

# Politisches System Schweiz

Vorlesung am Institut für Öffentliches Recht der  
Universität Bern

Föderalismus: Kantone

Prof. Dr. Andreas Ladner  
IDHEAP Lausanne

Sommersemester 2007



## Souveränität?

Nach heutiger Auffassung sind die Kantone keine souveränen Staaten mehr, sondern Gliedstaaten mit Selbstverwaltung. Sie besitzen Staatshoheit, soweit die Bundesverfassung nichts anderes bestimmt. „Bundesrecht bricht kantonales Recht“.

## Stellung der Kantone und Aufgabenzuweisung

### Art. 3 Kantone

Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.

### Neu:

### Art. 5a Subsidiarität

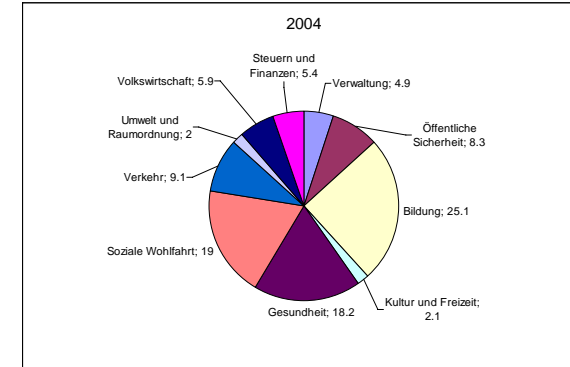
Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.

## Einwohnerzahlen Kantone (2000)

ZH	1'211'647	BS	187'667
BE	943'696	GR	186'744
VD	620'294	NE	165'731
AG	544'306	SZ	130'232
SG	449'399	ZG	99'388
GE	408'820	SH	73'305
LU	347'209	JU	68'794
TI	310'215	AR	53'515
VS	276'170	GL	38'546
BL	260'036	NW	38'000
SO	244'015	UR	35'246
FR	236'339	OW	32'414
TG	227'306	AI	15'021

Quelle: www.badac.ch

## Ausgaben der Kantone insgesamt (2004)



## Angestellte im öffentlichen Sektor: Bund, Kantone und Gemeinden

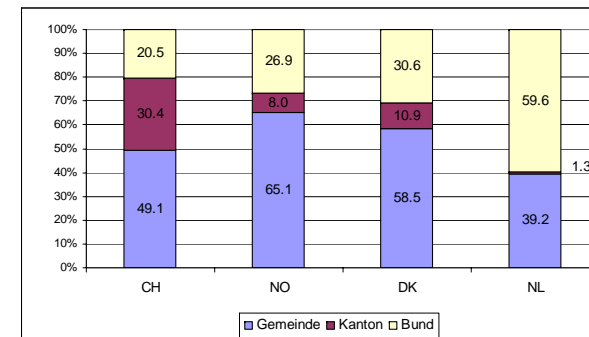
Tabelle 1: Personalanteile nach Staatsebenen (in %) 1910-2001

Gebietskörperschaft	Jahr							
	1910	1950	1960	1970	1980	1991	1998	2001
Bund	47	40	39	35	28	27,3	23,7	19,4
Kantone	22	27	29	32	38	39,5	43,1	47,1
Gemeinden	31	33	32	33	34	33,2	33,2	33,5
N (in 1000)	132	236	289	380	482	612	548	532

Quellen: Für die Jahre 1910 bis 1980: Germann (1998b:12). Für die Jahre 1991 bis 2001 (Bundesamt für Statistik 2003a); Die Quoten für die Jahre 1991 bis 2001 basieren auf eigenen Berechnungen. Beschäftigte der Bezirke wurden den Gemeinden zugerechnet. Die Beschäftigten bei den staatlich anerkannten Kirchen, öffentlichrechtlichen Körperschaften und deren Betriebe wurden in die Berechnung nicht einbezogen, da diese keiner der Gebietskörperschaften zugeordnet werden können.

