

# Staatliche und staatsnahe Beschäftigung in der Schweiz 2025: Verstärkung und Staatswachstum

MA Frederik Blümel, Dr. Marco Portmann und Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger



# Inhaltsverzeichnis

|                                                                                               |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Executive Summary</b>                                                                      | <b>II</b> |
| 1. Beschäftigung und Personalausgaben der Gemeinden . . . . .                                 | II        |
| 2. Aktuelle Entwicklungen auf allen Staatsebenen . . . . .                                    | IV        |
| <b>1. Einleitung</b>                                                                          | <b>1</b>  |
| <b>2. Ökonomische Perspektive auf den Staat und die Gemeinden</b>                             | <b>3</b>  |
| 2.1. Gründe des Staats- und Verwaltungswachstums . . . . .                                    | 3         |
| 2.2. Stadt, Land, Verwaltung: Warum Gemeinden so unterschiedlich sind . . . . .               | 4         |
| <b>3. Öffentliche Beschäftigung und Personalausgaben in Gemeinden von Land bis Stadt</b>      | <b>7</b>  |
| 3.1. Gemeindetypologie und Daten . . . . .                                                    | 7         |
| 3.2. Beschäftigung in den Gemeindeverwaltungen . . . . .                                      | 9         |
| 3.3. Personalausgaben der Gemeinden . . . . .                                                 | 12        |
| 3.4. Personalausgaben nach Staatsfunktionen . . . . .                                         | 14        |
| 3.5. Lassen sich die Entwicklungen der Personalausgaben und Beschäftigung erklären? . . . . . | 16        |
| <b>4. Gesamtschau: Aktuelle Entwicklungen auf allen Staatsebenen</b>                          | <b>19</b> |
| 4.1. Beschäftigung im öffentlichen Sektor . . . . .                                           | 19        |
| 4.2. Personalausgaben von Bund, Kantone und Gemeinden . . . . .                               | 21        |
| 4.3. Löhne im öffentlichen Sektor . . . . .                                                   | 23        |
| <b>5. Konklusion und Einschätzungen der Autoren</b>                                           | <b>26</b> |
| <b>Literaturverzeichnis</b>                                                                   | <b>28</b> |
| <b>A. Anhang</b>                                                                              | <b>31</b> |
| A.1. Gemeindetypologie . . . . .                                                              | 31        |
| A.2. Beschäftigung . . . . .                                                                  | 33        |
| A.3. Gemeindeausgaben . . . . .                                                               | 36        |

## Executive Summary

Die Personalausgaben der Schweizer Gemeinden variieren von 432 bis 4'054 Franken pro Einwohner. Die Spannweite widerspiegelt die erheblichen Unterschiede im Leistungsangebot und Personaleinsatz zwischen ländlichen und städtischen Gemeinden. Die Unterschiede werden in der öffentlichen Debatte mitunter pointiert oder polemisch thematisiert.

Grund genug für das IWP, die Fakten zu dieser Debatte zusammenzutragen: Welche Unterschiede in der Beschäftigung und in den Personalkosten bestehen zwischen den Gemeinden? Lassen sie sich erklären? Entkoppeln sich die Städte vom Land oder holen die kleinen Gemeinden auf? Die Fragen bilden das Fokusthema und damit den ersten Teil des vorliegenden Policy Papers.

Wie bereits in den beiden Vorjahren hat das IWP auch 2025 die aktuellsten Daten zur öffentlichen Beschäftigung in der Schweiz, zu den staatlichen Personalausgaben im internationalen Vergleich sowie zu den Löhnen auf allen Staatsebenen ausgewertet. Die vollständige Faktensammlung ist [online verfügbar](#) auf der Website des IWP. Im zweiten Teil dieses Policy Papers werden die wichtigsten Neuerungen präsentiert.

### 1. Beschäftigung und Personalausgaben der Gemeinden

Für die Analyse der Gemeinden unterscheiden wir zwischen *Kernstädten* von Agglomerationen mit mehr als 50'000 Einwohnern, Gemeinden in der *Agglomeration von Kernstädten*, *intermediären Gemeinden*, die kleineren Agglomerationen angehören oder eine gewisse Grösse und Dichte überschreiten sowie *ländlichen Gemeinden*. Zusätzlich betrachten wir die Situation der zehn grössten Schweizer Städte gesondert. Die zentralen Befunde lassen sich wie folgt zusammenfassen:

#### Beschäftigung in den Gemeindeverwaltungen

- Die **Verwaltungen der Kernstädte beschäftigen mit 19.6 Vollzeitäquivalenten pro 1'000 Einwohner am meisten Personal**. Die Agglomerationsgemeinden (9.6) sowie die intermediären (8) und ländlichen Gemeinden (7.7) sind schmaler aufgestellt.

- Auch unter den 10 grössten Städten bestehen grosse Unterschiede. Basel und Zürich beschäftigten 2022 knapp 30 Vollzeitangestellte je 1'000 Einwohner, während es in Luzern knapp 16 waren.
- Im Zeitraum von 2011 bis 2022 **fiel das Wachstum der Vollzeitäquivalente pro Einwohner in der Agglomeration mit 15.6% am höchsten aus.** Ihnen folgen die intermediären (13.6%) und ländlichen Gemeinden (12.9%). In den Kernstädten betrug das Wachstum 9.7%. Da es sich bei den Zahlen um das Wachstum der Vollzeitäquivalente pro Einwohner handelt, ist das starke Bevölkerungswachstum im selben Zeitraum bereits eingerechnet.
- Unter den 10 grössten Städten wuchs die Beschäftigung pro Einwohner insbesondere in Basel mit 18.8% und in Bern mit 13.7% am stärksten. Lausanne, Winterthur und Luzern verzeichneten im gleichen Zeitraum einen Rückgang von 6–7%.

## Personalausgaben der Gemeinden

Wichtige kommunale Aufgaben wie die Volksschulbildung werden nicht durch die Gemeindeverwaltung, sondern durch eigene Organisationseinheiten erbracht. Die Beschäftigungsdaten erfassen jedoch nur das Verwaltungspersonal. Für alle Gemeinden mit über 5'000 Einwohnern liegen indes finanzstatistische Daten vor, die eine differenzierte Analyse nach Aufgabengebieten ermöglichen und sämtliche Organisationseinheiten umfassen. Die nachfolgenden Angaben zu den Personalausgaben berücksichtigen daher immer auch Bereiche ausserhalb der Verwaltung – etwa die Schulen.

- Die **Kernstädte haben mit 2'545 Franken die höchsten Personalausgaben pro Einwohner. Dahinter folgen die ländlichen Gemeinden** (2'205 CHF). In den intermediären Gemeinden (1'749 CHF) und in der Agglomeration (1'798 CHF) fallen die Ausgaben tiefer aus.
- Zwischen 2011 und 2022 sind die **Personalausgaben pro Einwohner in der Agglomeration um 13.5% und damit am stärksten gewachsen.** In den ländlichen Gemeinden war das Wachstum halb so gross (6.6%), in den Kernstädten (2.6%) und den intermediären Gemeinden (3.8%) war es geringer.

## Einschätzung der Autoren

Der beobachtete U-förmige Zusammenhang zwischen dem *Niveau* der kommunalen Personalausgaben und der Urbanisierung ist in der ökonomischen Literatur bestens bekannt: Viele staatliche Leistungen lassen sich bis zu einer bestimmten, optimalen Einwohnerzahl besonders kosteneffizient – also mit tieferen Ausgaben pro Kopf – bereitstellen. Wird diese Grösse jedoch überschritten, steigen die Kosten pro Kopf wieder an. Mit zunehmender Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft wachsen zudem die Ansprüche an den Staat: Städte übernehmen Zentrumsfunktionen, die kommunalen Ausgaben pro Einwohner steigen

zusätzlich. Oftmals hat dies zur Folge, dass sich die kommunale Politik in Form eines Gemeindeparlaments professionalisiert und Verwaltungsabläufe bürokratisiert werden.

