 (0.10)		0.09 (0.02)***
ρ (rho)	0.84***	0.86***	0.57***	0.58***
Zahl der Beobachtungen	182	182	182	182

Anmerkungen: Zur Operationalisierung der einzelnen Variablen siehe Text und Tabelle im Anhang. Abgebildet sind die unstandardisierten Regressionskoeffizienten (aus Gründen der Darstellung teilweise mit Faktor 10 oder 100 multipliziert).

Die in den ersten Modellen des jeweiligen Zeitraumes statistisch insignifikanten Koeffizienten werden im Sinne sparsamer Modellschätzungen in die jeweils folgende Gleichung nicht weiter aufgenommen.

* = signifikant auf dem 10 % Niveau (zweiseitig); ** = signifikant auf dem 5 % Niveau (zweiseitig); *** = signifikant auf dem 1 % Niveau (zweiseitig); Standardfehler in Klammern.

Die Fallstricke dieser Methode in Form der Heteroskedastizität wie der Autokorrelation werden wie folgt behandelt: Zur Korrektur der Heteroskedastizität im Querschnitt wird die White-Methode angewandt. Eine noch stärker verzerrende Wirkung geht von der seriellen Korrelation der Residuen aus (Beck und Katz 1995). Eine Möglichkeit zur Modellierung der Autokorrelation liegt in der Aufnahme zeitlich verzögerter endogener Variablen. Diese Methode führt aber ihrerseits zur Unterschätzung der tatsächlichen Signifikanz der hier vorrangig im Interesse stehenden politisch-institutionellen Stellgrößen. Im Anschluss an Kittel (1999: 230-231) wurde deshalb die Prais-Winsten Methode zur Korrektur der verzerrten Standardfehler verwendet. Aufgrund der kleinen Anzahl der Beobachtungsjahre wurde ein ρ (rho) geschätzt. Aus Gründen der Interpretation wurde der Faktor "Grad an Dezentralismus mit "-1" multipliziert".

Erstens bestärken die multivariaten Regressions-schätzungen den ausserordentlichen Einfluss sozioökonomischer und soziodemographischer Determinanten

auf die staatliche Bildungsfinanzierung. Unabhängig von den unterschiedlichen makroökonomischen Rahmendaten der 1980er und 1990er Jahre in den Schweizer Kantonen gilt: Je höher die Nachfrage nach aus- und weiterbildenden Angeboten ausfällt und je moderner die Strukturen gemessen am Grad der Urbanität, an den Beschäftigungsanteilen im ersten Sektor, an der ethnischen Heterogenität der Auszubildenden, an der Auslastung der sekundären und tertiären Bildungsstufe und an der Verfügbarkeit ökonomischer Ressourcen eines Kantons sind, desto höher sind dessen Bildungsausgaben. *Zweitens* sind unterschiedliche finanzielle Aufwendungen im Bildungssektor zwischen den Schweizer Kantonen auf das unterschiedliche Ausmass an Dezentralismus in einem Gliedstaat zurückzuführen. Ein hoher Grad an Gemeindeautonomie bremst das staatliche Engagement in der Bildungsfinanzierung, während in Kantonen mit einer ausgeprägt zentralen Entscheidungsstruktur hohe Bildungsausgaben wahrscheinlicher sind. Diese Variable geniesst allerdings nur in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität eine hohe Erklärungskraft und verliert in Zeiten des ökonomischen Sinkfluges an Bedeutung – im Gegensatz zum Befund der bivariaten Analyse. *Drittens* lassen sich die ungleichen finanziellen Anstrengungen im Bildungssektor auf den unterschiedlichen Grad an Konsensdemokratie in den Schweizer Gliedstaaten zurückführen. Entgegen den Befunden der bivariaten Analyse beschränkt sich der Einfluss allerdings auf die 1990er Jahre. Mit anderen Worten: In den Jahren der ökonomischen Rezession finden wir statistisch signifikant höhere Bildungsausgaben (oder zurückhaltendere Kürzungen und Sparmassnahmen im Bildungssektor) in Kantonen, die durch den Zusammenschluss mehrerer parteipolitischer Akteure auf der Regierungsebene gekennzeichnet sind. *Viertens* bleibt festzuhalten, dass der in den bivariaten Analysen gewonnene Befund eines ausgabensteigernden Effektes der Direktdemokratie in den multivariaten Verfahren an statistischer Signifikanz verliert. *Fünftens* bleiben die politischen Interessen und Kräftekonstellationen im gesamten Untersuchungszeitraum ohne statistisch nachweisbare Wirkung auf den Grad an staatlicher Bildungsfinanzierung. *Sechstens* zeigen die Kontrollgrössen einen gewissen Einfluss auf das Niveau der Bildungsausgaben in den Schweizer Kantonen. Je höher die Transferzahlungen in den 1980er und 1990er Jahren vom Bund an den jeweiligen Gliedstaat ausfallen, desto mehr finanzielle Ressourcen wendet dieser dem Bildungssektor zu. Darüber hinaus zeigen die Deutschschweizer Kantone in der Periode des wirtschaftlichen Abschwungs ein stärkeres Engagement in der staatlichen Bildungsfinanzierung als die Kantone der lateinischen Sprachregion (vgl. auch Egloff und Mühlemann 1999: 10). Die öffentlichen Aufwendungen für private Bildungseinrichtungen pro Schüler bleiben indes ohne Einfluss auf den Grad der staatlichen Bildungsfinanzierung.