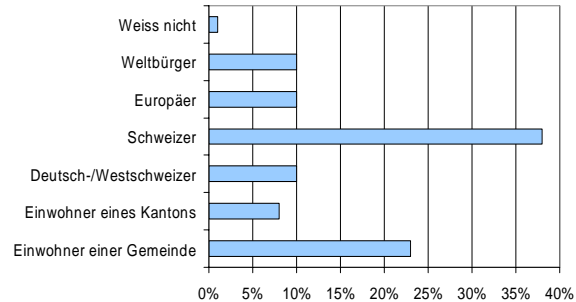
Ballendowitsch, Jens (2003). Sozialstruktur, soziale Sicherung und soziale Lage des öffentlichen Dienstes der Schweiz. Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Working papers Nr. 68.

## Die Bedeutung der verschiedenen politischen Ebenen im Vergleich



Quelle: Size and Local Democracy: Prozentanteil Personen mit der Antwort „eher grosse Bedeutung“

## Als was sich Schweizer primär verstehen



Quelle: UNIVOX-Befragung, Gesellschaft für Sozialforschung 1997

## Politische Systeme: Unterschiede zwischen eidgenössischen und kantonalen Politikstrukturen

- Kantone haben Volkswahl der Exekutive
- Erweiterte und erfolgreichere direkte Demokratie  
Keine zweite Parlamentskammer, schwache Stellung des Parlaments
- Weniger formalisiertes vorparlamentarisches Verfahren, geringerer Einfluss der Wirtschaftsverbände
- Einfachere parteipolitische Verhältnisse

Linder 1999: 156; Vatter 2002: 31 ff.

## Die Rolle der Kantone im politischen Entscheidungsprozess (1)

### Lancierung von Themen

- Standesinitiative kommt häufig vor...
- ... aber mit wenig Erfolg

### Vorparlamentarische Phase

- Expertenkommissionen: Kantone stark vertreten
- (Vor-)Konsultation: Kantone werden angehört, da sie für den Vollzug verantwortlich sind...
- ... **aber beschränkter Einfluss**

## Die Rolle der Kantone im politischen Entscheidungsprozess (2)

### Warum ist ihr Einfluss beschränkt?

Die Zentralverwaltung hat andere Prioritäten

- Kurze Antwortfristen
- Der Bund nimmt Vorschläge nur dann auf, wenn sie an der materiellen Stossrichtung nichts ändern
- Keine klaren Kriterien um die Vernehmlassungsantworten zu gewichten
- Die Vernehmlassung verläuft linear, wenig interaktiv und schwerfällig

**Die Vorkonsultation verspricht am meisten Erfolg!**

## Die Rolle der Kantone im politischen Entscheidungsprozess (3)

### Parlamentarische Phase

- Ständerat: Keine wirkliche Ständekammer; dieselben Wahlkreise wie für den Nationalrat, keine Regierungsvertretungen.
- Grossmehrheitlich Majorzwahlen → Übervertretung von CVP und FDP im Ständerat.
- Übervertretung der kleinen Kantone
- Die Interessenwahrnehmung der Kantone ist nicht unproblematisch (Steuerpaket)