Was folgt daraus? Allen voran die Agglomerationsgemeinden haben in den letzten 10 Jahren ein starkes Bevölkerungswachstum erfahren – es fand eine eigentliche Verstädterung statt. Das heisst, diese Gemeinden sind nicht nur zahlenmässig gewachsen, sondern haben sich auch hinsichtlich ihrer Personalausgaben pro Einwohner und der Zahl der Verwaltungsangestellten pro Kopf den Kernstädten angenähert. Der Blick in die Finanzstatistik zeigt sodann, dass einerseits die Kosten in Bereichen anstiegen, in denen kaum Grössenvorteile realisiert werden können oder Kapazitätsgrenzen bestehen. Andererseits wuchsen die Ausgaben in Bereichen wie Kultur, Sport und Freizeit, die über die staatliche Grundversorgung hinausgehen.

Wächst der kommunale Personalbedarf pro Einwohner, weil die kosteneffiziente Grösse überschritten wurde? Haben sich die Ansprüche der Bürger gewandelt? Der Beitrag der einzelnen Wachstumstreiber sollte in künftiger Forschung quantifiziert werden. Dies leistet letztlich auch einen Beitrag zur Debatte über die Auswirkungen der Migration – diese ist hauptsächlich für das Bevölkerungswachstum verantwortlich – auf die öffentlichen Ausgaben.

## 2. Aktuelle Entwicklungen auf allen Staatsebenen

- Nach eigener, konservativer Schätzung **beträgt im Jahr 2022 die Beschäftigung im öffentlichen Sektor 17.3%**. Der öffentliche Sektor umfasst die Verwaltungen aller Staatsebenen sowie staatsnahe Unternehmen und öffentliche Körperschaften. Gemäss dieser Schätzung ist der öffentliche Sektor seit 2011 um 18.2% und die Privatwirtschaft um 13.8% gewachsen. In jüngster Zeit hat sich das Beschäftigungswachstum beschleunigt.
- Die Gemeindeverwaltungen (21.8%) sind im genannten Zeitraum stärker gewachsen als die Kantonsverwaltungen (16.1%) und die Bundesverwaltung (5.5%).
- **Seit 2008 sind die Personalausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden um 34.7% gestiegen – stärker als die Bevölkerung, die im gleichen Zeitraum um 16.4% zugenommen hat.** Besonders ausgeprägt ist das Ausgabenwachstum auf Ebene der Kantone mit 38.8%. Seit 2021 hat sich das Wachstum auf allen drei Ebenen leicht verlangsamt.
- **Unsere Schätzungen legen nahe, dass auf allen drei Staatsebenen im Durchschnitt eine Lohnprämie gegenüber der Privatwirtschaft besteht. Für den Bund fällt diese mit 11.7% am höchsten aus.** In Kapitel 4.3 werden dieses Resultat und die zugrundeliegende Methodik einem im Auftrag des Bundes erstellten Gutachten gegenübergestellt.

## **Einschätzung der Autoren**

Die Beschäftigung im öffentlichen Sektor wächst in der Schweiz auch gemäss den aktuellsten statistischen Zahlen stärker als in der Privatwirtschaft. Diese Entwicklung lässt sich empirisch klar nachzeichnen, mag aber vor dem Hintergrund der jüngsten finanzpolitischen Diskussionen auf Bundesebene überraschen.

Drei Punkte sind dabei zentral: Erstens wird die politische Debatte stark von der angespannten Finanzlage des Bundes geprägt. Dieser verantwortet jedoch nur 33.5% der gesamten Staatsausgaben – das Gros entfällt auf Kantone und Gemeinden.

Zweitens hinken die Statistiken den aktuellen Entwicklungen ein, zwei Jahre hinterher: Wie sich die aktuelle Haushaltslage und aktuell diskutierte Entlastungsprogramme auf die Beschäftigung und die Personalausgaben niederschlagen, wird sich erst weisen.

Drittens erfolgt ein Teil des Beschäftigungswachstums ausserhalb der klassischen Verwaltungen – etwa in staatsnahen Organisationen oder ausgelagerten Betrieben. In diesen Bereichen ist die heutige Datengrundlage jedoch lückenhaft. Eine genauere Erfassung des staatlichen Fussabdrucks bleibt daher eine wichtige Aufgabe künftiger Statistik und Forschung.

# 1. Einleitung

Die Schweizer Gemeinden übernehmen zentrale Aufgaben – vom Bildungs- und Sozialwesen über die Erstellung öffentlicher Infrastruktur bis hin zur Raumplanung. Im Jahr 2022 bestritten sie nach den neusten ausgewerteten Daten des Bundesamtes für Statistik 22 % der Staatsausgaben. Zudem entfällt ein Viertel der Beschäftigung aller öffentlichen Verwaltungen und 2.5 % der Schweizer Gesamtbeschäftigung auf die Gemeindeverwaltungen.

Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollen die Gemeinden alle Aufgaben übernehmen, für die es nicht zwingend des Kantons oder des Bundes bedarf. Die in der Verfassung verankerte Autonomie gewährt ihnen Handlungsspielräume und Kreativität, um auf die vielfältigen soziodemografischen und topografischen Herausforderungen zu reagieren.

Diese Vielfalt widerspiegelt sich auch in der öffentlichen Beschäftigung. Die Anzahl der Vollzeitstellen in der Gemeindeverwaltung variiert im Jahr 2022 von weniger als einem bis zu 80 Mitarbeitern je 1'000 Einwohner, die Personalkosten reichen von 432 bis 4'054 Franken pro Einwohner. Das sind beträchtliche Unterschiede.

Nach gängigen Klischees werden den grossen Städten hohe Ausgaben- und hohes Verwaltungswachstum zugeschrieben. Nicht selten ist die Rede von einem Stadt-Land-Graben: Demnach bauten die urbanen Zentren dank sprudelnden Einnahmen aus Steuern und Transfers den Staat fortwährend aus, während die kleinen Gemeinden disziplinierter wirtschafteten (bspw. Benz, Eisenring und Seliger 2021; Ledebur 2025). Doch stimmen die Klischees?

Dem will das IWP auf den Grund gehen. Es richtet den Fokus seiner diesjährigen Bestandsaufnahme zu Beschäftigung, Löhnen und Personalausgaben im öffentlichen Sektor auf die Schweizer Gemeinden – von ländlich bis städtisch. Im Zentrum stehen die Fragen, wie sich die Gemeinden hinsichtlich Beschäftigung und Personalkosten unterscheiden, wie sich diese Unterschiede erklären lassen und ob sich Stadt und Land dabei annähern oder weiter auseinanderentwickeln. Darüber hinaus wird im zweiten Teil der Bestandsaufnahme ein aktualisierter Überblick über die Beschäftigung, die Personalausgaben und die Löhne auf den verschiedenen Staatsebenen vorgenommen.

Das Policy Paper ist wie folgt aufgebaut: In Kapitel 2 werden auf Basis ökonomischer Theorie zentrale Einflussfaktoren auf die Grösse von Staat und Verwaltung dargelegt – insbesondere auf Gemeindeebene. Kapitel 3 analysiert die Beschäftigung und Personalausgaben der Gemeinden. Kapitel 4 bietet eine *Kurzübersicht* zu aktuellen Entwicklungen und

Erkenntnissen auf allen Staatsebenen und bei den öffentlichen Unternehmen. Eine umfassende statistische Auswertung ist [online verfügbar](#) auf der Website des IWP. Kapitel 5 rundet das Policy Paper ab mit einem kurzen Fazit der Autoren.