Schlussfolgerungen

Seit der Veröffentlichung der Befunde der PISA-Studie und der damit einhergehenden internationalen Leistungsschau steht das helvetische Bildungswesen in der Debatte. Dies nicht zuletzt deshalb, weil eine kleine, offene Volkswirtschaft mit wenig Rohstoffen auf ein herausragendes Bildungsniveau als Schlüsselfaktor im internationalen Standortwettbewerb angewiesen ist. Freilich ist die Qualität der kognitiven, sozialen und fachlichen Kompetenzen in erheblichem Masse auf das Niveau der Finanzausstattung im Ausbildungswesen zurückzuführen (Schmidt 2002: 8). Für die Schweizer Kantone als Verwalter des Bildungswesens zeigt sich etwa, dass die 15-jährigen Schülerinnen und Schüler jener Gliedstaaten über überdurchschnittliche Lese-, Mathematik-, und Naturwissenschaftskompetenzen verfügen, die auch vergleichsweise hohe Bildungsausgaben aufweisen (vgl. Pressebericht der Westschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz CIIP, "Der Bund" vom 12. März 2002). Ferner zeigen statistische Analysen für die Jahre 1985 bis 1998 eine starke überzufällige Beziehung zwischen den Bildungsausgaben und der Universitätsquote ($r = 0,79$) beziehungsweise der Maturitätsquote ($r = 0,70$) im Vergleich der 26 Kantone: Je höher die Bildungsausgaben sind, desto höhere Einschreibe- bzw. Abgangsquoten erzielen die Kantone.

Vor diesem Hintergrund stand die Frage nach den Erklärungsgrössen unterschiedlicher staatlicher Bildungsfinanzierung in den Schweizer Kantonen zwischen 1985 und 1998 im Mittelpunkt des analytischen Interesses. Es lassen sich drei zentrale Ergebnisse hervorheben:

Erstens. Die Bildungsfinanzierung zeigt sich im gesamten Untersuchungszeitraum insbesondere vom *Grad der Modernisierung* eines Kantons und dessen *soziodemographischen Strukturen* abhängig. Mit anderen Worten: Eine hohe Finanzausstattung des Ausbildungswesens ist in Zeiten des wirtschaftlichen Auf- wie Abschwungs auf einen hohen Grad an Urbanität und eine geringe Beschäftigung im ersten Sektor, auf eine hohe ökonomische Leistungskraft, auf hohe Abschluss- und Einschreibequoten an Gymnasien und Universitäten, auf eine hohe Zahl an einheimischen wie ausländischen Schülern und auf ein grosszügig angelegtes Stipendienwesen zurückzuführen. Nahezu all diese Schubkräfte weisen beispielsweise die Kantone Aargau, die beiden Basel, Genf, Waadt und Zürich auf. Der Mangel an entsprechenden Modernisierungsgrössen und soziodemographischen Merkmalen führt hingegen vor allem in Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden, Obwalden, Uri und Schwyz zu vergleichsweise geringen Bildungsausgaben.