## Ständeräte: „Geteilte Ständesstimme“?

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pfisterer Thomas FDP AG</li> <li>• Reimann Maximilian SVP AG</li> <li>• Altherr Hans FDP AR</li> <li>• Schmid-Sutter Carlo CVP AI</li> <li>• Fünfschilling Hans FDP BL</li> <li>• Fetz Anita SP BS</li> <li>• <b>Sommaruga Simonetta SP BE</b></li> <li>• <b>Lauri Hans SVP BE</b></li> <li>• <b>Schwaller Urs CVP FR</b></li> <li>• <b>Berset Alain SP FR</b></li> <li>• <b>Brunner Christiane SP GE</b></li> <li>• <b>Saudan Françoise FDP GE</b></li> <li>• Schiesser Fritz FDP GL</li> <li>• Jenny This SVP GL</li> <li>• Brändli Christoffel SVP GR</li> <li>• Maissen Theo CVP GR</li> <li>• Gentil Pierre-Alain SP JU</li> <li>• Amgwerd Madeleine CVP JU</li> <li>• Leumann-Würsch Helen FDP LU</li> <li>• Wicki Franz CVP LU</li> <li>• Studer Jean SP NE</li> <li>• Ory Gisèle SP NE</li> <li>• Slongo Marianne CVP NW</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hess Hans FDP OW</li> <li>• David Eugen CVP SG</li> <li>• Forster-Vannini Erika FDP SG</li> <li>• Briner Peter FDP SH</li> <li>• Germann Hannes SVP SH</li> <li>• Frick Bruno CVP SZ</li> <li>• Kuprecht Alex SVP SZ</li> <li>• <b>Büttiker Rolf FDP SO</b></li> <li>• <b>Leuenberger Ernst SP SO</b></li> <li>• Lombardi Filippo CVP TI</li> <li>• Marty Dick FDP TI 1945</li> <li>• Stähelin Philipp CVP TG</li> <li>• Bürgli Hermann SVP TG</li> <li>• Stadler Hansruedi CVP UR</li> <li>• Inderkum Hansheiri CVP UR</li> <li>• <b>Langenberger Christiane FDP VD</b></li> <li>• <b>Béguelin Michel SP VD</b></li> <li>• Escher Rolf CVP VS</li> <li>• Epiney Simon CVP VS</li> <li>• Schweizer Rolf FDP ZG</li> <li>• Bieri Peter CVP ZG</li> <li>• Heberlein Trix FDP ZH</li> <li>• Hofmann Hans SVP ZH</li> </ul> |
|--|--|

## Die Rolle der Kantone im politischen Entscheidungsprozess (4)

### Referendumsphase

#### Obligatorisches Referendum

- Doppelte Mehrheit: eine kleine Minderheit kann die Entscheidung blockieren; Kollisionen

#### Kantonsreferendum

- Kam erstmals im Jahr 2003 beim Steuerpaket zur Anwendung

## Vollzug

Definition Vollzug: *Sozialer Prozess*, in dessen Verlauf die Akteure ihre Interessen, ihre Macht und ihre Einflussmöglichkeiten geltend machen. (...) Die Gesetze, Verordnungen und Vorschriften sind in grossem Masse *normative Angebote* welche die verschiedenen Akteure für ihre unterschiedlichen Ziele nutzen können (Linder 1987: 187).

## Unterschied zwischen den CH- und dem US-amerikanischen System

- In den Vereinigten Staaten kann die Zentralregierung beim Vollzug auf ihre eigene Administration zählen.
- In der Schweiz (in Europa) sind die Zentralregierungen zu einem grösseren Teil von den Kantonen und Gemeinden abhängig.

-> Kooperativer Föderalismus

## Vollzugsföderalismus

Le fédéralisme d'exécution a pris le dessus dans la seconde moitié du XXe s. Ainsi, la Confédération se borne à légiférer et laisse le soin d'appliquer les lois aux cantons, qui les adaptent aux conditions et habitudes locales. Vu les fortes disparités démographiques, économiques et administratives entre les cantons, le risque existe qu'une loi fédérale soit interprétée différemment, voire qu'elle ne soit pas appliquée dans tel ou tel canton. Sous cette forme, le fédéralisme crée des interdépendances: pour réaliser la plupart de ses programmes, la Confédération a besoin des cantons, lesquels veulent être indemnisés pour l'activité qu'ils déploient à son service. Ce système engendre une interpénétration des trois échelons de l'Etat fédéral, des flux financiers complexes et un enchevêtrement inextricable des compétences.