## 2. Ökonomische Perspektive auf den Staat und die Gemeinden

### 2.1. Gründe des Staats- und Verwaltungswachstums

Die Ökonomie beschäftigt sich seit dem 19. Jahrhundert mit der Frage, warum Staat und Verwaltung wachsen. Adolph Wagner (1892) formulierte die heute als *Wagnersches Gesetz* bekannte Hypothese, wonach ein steigendes Volkseinkommen in einer überproportional steigenden Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen resultiert. Wagner sieht den Grund dafür in den mit dem Einkommen steigenden Bedürfnissen der Bürger nach sozialer Absicherung, öffentlicher Sicherheit, Bildung und Kultur. Er stellt somit die Nachfrage der Bürger nach staatlichen Leistungen ins Zentrum der Diskussion um Staatswachstum. Studien können diesen Zusammenhang teilweise bestätigen (Perkins 1977).

Auch gemäss dem Median-Wähler-Modell geht das Staatswachstum von der Nachfrage der Bürger aus (Downs 1957; Meltzer und Richard 1981). Das Modell knüpft an die Bedeutung der Einkommensverteilung unter den Wählern an. Ist aufgrund hoher Einkommens- und Vermögenskonzentration der Durchschnittswähler vergleichsweise arm, lässt sich eine Wählermehrheit organisieren, die den Ausbau des Staates und Umverteilung zu ihren Gunsten fordert. Das Modell ist bestechend einfach, kann und will jedoch die komplexe Realität nicht vollständig abbilden. Empirische Studien stützen das Modell denn auch nur bedingt (z. B. Gouveia und Masia 1998; Stadelmann, Portmann und Eichenberger 2012).

Angebotsseitig verweist Baumol (1967) auf strukturelle Unterschiede in der Produktivität. Öffentliche Dienstleistungen – insbesondere im Gesundheitswesen – lassen sich kaum automatisieren. Bei steigenden Löhnen steigen daher auch die Kosten. Die sogenannte Baumolsche Kostenkrankheit wurde vielfach empirisch untersucht (Hartwig 2008; Nordhaus 2008). Sie erklärt punktuell, aber nicht flächendeckend das Staatswachstum, da auch der Staat zunehmend von Digitalisierung profitiert.

Die politische Ökonomie liefert weitere Erklärungen für das Staatswachstum; zentral ist hierbei die Prinzipal-Agenten-Problematik: Bürger können das Verhalten gewählter Politiker und diese wiederum das der Verwaltung nur begrenzt kontrollieren. Informationsasymmetrien begünstigen eine Nutzenmaximierung auf Kosten von Effizienz (Niskanen 1971; McCubbins, Noll und Weingast 1987). Wettbewerb, wie er in der Privatwirtschaft Effizienz

erzwingt, fehlt im staatlichen Bereich weitgehend. Der Föderalismus schafft hier immerhin ein gewisses Gegengewicht. Studien zeigen, dass föderaler Wettbewerb eine bürgernahe und nachhaltige Politik fördern kann (Feld, Kirchgässner und Schaltegger 2011; Eugster und Parchet 2019).

## **2.2. Stadt, Land, Verwaltung: Warum Gemeinden so unterschiedlich sind**

Sowohl die Personal- als auch die Gesamtausgaben pro Einwohner variieren stark zwischen den Schweizer Gemeinden, wie in Kapitel 3.3 gezeigt wird. Die Gemeinden sind mit unterschiedlichen Erwartungen seitens der Bevölkerung einerseits und lokalen Gegebenheiten andererseits konfrontiert – von der Topografie des Geländes über die Landreserven, die Verkehrsanbindung, die Verfügbarkeit von Fachkräften in der Region, die soziodemografische Struktur und Bevölkerungsgrösse bis hin zu den politischen Institutionen.

### **Kostenvorteile durch Grösse**

Eine zentrale Rolle spielt dabei die Bevölkerungsgrösse. Von ihr können einerseits Skalenerträge und andererseits Verbundvorteile ausgehen. Skalenerträge liegen vor, wenn es je Einwohner günstiger ist, eine Leistung für eine grosse als für eine kleine Gemeinde zu erbringen (Stigler 1958; Alesina 2003). Dies zeigt sich beispielsweise beim Vergleich der Investitions- und Unterhaltskosten eines kleinen gegenüber einem grossen Hallenbad.

Haben also grosse, urbane Gemeinden aufgrund von Grössenvorteilen tiefere Ausgaben pro Einwohner als kleinere Gemeinden? Aus unterschiedlichen Gründen ist eher das Gegenteil der Fall.

### **Grösse schafft Komplexität**

Erstens erbringen Gemeinden nicht nur eine einzelne Leistung, sondern ein ganzes Bündel an Aufgaben. In einigen Bereichen bestehen kaum Grössenvorteile. In anderen Bereichen – wie etwa bei der Verkehrsinfrastruktur – können Grösse und Bevölkerungsdichte sogar zu steigenden Kosten pro Einwohner führen.

Generell gilt, dass beim Überschreiten der optimalen Organisationsgrösse die Effizienz einer Organisation abnimmt. Wachstum kann in der allgemeinen Verwaltung zwar zu mehr Spezialisierung führen; gleichzeitig steigen die Kontroll- und Kommunikationskosten zwischen den spezialisierten Ämtern und Departementen (Tullock 1965).

## **Mit der Grösse wachsen die Ansprüche**

Tiefe Pro-Kopf-Ausgaben grösserer Gemeinden für ein gegebenes Angebot fördern zweitens die Nachfrage nach zusätzlichen Leistungen. Grössere Gemeinden profitieren dabei häufig von Verbundvorteilen – also davon, dass die Erbringung einer Leistung kostengünstiger wird, wenn bereits andere Leistungen vorhanden sind. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn eine Mehrzweckhalle oder eine IT-Plattform für verschiedene Zwecke genutzt wird.

Das durch Grössenvorteile realisierte öffentliche Angebot, wie es typischerweise in Städten zu finden ist, unterstützt auch die wirtschaftliche Aktivität: Eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur ermöglicht einen effizienten Personen- und Güterverkehr. Ein leistungsfähiges Bildungssystem bringt qualifizierte Arbeitskräfte hervor und zieht gut ausgebildete Fachkräfte mit Familien an. Zudem profitieren Unternehmen oft von der räumlichen Nähe zu anderen Unternehmen. Diese Mechanismen tragen dazu bei, dass Städte seit jeher als Wirtschaftsmotoren gelten und im urbanen Raum ein hohes Volkseinkommen pro Kopf erzielt wird.

Mit Blick auf die Gemeindeausgaben pro Einwohner zeigt sich drittens: Die hohen Einkommen und Unternehmensgewinne im städtischen Umfeld können einerseits die Nachfrage nach weiteren öffentlichen Leistungen erhöhen. Andererseits wirken sich hohe Steuereinnahmen oft disziplinmindernd auf die Ausgabenseite aus (bspw. Berset, Huber und Schelker 2023).

Auch andere Faktoren erklären, warum sich die Ausgaben kleiner und grosser Gemeinden unterscheiden. Grosse Städte sind soziodemografisch häufig heterogener als kleine Gemeinden, was zu vielfältigeren Ansprüchen an das öffentliche Leistungsangebot führt. Ausserdem gelingt es gemäss politökonomischer Theorie insbesondere in grossen, eher anonymisierten Gemeinwesen kleinen, gut organisierten Interessengruppen besonders effektiv, Partikularinteressen auf Kosten der Mehrheit durchzusetzen (Alesina 2003).

## **Zunehmende Wechselwirkungen zwischen Gemeinden in urbanen Räumen**

Gemeinden agieren nicht im luftleeren Raum, sondern stehen in vielfältiger Wechselbeziehung mit anderen Gemeinden – mit spürbaren Auswirkungen auf ihre Personal- und Gesamtausgaben.