Zweitens. Je zentralisierter ein Kanton strukturiert ist, das heisst je geringer die *Autonomie seiner Gemeinden* ausfällt, desto höher sind seine Ausgaben für Bildung und Erziehung in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität. Während so etwa Aargau, die beiden Basel, Freiburg, Genf, Luzern und Neuenburg als zentra-

lisierte Kantone vergleichsweise hohe Bildungsausgaben präsentieren, weisen beispielsweise Thurgau, Schaffhausen und das Wallis als dezentralisierte Gliedstaaten eine eher zurückhaltende Bildungsfinanzierung auf. Zusätzlich macht der *Grad der Konsensdemokratie* einen Unterschied in den 1990er Jahren. In den Jahren der wirtschaftlichen Rezessionen finden sich hohe Bildungsausgaben in Kantonen, in denen ein institutionalisierter Ausgleich zur Regelung konfligierender Interessen zwischen politischen Akteuren, sprich konsensdemokratische Ausprägungen vorhanden sind.¹⁸ Als Beispiele können hierfür die Kantone Aargau, Freiburg, Genf, Waadt, Zug und Zürich angeführt werden. Sofern die Erhöhung der Bildungsausgaben zum Zwecke der Steigerung der Bildungsqualität von politischen Entscheidungsträgern vereinbart wird, implizieren die Befunde der vorliegenden Studie sowohl die Wege einer horizontalen wie auch einer vertikalen Harmonisierung. Mit anderen Worten: Eine Erhöhung der Bildungsfinanzierung wird zum einen durch die konsensuale Einbindung aller relevanten politischen Kräfte erreicht. Zum anderen wird eine Ausweitung des Bildungsetats durch die Zentralisierung der politischen Entscheidungsstruktur erleichtert.

Drittens. Die Nutzung direktdemokratischer Verfahren bleibt ohne Einfluss auf die Höhe der Bildungsausgaben zwischen 1985 und 1998. Eine kaum vorhandene Interessendivergenz zwischen Regierten und Regierung auf dem Feld der Bildungspolitik vermag den fehlenden Einfluss des oftmals als Korrektiv verstandenen Instrumentes der Direktdemokratie zu erklären: Von den 22 auswertbaren kantonalen Abstimmungen zwischen 1980 und 1997 folgte das Stimmvolk bei immerhin 21 den Parolen der jeweiligen kantonalen Regierung. Schliesslich variiert der Grad der Bildungsfinanzierung eines Kantons im gesamten Untersuchungszeitraum nicht systematisch mit den parteipolitischen Kräftekonstellationen und den Machtressourcen organisierter Interessen. Mit anderen Worten: Interessen und Programmatiken lassen sich nicht eins zu eins in konkrete Politik umsetzen, wenn – wie in den Schweizer Gliedstaaten die Regel – konkordanzdemokratische Regeln das politische System durchwirken und zahlreiche (informelle wie formelle) Schranken gegen mehrheitsfähige Kräftekonstellationen bestehen.

¹⁸ Die jüngsten Entwicklungen im Schweizer Bildungswesen bestätigen diesen Befund auch auf nationaler Ebene: So verabschiedete der Bundesrat trotz schwieriger Haushaltslage und ungünstigen ökonomischen Rahmendaten in der letzten Novemberwoche des Jahres 2002 einen Kredit über 17 Milliarden Franken zur Förderung von ETH, Forschung, Universitäten, Fachhochschulen und Berufsbildung für die Jahre zwischen 2004 bis 2007 (vgl. Neue Zürcher Zeitung, 30.11/1.12.2002).

