



Die Schweizer Kantone unter der Lupe

Behörden, Personal, Finanzen

Diese Publikation ist auch auf Französisch erhältlich
("Les cantons suisses sous la loupe).

Das Wichtigste in Kürze

Infolge ihres föderalen Aufbaus zählt die Schweiz 26 ganz verschiedene Kantone, die gegenüber dem Bund eine grosse Autonomie innehaben. Diese Verschiedenartigkeit zeigt sich einerseits in bei den Behörden und deren Verwaltungsorganisation, andererseits aber auch bei der Struktur des Kantonspersonals und bei den Finanzen. Diese Publikation soll helfen, die Unterschiedlichkeit zu erkennen, zu beschreiben und zu analysieren.

Parlamente und Parlamentsreformen

Die im internationalen Vergleich sehr grossen Schweizer Kantonsparlamente sind ab dem Jahr 2008 nur noch durchschnittlich 105 Sitze gross (1990: 115 Sitze), im wesentlichen orientiert sich deren Sitzzahl an der Bevölkerungsgrösse der Kantone. Bedeutende Unterschiede zwischen den kantonalen Parlamenten zeigen sich ferner im Wahlrecht, der Organisation der Plenumsitzungen und der Kommissionen sowie in der Arbeitsbelastung. Nur in einem Punkt sind sich fast alle Kantone gleich: Mit Ausnahme Genfs und Freiburgs kennen sie keine Parteienfinanzierung – eine solche erfolgt höchstens indirekt über Zuschüsse an die Fraktionen oder über teilweise recht hohe Mandatsabgaben der Parlaments- und Regierungsmitglieder.

Regierungen und Steuerungsorgane der Verwaltungen

Die Kantonsregierungen zählen heute alle fünf oder sieben Mitglieder, die alle an der Spitze eines Departements respektive einer Direktion der Kantonsverwaltung stehen (Ausnahmen: AI, GE, GL). Weil sie in direkter Volkswahl bestellt werden sind die Kantonsregierungen noch unabhängiger von der Legislative als dies der Bundesrat ist. Die Schweizerische Volkspartei (SVP) hat bei den kantonalen Parlamentswahlen der letzten zehn Jahre stark zugelegt, was aber kaum Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Kantonsregierungen hatte.

Demgegenüber sind die Freisinnig-Demokratische Partei (FDP) und die Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) in den Kantonsregierungen im Vergleich zu ihrer Parlamentsstärke überrepräsentiert. Doch der Konkordanzgrad der Schweizer Kantonsregierungen bleibt mit 83 Prozent recht hoch.

Die Arbeit der Regierung wird durch die Staatskanzleien unterstützt, deren Personalbestand seit 1996 um 15% vergrössert wurde. Weitere zentrale Einheiten, die 2001 in allen Kantonen eingeführt waren, sind die Zentralstellen für das Personalwesen der Kantone sowie die Finanzkontrolle (ausser in AI). Geschäftskontrollstellen wurden hingegen erst vereinzelt eingeführt.

Verwaltungsstrukturen

Im Rahmen der Reformprozesse in den meisten Industrieländern führte die Modernisierung des öffentlichen Dienstes auch in der Schweiz zu Änderungen in den Organisationsstrukturen. Die Kantonsverwaltungen haben deshalb seit Anfang der 1980er-Jahre grössere Restrukturierungen erfahren. Im Zeitraum 1990-2003 sank die Anzahl kantonaler Departemente um 21% von 208 auf 161, währenddem die Anzahl der Dienststellen im Gegenzug stieg (um 20% von 1'037 auf 1'242). Die meisten neuen Dienststellen schufen die beiden Appenzell sowie die Kantone Baselland, Graubünden, Neuenburg und St. Gallen. Der grösste Teil des Kantonspersonals ist im Gesundheitsbereich und im Sozialen tätig, gefolgt von der Bildung. Die Anzahl Departementskommissionen (inkl. gemischte und nicht-ständige Kommissionen) ist in den Jahren 1991-2001 stark gestiegen, nämlich von 2'000 auf 2'700.

Konkordate und Konferenzen

Die interkantonalen Konkordate und Konferenzen – Regierungs-, Direktoren- und Fachbeamtenkonferenzen – sind die beiden wichtigen Instrumente der interkantonalen Zusammenarbeit. Zwischen 1848 und 2003 haben die Kantone über 700 Konkordate abgeschlossen; die Zahl wuchs vor allem seit 1970 stark (70% der Konkordate wurden in den letzten 35 Jahren unterzeichnet). Es bildeten sich vier eigentliche Konkordatsregionen, in denen die Kantone durch ein dichtes Netz an Verträgen verbunden sind: Die lateinische Schweiz, die Nordwestschweiz, die Zentralschweiz und die Ostschweiz. Drei Kantone (Bern, St. Gallen und Waadt) sind im Konkordatssystem besonders zentral. Von den bestehenden Konkordaten betreffen 25% den Bereich Bildung, Wissenschaft und Kultur, 13% die Staatsorganisation und öffentliche Sicherheit, 20% die öffentlichen Finanzen und Steuern, 15% die Wirtschaft und Landwirtschaft, 16% die Infrastruktur, den Verkehr und die Umwelt und schliesslich 10% die Gesundheit und die soziale Sicherheit.