<http://www.dhs.ch/externe/protect/textes/f/F10342-1-17.html>

## Formen des Vollzugs

- Vollzug durch die Kantone (stark verbreitet)
- Vollzug durch para-staatliche Akteure
- „Die neue Subsidiarität“ (NFA)

## Spielraum beim Vollzug

- **Normative Konkretisierung**
  - Die Gesetze überlassen den ausführenden Gewalten in der Regel einen beachtlichen Handlungsspielraum
- **Anwendung von Gesetzen und Verordnungen**
  - Weder mechanisch noch harmlos
  - Die Kantone sind Vollzugsorgane **und** Gestaltungsorgane

## Vollzug durch die Kantone (1)

### Rechtliche Spielregel

- Der Bund dominiert die Ausarbeitung der Gesetze und die Ausführungsbestimmungen
- Die Kantone befassen sich mit ergänzenden Bestimmungen und dem Vollzug im engeren Sinne
- Die « Arbeitsteilung » ist aber nicht immer so klar. (Dominanz des Bundes beim Zivilschutz, Dominanz der Kantone bei der Energiesparpolitik oder im Falle von Rahmengesetzen, die den Kantonen bei der Konkretisierung einen grossen Spielraum lassen)

Kriesi (1998: 62)

## Vollzug durch die Kantone (2)

### Finanzielle und organisatorische Mittel

- Delegation von traditionellen Staatsaufgaben → keine speziellen administrativen Massnahmen notwendig
- Neue Aufgaben, die den Kantonen vom Bund übertragen werden  
→ Aufbau neuer Verwaltungsbereichen
- Finanzielle Beteiligung des Bundes und Zusammenarbeit Bund - Kantone (<- NFA)

Kriesi (1998: 63)

## Unterschiede und Defizite beim Vollzug (1)

### Feststellung

- Schwergewicht liegt bei der Autonomie der Kantone  
→ grosse Unterschiede beim Vollzug, Defizite (→ Die Leistungsfähigkeit der kleinen Kantone stösst an Grenzen)
- Der Vollzug ist kein linearer, top-down Prozess, sondern ein politischer Prozess mit einem komplexen, ungewissen und interaktiven Verlauf

## Unterschiede und Defizite beim Vollzug (2)

### Indikatoren für den unterschiedlichen Vollzug

- Uneinheitlichkeit der Resultate
  - Die Resultate sind oft unterschiedlich. Beispiel: Erwerb von Immobilien durch Nicht-Schweizer, Prämienverbilligung Krankenkasse
- Ineffizienz bei der Umsetzung
  - Fehlender oder ungenügender Vollzug. Beispiel: Umwelt, Raumplanung
- Experimente
  - Scheitern vor allem bei komplexen oder schwierigen Problemen aufzutreten. Beispiel: Drogenpolitik

## Wie kommt es zu Unterschieden im Vollzug

- Unklare Kompetenzzuweisung
- Art der Politikgestaltung
  - Regulierend, Anreize, Überzeugung
- Grad der Einschränkung der Politik: Rahmengesetze, widersprüchliche Ziele → grosser Handlungsspielraum der Kantone
  - Beispiel: Erwerb von Immobilien durch Nicht-Schweizer)
  - Unterschiede sind allerdings noch grösser wenn keine Regulierung auf Bundesebene besteht . Beispiel: Massnahmen beim Energiesparen

## Weitere Gründe für Unterschiede beim Vollzug (2)

- Koordinationsprobleme zwischen den verschiedenen Niveaus
- Unterschiedlich Verwaltungskapazitäten
- Unterschiedliche politische Prioritäten
- Unterschiede in der Wahrnehmung des Problemdrucks
- Unterschiedliche Exponiertheit der Kantone

## Kantonsfusionen?

- BS – BL
- AR – AI
- VD – GE
- OW - NW
- Zentralschweiz

## Informationen zu den Kantonen: www.badac.ch

Politisches System Schweiz

BADAC | IDHEAP | F | D

Information | Datenbank | Datenarchiv | Organigramme | Tabellen | Leistungen | Links | Kantone | Eckdaten | Städte | Eckdaten

### Statistische Tabellen zu den Kantonen

Tabellen nach Themenbereichen: Wählen Sie ein Thema ...