Anhang: Variablen, Hypothesen und Operationalisierungen

<i>Variable</i>	<i>Hypothese (ceteris paribus)</i>	<i>Operationalisierung / Quelle</i>	<i>Prognostizierter Zusammenhang</i>
Variablen der sozioökonomischen Determination			
Schülerzahl	Je grösser die Anzahl auszubildender Schüler ist, desto höher sind die kantonalen Bildungsausgaben.	Anzahl Schüler in der Volksschule in einem Kanton. Quelle: Statistisches Jahrbuch (diverse Jahrgänge).	positiv
Ausländeranteil in Schulen	Je höher der Ausländeranteil in den Schulklassen ist, desto höher sind die Ausgaben bildungspolitischer Integration.	Ausländeranteil an Schülern in der Volksschule in Prozent. Quelle: Statistisches Jahrbuch (diverse Jahrgänge).	positiv
Maturitätsquote	Je höher die Absolventenquote an den Gymnasien ist, desto höher sind die kantonalen Bildungsausgaben.	Anzahl der im betreffenden Jahr erstellten Maturitäten pro Anzahl 19-jähriger der ständigen Wohnbevölkerung nach Wohnkanton der Eltern. Quelle: Bundesamt für Statistik (Details siehe Tabelle 1).	positiv
Stipendien	Je mehr Stipendien ein Kanton entrichtet, desto höher sind die kantonalen Bildungsausgaben.	Ausbezahlte Stipendien pro Jahr in Franken. Quelle: Interkantonale Stipendienkommission.	positiv
Universitätsquote	Je höher der Anteil eingeschriebener Studierender an den Hochschulen ist, desto höher sind die kantonalen Bildungsausgaben.	Anzahl Studierender pro Einwohner (nach Wohnkanton der Eltern). Quelle: Bundesamt für Statistik (Details siehe Tabelle 1).	positiv
Beschäftigung	Je grösser die Erwerbsquote im ersten Sektor ist, desto geringer fallen die kantonalen Bildungsausgaben aus.	Anteil Beschäftigte im ersten Wirtschaftssektor gemäss eidgenössischer Betriebszählung 1991 in Prozent. Quelle: Bundesamt für Statistik.	negativ
Urbanitätsgrad	Je mehr Einwohner in urbanen Gebieten leben, desto höher sind die kantonalen Bildungsausgaben.	Anteil Einwohner, die in urbanen Zonen wohnen in Prozent. Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Bassand (1988).	positiv
Wirtschaftliche Performanz des Kantons	Je finanzkräftiger und reicher ein Kanton ist, desto mehr gibt er für Bildung aus.	BIP pro Kopf nach Kantonen. Quelle: Basler Konjunkturforschungsstelle (BAK).	positiv

Variablen der Parteiendifferenzhypothese		
Stärke linker Regierungsparteien	Je grösser der Anteil linker Parteien an der Regierung ist, desto höher sind die Bildungsausgaben in diesem Kanton.	positiv
Stärke christdemokratischer Regierungsparteien	Je grösser der Anteil christdemokratischer Parteien an der Regierung ist, desto geringer fallen die Bildungsausgaben in diesem Kanton aus.	negativ
Variablen der These zu den Machtressourcen organisierter Interessen		
Stärke der Gewerkschaften	Je umfassender die Gewerkschaften organisiert sind, desto höher (geringer) sind die Bildungsausgaben in einem Kanton.	positiv/ negativ
Stärke des Kircheneinflusses	Je stärker der bildungspolitische Einfluss der katholischen Kirche zu Beginn der Bildungsexpansion (Ende 19. Jh.) war, desto weniger wird heute für Bildung ausgegeben.	negativ
Historische Schwäche katholisch-konservativer Kreise	Je schwächer der bildungspolitische Einfluss der katholisch-konservativen Kreise zu Beginn der Bildungsexpansion (Ende 19. Jh.) war, desto mehr wird heute für Bildung ausgegeben.	positiv
Variablen der politisch-institutionellen Bedingungen		
Föderalismus/Dezentralismus	Je dezentraler die Entscheidungsstrukturen in einem Kanton sind, desto geringer sind die Bildungsausgaben.	negativ
Direkte Demokratie 1: Nutzung der Volksrechte	Je häufiger die direktdemokratischen Volksrechte genutzt werden, desto geringer sind die Bildungsausgaben.	negativ

Anteil der kantonalen Regierungssitze von SPS, DSP und Grünen (inklusive Freie Liste). Quelle: Année Politique Suisse (div. Jahrgänge).