Beschäftigte im öffentlichen Dienst

Die Staatsgrösse führt seit einiger Zeit zu Kritik und wird heftig diskutiert. Misst man die Anzahl Beschäftigter, so ist der Anteil des öffentlichen Sektors in der Schweiz im internationalen Vergleich klein (15% im Jahr 2000), aber nicht weit entfernt von den Zahlen anderer industrialisierten und föderalen Staaten wie Deutschland (19%), Kanada (21%) oder den USA (16%). Der Anteil des öffentlichen Personals hat sich seit 1910 (5%) verdreifacht und erreichte 2000 15% (oder 532'000 Vollzeitbeschäftigte).

Über alle drei Verwaltungsebenen gerechnet (Bund, Kantone, Gemeinden) weisen stark urbanisierte Kantone die grösste Verwaltungsdichte auf: Basel-Stadt (11 öffentliche Angestellte auf 100 Einwohnerinnen und Einwohner), Genf (9%) und Zürich (8%). Daneben weisen aber auch Uri (9,5%) und Schaffhausen (8%) hohe Werte auf. Demgegenüber ist die Verwaltungsdichte in Schwyz und im Wallis tiefer als 5%. Die Schweiz zeichnet sich durch eine deutliche Tendenz zur Dezentralisierung des öffentlichen Personals mit steigenden Anteilen der Kantonsebene (39%) und Gemeindeebene (35%) aus. Hingegen reduziert sich

der Anteil des Bundespersonals, insbesondere infolge der Teilprivatisierung der grossen Bundesregiebetriebe.

Personalbestand nach Aufgabenbereich sowie Personalaufwand und Löhne

Die öffentlichen Angestellten und die Löhne nach Aufgabengruppen in den Kantonen sind noch zu wenig gut dokumentiert. Zwischen 1995 und 2003 stieg der Personalbestand des öffentlichen Sektors – ausser Bildungs- und Gesundheitswesen – um 13%. Der Anstieg fiel damit etwa gleich stark aus wie derjenige im Privatsektor (+14%). Im selben Zeitraum stieg der Personalbestand im Gesundheits- und Sozialwesen um 25%, im Bildungswesen um 24%. Nebst der allgemeinen Verwaltung (38%) stellen diese beiden Bereiche heute den grössten Teil des Kantonspersonals (16% aller öffentlichen Angestellten sind in der Bildung und 36% in der Gesundheit und im Sozialwesen tätig). Die Kantone Basel-Stadt, Genf, Jura, Schaffhausen und Zürich haben die höchsten Verwaltungsdichten in Bildung, Gesundheit und Sozialem. Der Standort einer Hochschule auf Kantonsgebiet kann für diese Ergebnisse eine wichtige Rolle spielen.

Die Personalkosten sind in einigen Kantonen höher (BS, GE, NE, VD), in Bern, Tessin und Zürich hingegen kann eine Kürzungstendenz seit Mitte der 1990er-Jahre festgestellt werden. Die mittleren Löhne (Medianlöhne) des kantonalen öffentlichen Dienstes sind in Zürich und im Genferseebecken am höchsten (7'100 Franken pro Monat); die geringsten Löhne zahlen die Ostschweizer Kantone und das Tessin (6'700 und 6'500 Franken pro Monat).

Öffentliche Finanzen

Was die öffentlichen Finanzen anbelangt, so verbuchten die Kantone im Jahr 2002 35% der Gesamtausgaben aller drei Verwaltungsebenen, das sind 41,6 Milliarden Franken (inklusive Doppelzählungen: 42%). Die Kantone bleiben tonangebend in den Bereichen öffentliche Sicherheit (68%), Gesundheit (61%) und Bildung (51%). In letzten beiden Bereichen ist jedoch ein Rückgang zugunsten von Bund und Gemeinden zu verzeichnen. Je nach geografischer, wirtschaftlicher und sozialer Situation der Kantone unterscheiden sich ihre Ausgabenstrukturen stark. Deutlich zum Ausdruck kommt diese interkantonale Heterogenität beim Vergleich der öffentlichen Finanztransaktionen nach Funktionen (z.B. wendet FR 28% seiner Gesamtausgaben für Bildung und 7% für Verkehr auf, JU 18% für Bildung und 20% für Verkehr) und nach Sachgruppen (z.B. gibt ZG für das Personal 5'300 Franken pro Einwohnerin und Einwohner aus, SZ 3'700 Franken). Verschiedene Indikatoren zeichnen ein positives Bild der Gesundheit der Kantonsfinanzen für die grosse Mehrheit der Kantone.

Publikation:

Bochsler D., Koller C., Sciarini P., Traimond S. und I. Trippolini (2004), *Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Behörden, Personal, Finanzen*. Bern: Haupt Verlag. (ISBN 3-258-06887-9)

Weitere Informationen: <http://www.badac.ch>

Erhältlich in den Buchhandlungen oder online: <http://verlagsshop.haupt.ch>