Kommunale Leistungen stehen oft nicht nur den eigenen Einwohnern zur Verfügung, sondern können auch von Personen aus anderen Gemeinden genutzt werden. Dies gilt beispielsweise für die Verkehrsinfrastruktur oder zahlreiche Freizeit- und Kultureinrichtungen.

Während Einheimische die Leistungen über Steuern mitfinanzieren, ist dies bei Auswärtigen nicht ohne Weiteres der Fall. Es kann zu Trittbrettfahrerverhalten und damit einer fiskalischen Inäquivalenz kommen, wenn der Kreis der Nutzer öffentlicher Leistungen nicht mit jenem der Zahlenden oder der politisch Entscheidenden übereinstimmt (Olson 1969).

Typischerweise führt dies dazu, dass das öffentliche Angebot aus gesamtgesellschaftlicher Sicht zu tief ausfällt. Durch interkommunale Zusammenarbeit und Ausgleichszahlungen zwischen Gemeinden können solche Fehlanreize jedoch korrigiert werden. In der Schweiz geschieht dies heute durch ein dichtes Geflecht von Zweckverbänden, Konkordaten sowie intra- und interkantonalen Ausgleichszahlungen.

Während diese Instrumente darauf abzielen, Trittbrettfahrerverhalten und Fehlanreize zwischen Gemeinden zu verhindern, gehen von ihnen in der Praxis häufig selbst unerwünschte Anreize aus. Frey und Eichenberger (1996) argumentieren, dass Zweckverbände oft ein Demokratiedefizit aufweisen und ineffizient wirtschaften. Zudem zeigen zahlreiche Forschungspapiere, dass Transferzahlungen häufig nicht effizient eingesetzt werden: Transfers führen eher zu einem Ausbau der Verwaltungstätigkeit als zu einer Entlastung der Steuerzahler (bspw. Berset und Schelker 2020).

### **Wettbewerb, direkte Demokratie und Verwaltungsorganisation prägen die Gemeinden**

Wie in Kapitel 2.1 diskutiert, kann der föderalistische Wettbewerb zwischen den Gemeinden eine bürgernahe und nachhaltige Politik fördern. Zahlreiche empirische Studien belegen dies auch für die Schweiz (Feld, Kirchgässner und Schaltegger 2011; Eugster und Parchet 2019). Studien aus anderen Ländern legen nahe, dass grosse Gemeinden fiskalpolitisch weniger stark auf Politikveränderungen von Nachbargemeinden reagieren als kleine Gemeinden (Ferraresi, Migali und Rizzo 2018).

Auch hinsichtlich ihrer Verwaltungsorganisation und politischen Institutionen unterscheiden sich die Schweizer Gemeinden deutlich. Zum Einsatz kommen unterschiedliche Führungsinstrumente, wie integrierte Aufgaben- und Finanzplanung, Globalbudgets und weitere Prinzipien des New Public Management (NPM). Untersuchungen auf Ebene der Kantone liefern jedoch keinen klaren Befund, wonach von NPM einen Einfluss auf die Staatsausgaben hat (Ritz, Neumann und Sager 2019).

Hingegen kommen Untersuchungen für spanische und Schweizer Gemeinden (Feld und Kirchgässner 2001; Sanz 2020) zum Ergebnis, dass ein höheres Mass an direkter Demokratie einen ausgaben- und schuldensenkenden Effekt hat. Funk und Litschig (2020) zeigen ausserdem auf, dass Gemeinden, die von einer Gemeindeversammlung zu einem Gemeindeparlament übergingen, ein Ausgabenwachstum verzeichneten.

### 3. Öffentliche Beschäftigung und Personalausgaben in Gemeinden von Land bis Stadt

#### 3.1. Gemeindetypologie und Daten

Ländliche Gemeinden, Vororte, kleine und grosse Städte – die Schweizer Gemeindelandchaft ist vielfältig. Für die folgende Analyse der Beschäftigung und Personalausgaben der Gemeinden orientieren wir uns an den Gemeindetypologien des BFS (Bundesamt für Statistik 2017). Aus der Typologie mit 25 respektive neun Gemeindetypen leiten wir vier übergeordnete Kategorien<sup>1</sup> ab, die sich hinsichtlich ihres Urbanisierungsgrads unterscheiden:

**Kernstadt:** Hierzu gehören sämtliche Kernstädte von Agglomerationen mit mehr als 50'000 Einwohnern. Dies umfasst die fünf grössten Städte Basel, Bern, Genf, Lausanne und Zürich, aber auch kleinere Städte wie Altstätten, La Chaux-de-Fonds oder Vevey.

**Agglomeration einer Kernstadt:** Darunter fallen sämtliche Gemeinden, die Teil einer Agglomeration mit mehr als 50'000 Einwohnern sind, jedoch nicht Kernstadt dieser Agglomeration. Dies sind beispielsweise Nyon, Pratteln oder Wallisellen.

**Intermediäre Gemeinde:** Hierzu zählen Gemeinden, die bestimmte Grössen- und Dichtekriterien erfüllen oder Teil einer kleinen Agglomeration zwischen 20'000 und 50'000 Einwohnern sind. Dies sind beispielsweise Biasca, St. Moritz oder Weinfelden.

**Ländliche Gemeinden:** Diese Kategorie umfasst Gemeinden, die sämtliche Grössen- und Dichtekriterien nicht erfüllen und auch keiner Agglomeration angehören. Hierzu gehören unter anderem Alpnach, Reiden oder Wartau.

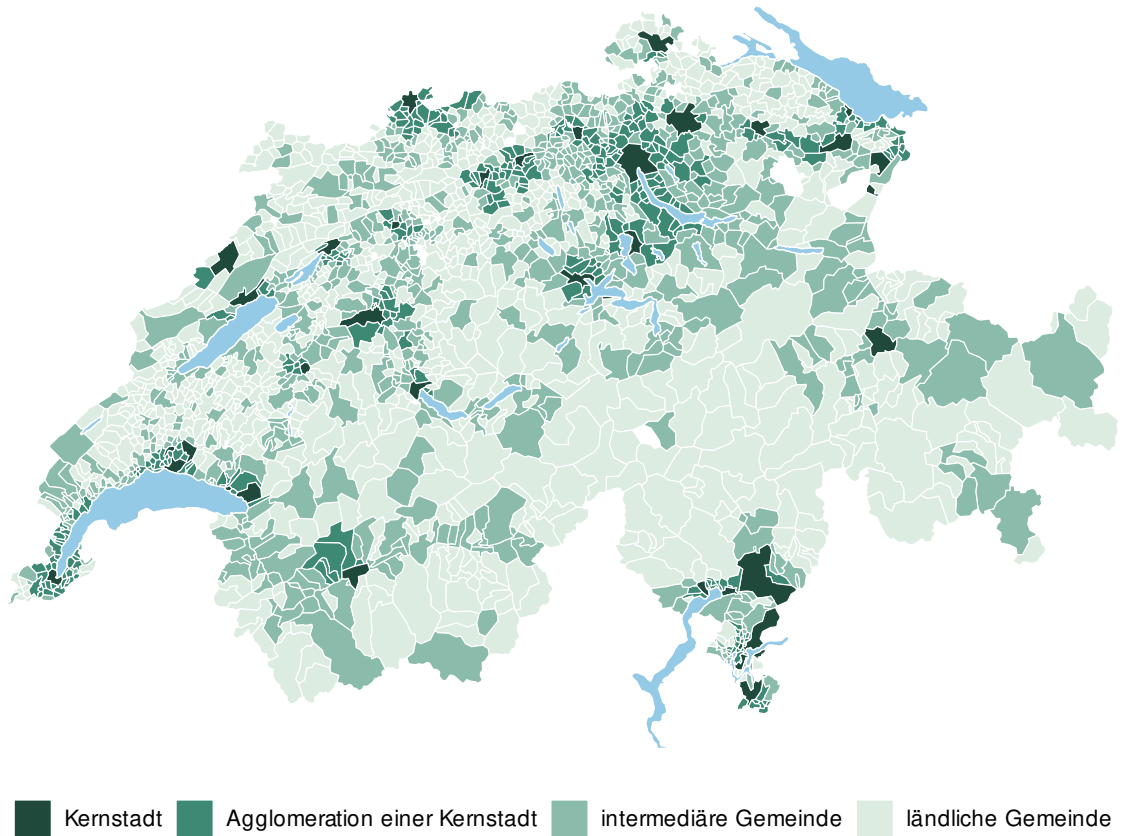
Abbildung 3.1 zeigt die räumliche Verteilung der vier Gemeindetypen für das Jahr 2022.