Parteipolitische Regierungszusammensetzung: Anteil der kantonalen Regierungssitze der katholischen Parteien (CVP und CSP). Quelle: Année Politique Suisse (div. Jahrgänge).

Gewerkschaftsmitglieder in Prozent der Erwerbstätigen. Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes und Daten der BAK Basel.

Einschätzung der Stärke des Einflusses der Kirche bei der Entscheidung eines kantonalen Schulsystems. 1 = schwacher Einfluss; 2 = mittlerer Einfluss; 3 = starker Einfluss. Quelle: Hunziker (1882: 304-367).

Ja-Stimmenanteil in der Volksabstimmung zum Bundesbeschluss betreffend die Vollziehung des Artikels 27 der Bundesverfassung; Abstimmung vom 26. November 1882 (Schulvogt-Abstimmung) (hoher Ja-Stimmenanteil kommt einer Schwäche katholisch-konservativer Kreise gleich). Quelle: www.admin.ch.

Index der Gemeindeautonomie gegenüber Kantonen nach Ladner (1994: 81) (0 = überhaupt keine Autonomie; 10 = sehr grosse Autonomie).

Anzahl jährlich durchgeführter Finanzreferenden. Quelle: Année Politique Suisse (diverse Jahrgänge) und Moser (1983).

Direkte Demokratie 2: Nutzung der Volksrechte	Je häufiger über Initiativen mit bildungspolitischem Inhalt abgestimmt wird, desto mehr gibt der Kanton für Bildung aus (Gaspard-Hypothese).	Anzahl kantonale Initiativen im Bereich Bildung: "Schulen", "Berufsbildung", "Hochschulen", "Stipendien". Quelle: Année Politique Suisse (Ausgaben 1985 bis 1998).	positiv
Konsensdemokratie 1: Anzahl Regierungsparteien	Je höher der Grad an Konsensdemokratie in einem Kanton ist, desto mehr wird für Bildung ausgegeben.	Anzahl der Regierungsparteien. Quelle: Année Politique Suisse (diverse Jahrgänge).	positiv
Konsensdemokratie 2: Stärke der Regierungsparteien	Je höher der Grad an Konsensdemokratie in einem Kanton ist, desto mehr wird für Bildung ausgegeben.	Summierte Wähleranteile der Regierungsparteien dividiert durch 100 und mit Anzahl Regierungsparteien summiert (bei Majorzsystem bei Parlamentswahlen (Graubünden, Uri, Appenzell Inner- und Ausserrhodan) wurden statt der summierten Wähler- die Sitzanteile der Regierungsparteien im Parlament berechnet). Quelle: Année Politique Suisse (diverse Jahrgänge).	positiv
Kontrollierende Variablen			
Private Bildungsausgaben	Je höher die öffentlichen Ausgaben für private Bildungseinrichtungen ausfallen, desto weniger stark ist das finanzielle Engagement des Staates in der öffentlichen Bildungspolitik.	Öffentlichen Ausgaben für private Bildungseinrichtungen der Kantone und Gemeinden pro Schüler in einem Kanton; Daten nur für die zweite Periode verfügbar. Quelle: Bundesamt für Statistik (persönliche Korrespondenz).	negativ
Transferleistungen des Bundes	Je höher die Finanzausgleichszahlungen des Bundes an die Kantone sind, um so umfangreicher sind die kantonalen Bildungsausgaben.	Jährliche reale Pro-Kopf-Finanztransfers vom Bund an die Kantone und Gemeinden. Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung.	positiv
Mehrheitlich deutschsprachige Kantone	Deutschsprachige Kantone geben weniger für Bildung aus als die lateinischen Kantone.	Anteil deutsch Sprechende in der kantonalen Bevölkerung in Prozent der gesamten Bevölkerung. Quelle: Bundesamt für Statistik.	negativ
Abhängige Variable			
Bildungsausgaben pro Kopf		Logarithmierte kantonale Ausgaben für Bildung in CHF pro Kopf (nach Abzug der Bundesbeiträge), gemäss funktionaler Gliederung der Ausgaben der Kantone und Gemeinden. Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (diverse Jahrgänge).	