**1. Regierung und Parlament (politische Institutionen)** [Seitenanfang]

**Volkrechte**

- Cst.11 Volksinitiativen, Anzahl benötigte Unterschriften nach Art der Initiative 1996
- Cst.12 Gesetzesreferenden 1996
- Cst.13 Verwaltungsreferenden 1996
- Cst.14 Kantonale Volksabstimmungen, Total (Volksinitiativen, fakultative und obligatorische Referenden) 1993-2000
- Cst.15 Kantonale Finanzreferenden 1993-2000

**Kantonsparlament**

- Update Cst.21 Parteipolitische Zusammensetzung der Kantonsparlamente, Anzahl Sitze nach Parteien sowie Index der Parteienstärke 1999, 2003-2006
- Update Cst.1.21a Sitze im Kantonsparlament sowie Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner pro Sitz 1990-2006
- Update Cst.1.21b Index der Parteienstärke in den Kantonsparlamenten 1995-2006
- Update Cst.1.21c Frauenanteile in den Kantonsparlamenten 2001-2006
- Update Cst.1.21d Parteipolitische Zusammensetzung der Kantonsparlamente 2006 (Stand mitte Dezember), in Prozent 2006
- New Cst.1.21h Alter der Parlamentarierinnen und Parlamentarier in den Kantonsparlamenten 2004

Andreas Ladner 29

Politisches System Schweiz

## Zum Beispiel: Öffentliche Angestellte

Öffentliche Angestellte (VZS) nach Verwaltungsebene pro 100 Einwohnerinnen und Einwohner, 2000

Legend:
 

- Andere öffentl. Angestellte
- Bund
- Gemeinden
- Kantone, Bezirke

Quellen: BFS, VZ 2000; IDHEAP/BADAC Cst.1.11b

Andreas Ladner 30

Politisches System Schweiz

## Zum Beispiel: Bezeichnung der Departemente in der Kantonen

Kantone für den Kanton	Bezeichnung des Departementes
	Fugère (1717)
	Departement des Innern (AG)
	Departement Bildung, Kultur und Sport (AG)
	Gesundheitsdepartement (AG)
	Finanzdepartement (AG)
	Baudepartement (AG)
	Volksrechtdepartement (AG)
	Land- und Forstwirtschaftsdepartement (AG)
	Justiz-, Polizei- und Militärdepartement (AG)
	Gesundheit- und Finanzdepartement (AG)
	Finanzdepartement (AG)
	Erziehungsdepartement (AG)
	Recht- und Umweltschutzdepartement (AG)
	Verwaltungsdepartement des Kantons Appenzel A. Rh. (AG)
	Direction des Innern (AG)
	Austrittsdivision, Güterabteilung (AG)
	Finanzdivision (AG)
	Landwirtschaftliche und Forstdivision (AG)
	Baudivision, Umweltschutz- und Energieabteilung (AG)
	Erziehungsdivision, Kulturdivision (AG)
	Volksrechtabteilung, Direction für Ausnahmeverordnungen (AG)
	Volksrechtabteilung (BE)
	Justiz-, Gesundheits- und Kirchenabteilung des Kantons Bern (BE)
	Finanzabteilung (BE)
	Recht-, Verkehrs- und Erziehungsabteilung des Kantons Bern (BE)
	Gesundheit- und Finanzabteilung (BE)
	Erziehungsabteilung des Kantons Bern (BE)
	Justiz- und Militärabteilung des Kantons Bern (BE)
	Volksrechtliche und Sanitätsabteilung (BE)
	Justiz-, Polizei- und Militärabteilung (BE)
	Finanz- und Kulturbereich (BE)
	Recht- und Umweltschutzabteilung (BE)
	Bauabteilung und Sanitätsbereich (BE)
	Baudepartement (BE)
	Erziehungsdepartement (BE)
	Finanzdepartement (BE)
	Austrittsdepartement (BE)
	Polizei- und Militärdepartement (BE)
	Verwaltungsdepartement (BE)
	Direction des Travaux publics (BE)
	Direction des Finances (BE)
	Direction de la santé publique et des affaires sociales (BE)