Die Daten zur Beschäftigung entnehmen wir der Statistik der Unternehmensstruktur STATENT (Bundesamt für Statistik 2024a). Dabei handelt es sich um eine Vollerhebung des Bundesamts für Statistik (BFS), welche für die Jahre 2011 bis 2022 verfügbar ist und sämtliche Schweizer Gemeinden abdeckt. Wir analysieren den Arbeitseinsatz der Gemeindeverwaltungen in Vollzeitäquivalenten.

---

<sup>1</sup>Eine detaillierte Übersicht der Zuordnung der Gemeindetypen findet sich in Abbildung A.2. Genaue Erläuterungen zur Methodik der räumlichen Typologie finden sich unter anderem in Bundesamt für Statistik (2017) und Goebel und Kohler (2014).

Abbildung 3.1.: Karte der Schweizer Gemeindetypen 2022



Staatliche Aufgaben sind oft organisatorisch aus der Gemeindeverwaltung ausgegliedert, beispielsweise im schulischen Bereich an eigenständige Körperschaften oder im Infrastrukturbereich an Unternehmen im kommunalen Besitz. Die ausgegliederte Arbeitsleistung kann basierend auf der STATENT nicht zuverlässig den Gemeinden zugeordnet werden und findet daher in unserer Analyse keinen Eingang. Die Gemeinden weisen üblicherweise in ihren Jahresberichten ebenfalls Beschäftigungszahlen aus. Aufgrund unterschiedlicher Abgrenzungen können diese von den Werten der STATENT abweichen.

Für die Analyse der Personal- und Gesamtausgaben der Gemeinden verwenden wir den von der Eidgenössischen Finanzverwaltung bereitgestellten Datensatz der Finanzstatistik für Gemeinden mit mehr als 5'000 Einwohnern. Für kleinere Gemeinden liegen keine Daten vor, weshalb sie in der vorliegenden Analyse unberücksichtigt bleiben. Die Statistik ermöglicht eine Zuordnung des Personalaufwands zu staatlichen Aufgabenbereichen wie der allgemeinen Verwaltung, der Bildung oder der sozialen Sicherheit.

Die Auswertung der Personal- und Gesamtausgaben umfasst sämtliche Einrichtungen der Gemeinden. Für Gemeinden mit mehr als 5'000 Einwohnern erlaubt der Blick auf die Ausgaben somit ein umfassenderes Bild als die STATENT, die sich ausschliesslich auf die Gemeindeverwaltungen bezieht. Dafür wiederum umfasst die STATENT auch kleinere Gemeinden.

Beide Datensätze setzen unterschiedliche Schwerpunkte: Während STATENT alle Gemeinden erfasst, aber keine Aussagen zur Aufgabenverteilung zulässt, bietet die Finanzstatistik detaillierte Informationen zur funktionalen Verwendung der Personalausgaben – jedoch nur für grössere Gemeinden. Wir nutzen für beide Datensätze den grösstmöglichen, einheitlichen Zeitraum von 2011 bis 2022.

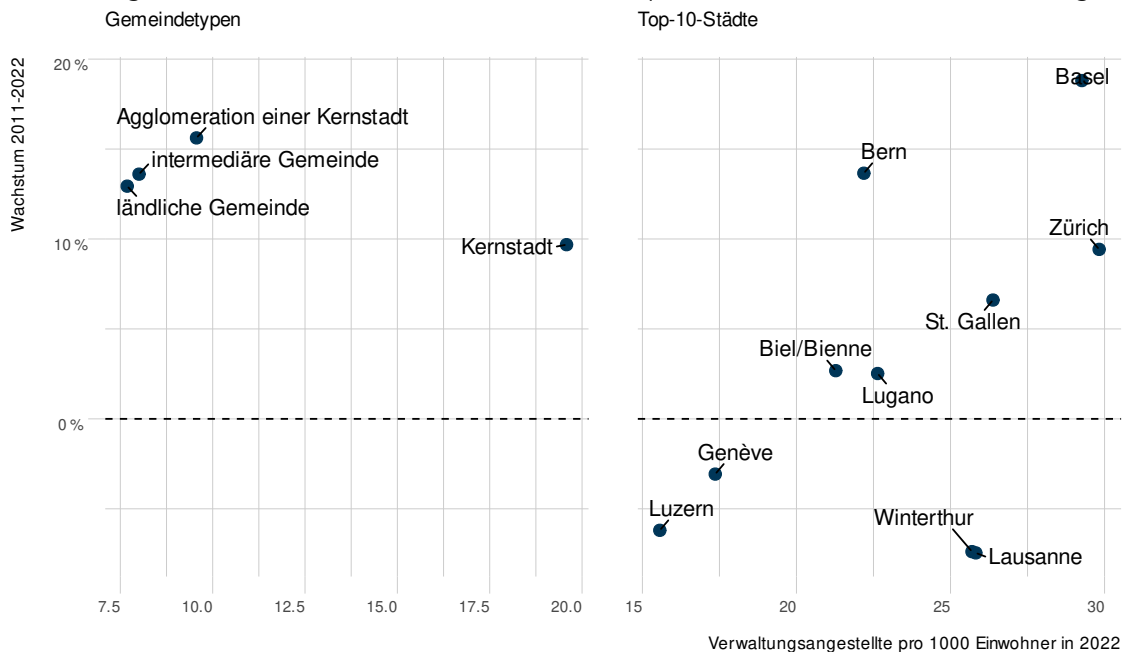
### **3.2. Beschäftigung in den Gemeindeverwaltungen**

Wie viel Personal setzen die Schweizer Gemeindeverwaltungen ein, und wie hat sich dies in den letzten 12 Jahren entwickelt? Abbildung 3.2 zeigt, dass es sowohl im Niveau als auch im Wachstum beträchtliche Unterschiede gibt.

Die Beschäftigung, gemessen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) pro 1'000 Einwohner, fällt im Jahr 2022 in den ländlichen Gemeinden (7.7) am tiefsten aus, gefolgt von den intermediären Gemeinden (8) und den Agglomerationsgemeinden (9.6). Deutlich höher liegt der Wert hingegen in den Kernstädten, die durchschnittlich 19.6 VZÄ pro 1'000 Einwohner beschäftigen.

Der kommunale Arbeitseinsatz pro Einwohner steigt damit auf den ersten Blick linear mit dem Urbanisierungsgrad der Gemeinden. Die detaillierten Daten zeigen allerdings, dass es sich um einen U-förmigen Zusammenhang zwischen der Grösse der Gemeindeverwaltung und dem Urbanisierungsgrad handelt (siehe Tabelle A.3). Denn für gewisse intermediäre Gemeinden liegt die Beschäftigung je Einwohner tiefer als in den ländlichen Gemeinden und in den grossen, urbanen Zentren.

Abbildung 3.2.: Niveau und Wachstum der Vollzeitäquivalente der Gemeindeverwaltungen



Die Gründe für dieses Muster sind – wie in Kapitel 2.2 beschrieben – vielfältig. Mit zunehmender Gemeindegrösse können bei vielen kommunalen Aufgaben Effizienzsteigerungen realisiert werden. Gleichzeitig können einerseits die Ansprüche der Einwohner steigen und andererseits neue Herausforderungen aufgrund der Grösse und der Dichte einer Gemeinde entstehen. Diese Herausforderungen umfassen ein komplexeres Verkehrswesen, die Armutsbekämpfung und Integration, ebenso wie komplexere Verwaltungsstrukturen und eine wachsende Anzahl politischer Partikularinteressen.