Bibliographie

- ANNEÉ POLITIQUE SUISSE (verschiedene Jahre). *Schweizerische Politik*. Bern: Institut für Politikwissenschaft.
- ARCHER, Margaret S. (1979). *Social Origins of Educational Systems*. London und Beverly Hills: Sage.
- BACKHAUS, Klaus, Bernd ERICHSON, Wulff PLINKE und Rolf WEIBER (2000). *Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung*. Berlin, Heidelberg, New York: Springer.
- BASSAND, Michel (1988). *Les enjeux de l'urbanisation*. Bern, Frankfurt a.M., Paris: Lang.
- BECK, Nathaniel and Jonathan N. KATZ (1995). "What to do (and not to do) with time series cross section data", *American Political Science Review* 89: 634-647.
- BOIX, Charles (1997). "Political Parties and the Supply Side of the Economy: The Provision of Physical and Human Capital in Advanced Economies, 1960-90", *American Journal of Political Science* 41(3): 814-845.
- BONAL, Xavier (2000). "Interest groups and the State in contemporary Spanish education policy", *Journal of Educational Policy* 15(2): 201-216.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (verschiedene Jahre). *Jahrbuch für Statistik*. Zürich: NZZ-Verlag.
- BRAUN, Dietmar (1999). "Bildungs-, Wissenschafts- und Kulturpolitik", in Ulrich KLÖTI, Peter KNOEPFEL, Hanspeter KRIESI, Wolf LINDER und Yannis PAPADOPOULOS (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: NZZ Verlag, S. 841-879.
- BRENNAN, Geoffrey and James BUCHANAN (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CAMERON, David R. and Richard I. HOFFERBERT (1974). "The Impact of Federalism on Education Finance: A Comparative Analysis", *European Journal of Political Research* 2: 225-258.
- CASTLES, Francis G. (1982). "The Impact of Parties on Public Expenditure", in Francis G. CASTLES (ed.). *The Impact of Parties*. London: Sage, pp. 21-96.
- CASTLES, Francis G. (1989). "Explaining public education expenditure in OECD nations", *European Journal of Political Research* 17: 431-448.
- CASTLES, Francis G. (1999). *Comparative Public Policy. Patterns of Post-war Transformation*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- EGLOFF, Michele und Katrin MÜHLEMANN (1999). *Öffentliche Bildungsausgaben 1990-1997*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- FALCH, Torberg und Jørn RATTISØ (1996). "Sources of Cost Expansion: Primary Education in Norway 1946-1990", *Education Economics* 4(2): 161-185.
- FERNANDEZ, Raquel und Richard ROGERSON (1997). *The Determinants of Public Education Expenditures: Evidence from the States, 1950-1990*. NBER-Working Paper 5995. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- FLORA, Peter (1983). *State, Economy and Society in Western Europe*, Vol. 1. Chicago: St. James Press.
- FREITAG, Markus (2000). "Soziales Kapital und Arbeitslosigkeit. Eine empirische Analyse zu den Schweizer Kantonen", *Zeitschrift für Soziologie* 29: 186-201.