Andreas Ladner 31

Politisches System Schweiz

## Kantone als Forschungslaboratorien (Beispiel)

Figur 1: Alter der kantonalen Parlamentarierinnen und Parlamentarier, Anteil in %, am 31.12.2004

Alter	Anteil (%)
18-24 Jährige	0.6%
25-34 Jährige	6.1%
35-44 Jährige	22.9%
45-54 Jährige	40.8%
55-64 Jährige	26.3%
65 Jährige und älter	3.2%

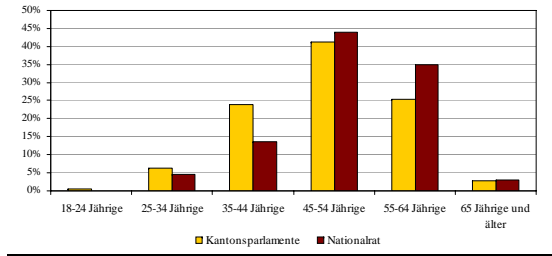
N = 2929; Quelle: BADAC/IDHEAP.

Andreas Ladner 32



## Vergleich mit anderen Parlamenten

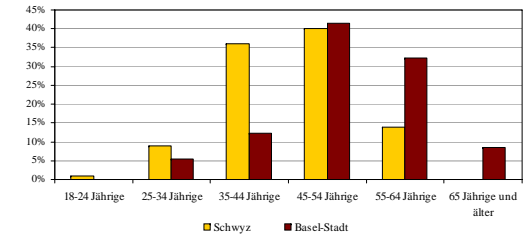
Figur 1: Alter der Parlamentarierinnen und Parlamentarier in den Kantonsparlamenten und im Nationalrat, ein Vergleich, Anteil in %, am 31.12.2004



N Kantonsparlamente = 2929; N Nationalrat = 200; Quelle: BADAC/IDHEAP.

## Kantonsvergleiche

Figur 1: Altersstruktur der kantonalen Parlamente in Schwyz und Basel-Stadt, Anteil in %, am 31.12.2004



N Schwyz = 100; N Basel-Stadt = 130; Wahljahr 2004; Quelle: BADAC/IDHEAP.

## Kantonsvergleiche (2)

Tabelle 1: Alter der Parlamentarierinnen und Parlamentarier in den Kantonsparlamenten, Verteilung auf die verschiedenen Alterskategorien (Prozentanteile) am 31.12.2004, Prozentanteil unter 45 Jähriger am 31.12.2004, Durchschnittsalter (erhoben am 31.12.2004 und korrigiert)

Kanton	Anz. Sitze 2004	18-24 J.	25-34 J.	35-44 J.	45-54 J.	55-64 J.	65+	Tot.	Unter 45 J. (in %)	Durchschnittsalter	Durchschnittsalter (korr.)	Wahljahr
VS	130	1.5	16.2	35.4	37.7	7.7	1.5	100	53.1	43.5	39.6	2001
GE	100	2.0	15.0	37.0	32.0	12.0	2.0	100	54.0	43.9	40.7	2001
JU	60	0.0	11.7	33.3	31.7	21.7	1.7	100	45.0	46.2	43.9	2002
SZ	100	1.0	9.0	36.0	40.0	14.0	0.0	100	46.0	45.1	44.4	2004
OW	55	0.0	3.6	29.1	50.9	16.4	0.0	100	32.7	47.2	44.4	2002
ZG	80	2.5	10.0	26.3	37.5	20.0	3.8	100	38.8	46.6	44.5	2002
SO 1)	144	2.1	3.5	26.4	38.2	26.4	3.5	100	31.9	48.4	44.6	2001
GL	80	0.0	6.3	31.3	37.5	22.5	2.5	100	37.5	47.5	45.0	2002
AI	49	0.0	4.1	30.6	51.0	14.3	0.0	100	34.7	46.8	45.2	2003
NE	115	0.9	7.8	20.0	34.8	33.0	3.5	100	28.7	49.2	45.4	2001
FR	130	0.0	3.9	21.5	48.5	24.6	1.5	100	25.4	48.9	45.7	2001