Auch unterschiedliche (wirtschaftliche) Spezialisierungen der Gemeinden wirken sich auf die Grösse der Gemeindeverwaltungen aus. Tourismusgemeinden verfügen über vergleichsweise grosse Gemeindeverwaltungen (siehe Tabelle A.4). Die Gemeinden erstellen oft in grösserem Umfang lokale öffentliche Güter von Sauberkeit über Lifte bis öffentliche Toiletten als andere Gemeinden. Sie liegen ausserdem oft in topografisch anspruchsvollen Gebieten. Auch ein hoher Anteil an Zweitwohnungen und eine tiefe ständige Wohnbevölkerung im Verhältnis zur öffentlichen Infrastruktur führen zu einer grossen Verwaltung im Verhältnis zur *ständigen* Wohnbevölkerung. Zu den Gemeinden mit den grössten Gemeindeverwaltungen in VZÄ je Einwohner gehören denn auch etliche Graubündner Tourismusgemeinden.

Die zehn bevölkerungsreichsten Schweizer Städte sind in der rechten Hälfte von Abbildung 3.2 einzeln ausgewiesen. Die Stadtverwaltung der mit über 420'000 Einwohnern grössten Schweizer Stadt Zürich beschäftigt 29.8 VZÄ pro Einwohner, dicht gefolgt von Basel mit 29.3 VZÄ pro Einwohner und 174'000 Einwohnern. Mit 15.6 VZÄ pro Einwohner hat die



83'000-Einwohner-starke Stadt Luzern die kleinste Verwaltung. Die Grösse der Stadtverwaltungen variiert offensichtlich stark zwischen den grössten Städten. Die Einwohnerzahl erklärt diese Unterschiede nur begrenzt. Die Städte St. Gallen, Lugano und Biel/Bienne sind kleiner als Luzern, haben jedoch eine grössere Verwaltung; die Stadt Genf als zweitgrösste Stadt (204'000 Einwohner) beschäftigt in ihrer Verwaltung nur 15.6 VZÄ je Einwohner.

Neben dem Urbanisierungsgrad und dem Tourismus gibt es zahlreiche Faktoren, welche die Grösse der Gemeindeverwaltung im Niveau beeinflussen können. Dazu gehören beispielsweise das Outsourcing von Aufgaben an öffentliche Unternehmen und öffentliche Körperschaften oder die Arbeitsteilung zwischen den Kantonen und den Gemeinden. Ein Blick auf das Beschäftigungswachstum liefert weitere Erkenntnisse.

Von 2011 bis 2022 sind die Gemeindeverwaltungen der Agglomerationsgemeinden im Verhältnis zur Bevölkerung mit 15.6% am stärksten gewachsen, gefolgt von den intermediären Gemeinden (13.6%) und den ländlichen Gemeinden (12.9%). Die Kernstädte weisen mit 9.7% im gleichen Zeitraum das tiefste Wachstum aus.

Die Wachstumszahlen weisen damit im Durchschnitt auf eine Konvergenz der mittleren und grösseren Gemeinden in Richtung der Kernstädte hin. Mögliche Gründe werden in Kapitel 3.3 diskutiert. Wiederum zeigt der Blick auf die detaillierten Zahlen, dass das Wachstum in den touristischen Gemeinden besonders hoch ausfiel (siehe Tabelle A.4).

Bei den grössten Schweizer Städten zeigt sich ein uneinheitliches Bild. Während in Basel (18.8%), Bern (13.7%) und Zürich (9.4%) die Verwaltungen im Verhältnis zur Bevölkerung wuchsen, wurden sie in den vier Städte Lausanne (-7.5%), Winterthur (-7.4%), Luzern (-6.2%) und Genf (-3.1%) kleiner.

Insbesondere die Entwicklung in den vier Städten Lausanne, Winterthur, Luzern und Genf mag überraschen: Bauten die Städte substanziell Stellen ab? Beispielsweise die Stadt Luzern reagierte ab 2013 auf eine angespannte finanzielle Lage mit Steuererhöhungen und Sparprogrammen. In der Tat wurden – vorwiegend über natürliche Fluktuationen – Stellen abgebaut (Stadtrat Luzern 2015). Die Kürzungen erfolgten allerdings grösstenteils in der Volksschule und damit nur teilweise in den Gemeindeverwaltungen und den hier diskutierten Daten.

Auch Auslagerungen von Aufgaben, etwa im öffentlichen Verkehr oder im Heimwesen, haben zwar die in den Jahresberichten der Städte ausgewiesene Beschäftigung in den letzten Jahren häufig reduziert. Diese Massnahmen tangierten jedoch meist nicht die Beschäftigung der Gemeindeverwaltungen gemäss STATENT, weil beispielsweise Verkehrsbetriebe oder Altersheime üblicherweise stets als eigenständige staatliche Einheiten geführt wurden oder geführt werden.

Der Rückgang der Beschäftigung pro Einwohner in den Gemeindeverwaltungen der vier Städte geht denn auch grösstenteils darauf zurück, dass das Verwaltungswachstum hinter dem Bevölkerungswachstum zurückgeblieben ist. In absoluten Zahlen ist die Verwaltung in fast allen Städten gewachsen (siehe **?@tbl-fte-admin-top10-growth** -abs).

### 3.3. Personalausgaben der Gemeinden

Die Personalausgaben machen mit durchschnittlich 30.5% einen bedeutenden Teil der Gesamtausgaben der Gemeinden aus. Im Unterschied zum vorhergehenden Kapitel liegt der Fokus der Analysen hier etwas anders: Einerseits werden sämtliche Personalausgaben einbezogen – auch jene für Bereiche wie das Schulwesen, das organisatorisch nicht direkt der Gemeindeverwaltung zugeordnet ist. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass für Gemeinden mit weniger als 5'000 Einwohnern keine Einzeldaten auf Gemeindeebene vorliegen.

Abbildung 3.3.: Wachstum der Personal- und Gesamtausgaben der Gemeinden pro Einwohner