- GERMANN, Raimund E. (1999). "Die Kantone. Gleichheit und Disparität", in Ulrich KLÖTLI, Peter KNOEPFEL, Hanspeter KRIESI, Wolf LINDER und Yannis PAPADOPOULOS (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: NZZ Verlag, S. 387-420.
- GOLDSCHIED, Rudolf und Josef SCHUMPETER (1976). *Die Finanzkrise des Steuerstaates. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*. Frankfurt a. Main: Suhrkamp.
- GOTTRAUX, Philippe (1989). *De quelques disparités en matière d'accès aux études en Suisse*. Document de travail. Bern: centre de documentation de politique de la science.
- HEGA, Gunther, M. (1999). *Consensus Democracy? Swiss Education Policy Between Federalism and Subsidiarity*. New York: Peter Lang.
- HEIDENHEIMER, Arnold J. (1993). "External and Domestic Determinants of Education Expansion: How Germany, Japan, and Switzerland Have Varied", *Governance* 6: 194-219.
- HEIDENHEIMER, Arnold J. (1997). *Disparate ladders*. New Brunswick (N.J.): Transaction Publishers.
- HIBBS, Douglas A. (1977). "Political Parties and Macroeconomic Policy", *American Political Science Review* 71: 1467-1487.
- HUNZIKER, Otto (1882). *Geschichte der Schweizerischen Volksschule in gedrängter Darstellung*. Band 3. Zürich: Friedrich Schulthess.
- ISHIDA, Hiroshi, Walter MÜLLER und John M. RIDGE (1995). "Class Origin, Class Destination and Education: A Cross-National Study of Ten Industrial Nations", *American Journal of Sociology* 101: 145-193.
- KITTEL, Bernhard (1999). "Sense and Sensitiveness in Pooled Analysis of Political Data", *European Journal of Political Research* 35: 225-253.
- LADNER, Andreas (1994). "Finanzkompetenzen der Gemeinden – ein Überblick über die Praxis", in Franz ENG, Alexander GLATTHARD und Beat H. KOENIG (Hrsg.). *Finanzföderalismus*. Zürich: Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden, S. 64-85.
- LINDER, Wolf (1999). *Schweizerische Demokratie. Institutionen - Prozesse - Perspektiven*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- LIJPHART, Arend (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven und London: Yale University Press.
- MATTMÜLLER, Hanspeter (1982). "Die Eidgenössische Bildungspolitik zwischen 1870 und 1903 und die Entstehung der schweizerischen Schulforschung", *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 32: 401-420.
- MOSER, Christian (1983). *Abstimmungen, Initiativen und fakultative Referenden in den Kantonen*. Bern: FSP.
- MOSER, Urs (2001). *Auswertungsstrategie PISA 2000. Gesamtkonzept*. Zürich: Kompetenzzentrum für Bildungsevaluation und Leistungsmessung an der Universität Zürich.
- OECD (1990). *Bildungspolitik der Schweiz. Bericht der OECD*. Bern: EDK.
- OECD (2001). *The Well-being of Nations. The Role of Human and Social Capital*. Paris: OECD.
- OLSON, Mancur (1982). *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- POTERBA, James M. (1996). *Demographic Structure and The Political Economy of Public Education*. Working Paper 5677. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- PRZEWORSKI, Adam and Henry TEUNE (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley.