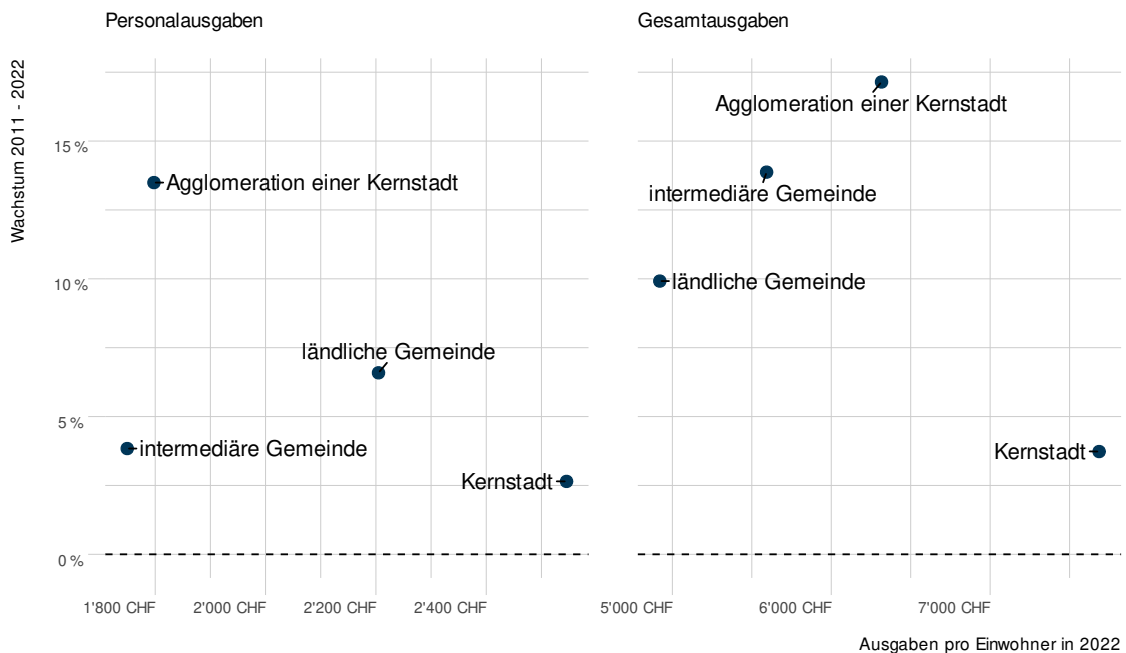


Abbildung 3.3 veranschaulicht das Niveau und Wachstum der kommunalen Personal- und Gesamtausgaben pro Einwohner gegliedert nach den vier Gemeindetypen für die Jahre 2011 bis 2022. Am höchsten fallen die Personalausgaben mit 2'545 Franken pro Einwohner in den Kernstädten aus. Ihnen folgen die ländlichen Gemeinden (2'205 CHF), Agglomerationen (1'798 CHF) und intermediären Gemeinden (1'749 CHF). Damit sind die Personalausgaben je Einwohner in den intermediären Gemeinden 750 Franken niedriger als in den Kernstädten.

Während auch die Gesamtausgaben pro Einwohner mit 7'686 Franken in den Kernstädten am höchsten ausfallen, folgen die Agglomerationen (6'316 CHF), die intermediären Gemeinden (5'593 CHF) und die ländlichen Gemeinden (2'205 CHF). Dies entspricht der gleichen Reihung wie bei den VZÄ der Gemeindeverwaltungen pro Einwohner.

Sowohl bei den Personal- als auch bei den Gesamtausgaben zeigt sich – analog zur Beschäftigung in Kapitel 3.2 – ein U-förmiger Zusammenhang mit dem Urbanisierungsgrad. Das heisst, die Ausgaben sind in den ländlichen Gemeinden und Kernstädten höher als in den intermediären Gemeinden und Agglomerationsgemeinden. Augenscheinlich ist der hohe Anteil der Personalausgaben von 44.8% an den Gesamtausgaben der ländlichen Gemeinden.

Die ökonomische Theorie liefert zahlreiche Erklärungsansätze für die Unterschiede in den (Personal-)Ausgabenniveaus der Gemeinden (siehe Diskussionen wie in Kapitel 3.2 und Kapitel 2.2). So beeinflusst etwa der Zentralisierungsgrad, wie hoch die Gemeindeausgaben im Verhältnis zu jenen des Kantons ausfallen. Gemeinden können zudem in unterschiedlichem Ausmass von öffentlichen Leistungen profitieren, die durch andere Gemeinden bereitgestellt werden. Mit Blick auf die Personalausgaben stellt sich ausserdem die Frage, welchen Einfluss der lokale Arbeitsmarkt und das Lohnniveau ausüben.

Wie steht es um das Wachstum der Gesamt- und Personalausgaben pro Einwohner im Zeitraum von 2011 bis 2022? Das stärkste Wachstum zeigte sich bei beiden Kategorien – Personalausgaben (13.5%) wie auch Gesamtausgaben (17.1%) – in den Agglomerationsgemeinden der Kernstädte. In den Kernstädten selbst stiegen die Personalausgaben (2.6%) und Gesamtausgaben (3.7%) nur leicht.

Abbildung 3.4 zeigt das Niveau und Wachstum der Personal- und Gesamtausgaben pro Kopf – aufgeschlüsselt für die grössten Städte.<sup>2</sup> Spitzenreiter bei den Personalausgaben pro Einwohner sind im Jahr 2022 Zürich (4'054 CHF), Lausanne (3'684 CHF) und St. Gallen (3'448 CHF). Am unteren Ende finden sich Genf und Biel mit 2'313 bzw. 1'907 Franken je Einwohner. Am stärksten gewachsen sind die Pro-Kopf-Personalausgaben seit 2011 in Bern (17.0%), Biel (14.5%) und Luzern (13.5%), während Genf (-3.0%) und Winterthur (-3.0%) die Ausgaben pro Kopf reduzierten.

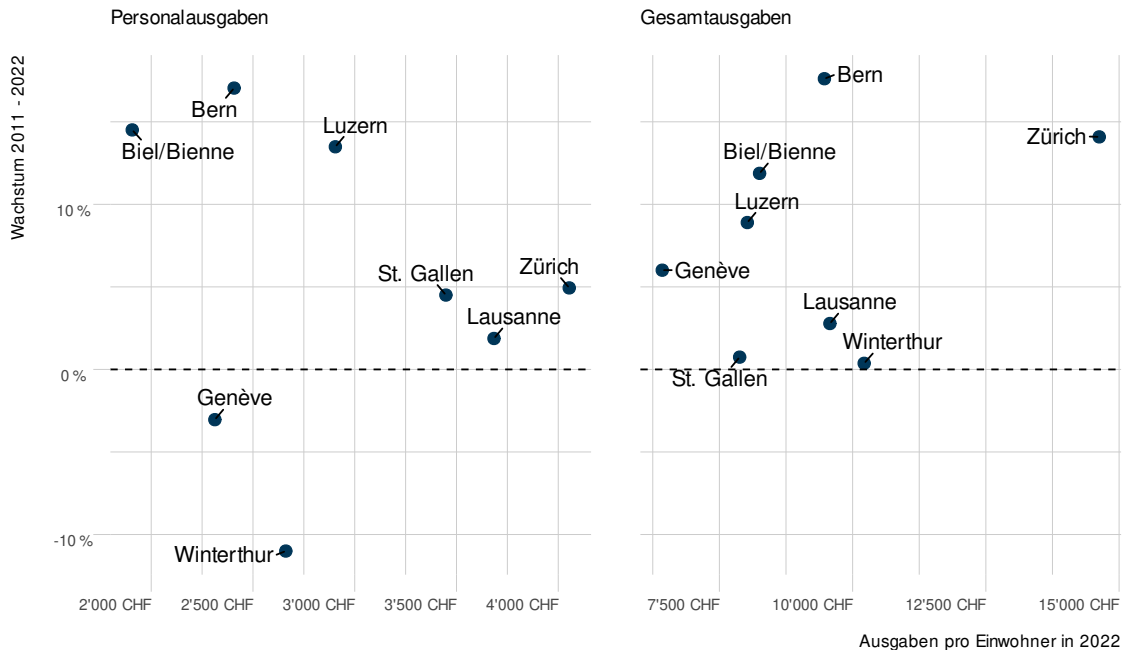
Aus den bisherigen Daten lassen sich klare Muster erkennen: Kernstädte beschäftigen pro Einwohner mehr Verwaltungspersonal und geben insgesamt mehr für Personal aus; das stärkste Wachstum zeigt sich in den Agglomerationen. Eine einheitliche Entwicklung von Beschäftigung und Personalausgaben ist allerdings nicht zu erwarten – einerseits fliesst in die Personalausgaben auch das Lohnniveau ein, andererseits beziehen sich die Ausgaben- und Beschäftigungszahlen auf unterschiedliche Grundgesamtheiten. Während die Beschäftigungsdaten nur die Verwaltung erfassen, schliessen die Ausgaben auch weiteres Personal ein, etwa jenes in Schulen.

Im nächsten Abschnitt (Kapitel 3.4) untersuchen wir die Personalausgaben differenziert nach Aufgabenbereichen. Diese Auswertung zeigt, dass das Beschäftigungswachstum ausserhalb der Verwaltungen für viele Gemeinden besonders bedeutsam ist.