- SAHA, Lawrence J. (1982). "National Development and the Revolution of Rising Expectations: Determinants of Career Orientations among School Students in Comparative Perspective", in Margaret S. ARCHER (ed.). *The Sociology of Educational Expansion. Take-off, Growth and Inflation in Educational Systems*. Beverly Hills, London: Sage, pp. 241-264.
- SANTERRE, Rexford E. (1989). "Representative versus Direct Democracy: Are there any Expenditures Differences?" *Public Choice* 60: 145-154.
- SASS, Tim R. (1991). "The Choice of Municipal Government Structure and Public Expenditures", *Public Choice* 71: 71-87.
- SCHALTEGGER, Christoph A. (2001). "Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig?", *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 7: 1-18.
- SCHMIDT, Manfred G. (1980). *CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern*. Frankfurt a.M. / New York: Campus.
- SCHMIDT, Manfred G. (2000). "Die sozialpolitischen Nachzüglerstaaten und die Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung", in Herbert OBINGER und Uwe WAGSCHAL (Hg.). *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen*. Frankfurt a.M. / New York: Campus, S. 22-36.
- SCHMIDT, Manfred G. (2002). "Warum Mittelmaß? Deutschlands Bildungsausgaben im internationalen Vergleich", *Politische Vierteljahresschrift* 43: 3-19.
- SCHNEIDER, Reinhart (1982). "Die Bildungsentwicklung in den westeuropäischen Staaten 1870-1975", *Zeitschrift für Soziologie* 11: 207-226.
- TSEBELIS, George (2000). "Veto Players and Institutional Analysis", *Governance* 13: 441-474.
- VATTER, Adrian (2002). *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen: Leske und Budrich.
- VATTER, Adrian und Markus FREITAG (2002). "Die Janusköpfigkeit von Verhandlungsdemokratien. Zur Wirkung von Konkordanz, direkter Demokratie und dezentralen Entscheidungsstrukturen auf den öffentlichen Sektor der Schweizer Kantone", *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 8(2): 53-80.
- VERNER, Joel G. (1979). "Socioeconomic Environment, Political System, and Educational Policy Outcomes", *Comparative Politics* 11: 165-187.
- WAGNER, Adolph (1871). "Finanzwissenschaft. Grundsätze der Finanzwissenschaft", in Adolph WAGNER (Hg.). *Lehrbuch der politischen Ökonomie, Teil III*. Leipzig: Neubearbeitung der 6. Auflage von K.H. Rau.
- WILENSKY, Harold L. (1981). "Leftism, Catholicism, and Democratic Corporatism: The Role of Political Parties in Recent Welfare State Development", in Peter FLORA und Arnold J. HEIDENHEIMER (eds.). *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction, S. 345-382.
-

Les déterminants du financement de l'éducation dans les cantons suisses. Une analyse comparative

Cet article analyse les variations cantonales concernant les dépenses dans le domaine de l'éducation entre 1985 et 1998. On examine quatre différentes explications: les pressions socio-démographiques et socio-économiques, les influences des institutions politiques et la théorie partisane et les ressources de pouvoir des intérêts organisés. En tenant compte de l'avantage du fédéralisme suisse dans le domaine de l'analyse comparée, nos analyses nous montrent que les dépenses cantonales dans le domaine de l'éducation s'expliquent surtout par des pressions socio-démographiques et socio-économiques. En outre, la démocratie consociationnelle favorise les dépenses, tandis que la décentralisation de la politique cantonale empêche une politique de dépense généreuse dans le domaine de l'éducation. Finalement, les instruments de la démocratie directe ainsi que les variables qui indiquent le système partisan ne semblent pas être capable d'expliquer les différences dans les budgets cantonaux dans le domaine de l'éducation.

Determinants of Education Finance in Swiss cantons. A comparative perspective

This article seeks to explain cross-cantonal variation in public education expenditure between 1985 and 1998. Four possible explanations are located: socio-demographic and socio-economic pressures, the impact of political institutions, the partisan theory, and the power resources of organized interests. Taking the research advantage of Swiss federalism our findings provide strong evidence that educational expenditure is systematically related to the socio-demographic and socio-economic pressures in a given canton. Furthermore, consensus democracy promotes educational finance, while the decentralization of the cantonal polity lessens the educational policy output. Finally, the instruments of direct democracy as well as partisan variables do not seem to account for differences regarding the budget expenditures on education in the Swiss cantons.

Markus Freitag is Lecturer at the Institute of Political Science in Berne. His research on the politics of macroeconomic policy has produced several articles on currency politics, the Euro, budget deficits or growth rates. His current research evaluates the effects of political institutions on public policy in Swiss Cantons.

Address for correspondance: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, Lerchenweg 36, CH 3000 Bern 9; E-Mail: markus.freitag@ipw.unibe.ch.

Marc Bühlmann is Ph.D.-Student at the Institute of Political Science in Berne. He works on several research projects such as "Size and Local Democracy" and "Political Institutions and Policy Outcomes. Swiss Cantons in a Comparative Perspective".

Address for correspondance: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, Lerchenweg 36, CH 3000 Bern 9; E-Mail: marc.buehlmann@ipw.unibe.ch.

Paper submitted on 10 September 2002; accepted for publication 16 December 2002.