---

<sup>2</sup>Der Grund für das Fehlen der beiden Städte Basel und Lugano liegt in der Datenstruktur: Die Stadt Basel weist ihre Finanzen nicht getrennt vom Kanton Basel-Stadt aus, weshalb keine separaten Gemeindedaten vorliegen. Lugano hat seit 2011 mehrere Fusionen mit Gemeinden vollzogen, für die die Finanzstatistik keine Daten ausweist. Der Einbezug Luganos würde somit ein verzerrtes Bild hervorrufen.

Abbildung 3.4.: Wachstum der Personal- und Gesamtausgaben der grössten Gemeinden pro Einwohner



### 3.4. Personalausgaben nach Staatsfunktionen

Die Vielfalt der Gemeinden und ihrer Einwohner spiegelt sich in der Gewichtung der verschiedenen Aufgabenbereiche – von der Bildung über die Wirtschaftsförderung bis hin zur Infrastruktur – wider. In Abbildung 3.5 wird deshalb aufgeschlüsselt, wie hoch die Pro-Kopf-Personalausgaben der Gemeinden im Jahr 2022 für die unterschiedlichen Staatsfunktionen gemäss der Arten- und Finanzierungsrechnung der eidgenössischen Finanzverwaltung ausfallen – und wie sich die Ausgaben seit 2011 entwickelt haben.<sup>3</sup>

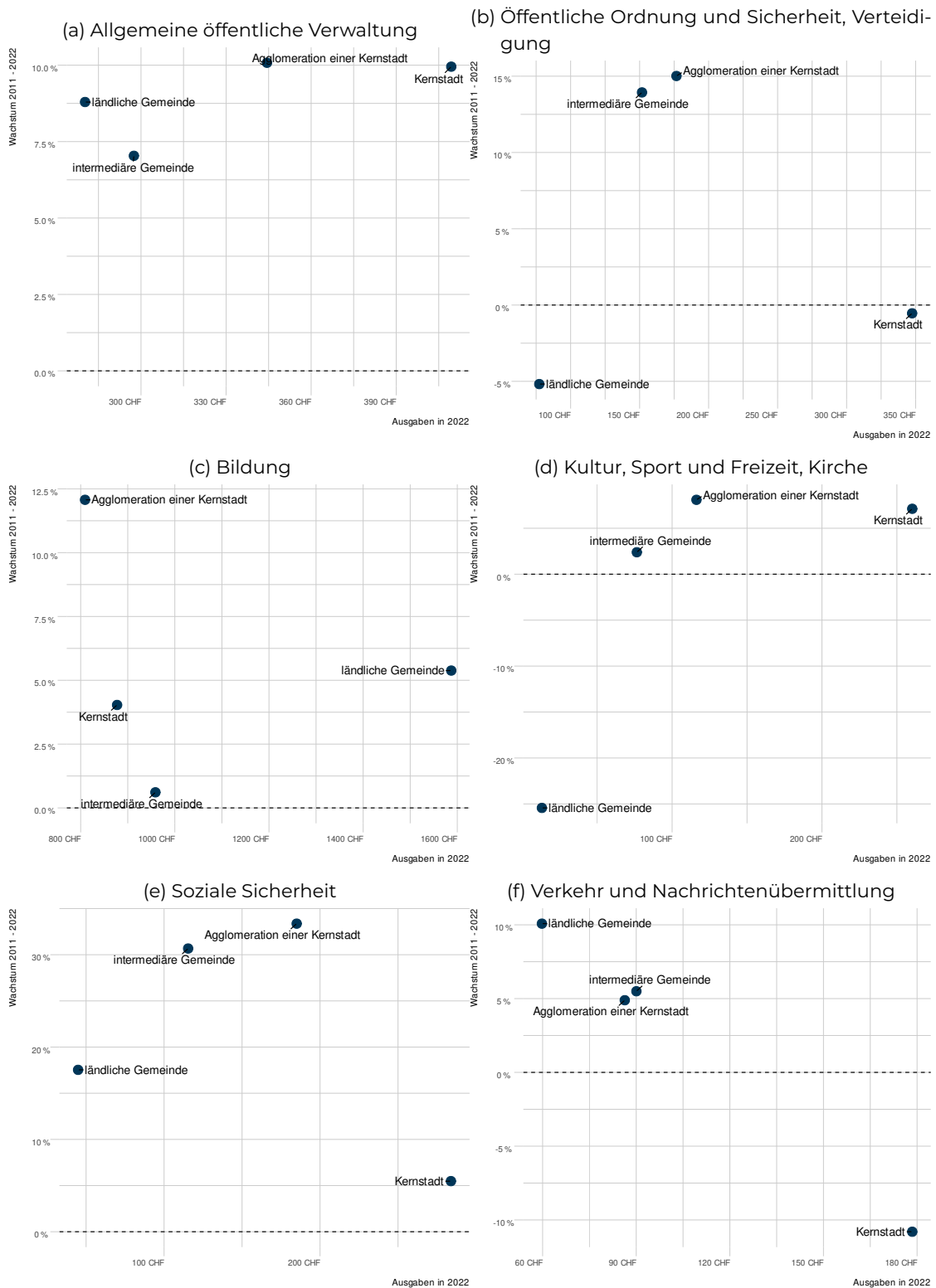
In acht der zehn Funktionen folgen die Personalausgaben der Gemeinden je Einwohner dem gleichen Muster: Die höchsten Ausgaben finden sich in den Kernstädten, gefolgt von den Agglomerationsgemeinden, den intermediären und den ländlichen Gemeinden. Abweichungen von diesem Muster treten in den Bereichen *Bildung* und *Volkswirtschaft* auf, wobei letzterer hinsichtlich Ausgabeniveau eine untergeordnete Rolle spielt.

Im Bereich der Bildung geben die Einwohner ländlicher Gemeinden mit 1'587 Franken pro Einwohner mehr als doppelt so viel aus wie jene in den Agglomerationsgemeinden (809 Franken).

Zwar liegen die Personalausgaben in den Kernstädten üblicherweise am höchsten, doch

<sup>3</sup>Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind die weniger ausgabenintensiven Funktionen *Gesundheit, Umweltschutz und Raumordnung, Volkswirtschaft sowie Finanzen und Steuern* im Anhang aufgeführt.

Abbildung 3.5.: Wachstum und Niveau der Personalausgaben je Einwohner nach Funktionen



treten in einzelnen Funktionen besonders ausgeprägte Ausgabendifferenzen zu den übrigen Gemeinden auf. Allen voran in den Bereichen *öffentliche Sicherheit* (347 CHF), *Kultur, Sport und Freizeit*, *Kirche* (260 CHF), *soziale Sicherheit* (284 CHF) und *Umweltschutz* (140 CHF) liegen die Ausgaben in den Kernstädten ungleich höher als in den übrigen Gemeinden. Die Agglomerationsgemeinden und intermediäre Gemeinden liegen jeweils in der Mitte.

Für die hohen Differenzen der Kernstädte gegenüber den anderen Gemeinden in den genannten Funktionen gibt es unterschiedliche ökonomische Erklärungen. Es handelt sich einerseits um Ausgaben, welche nicht der Grundversorgung zuzurechnen sind. Die Ausgaben in den Bereichen wie Umweltschutz, Kultur und Freizeit sowie die Nachfrage nach den entsprechenden Leistungen steigen typischerweise mit den finanziellen Kapazitäten der Gemeinden und ihrer Steuerzahler. Zugleich übernehmen die Kernstädte in einzelnen Bereichen wie Kultur und Sport eine Zentrumsfunktion. Die Einwohner der umliegenden Gemeinden nützen das öffentliche Angebot der Kernstädte, was zu vergleichsweise tiefen Ausgaben der umliegenden Gemeinden beitragen kann. Entsprechende Leistungen der Kernstädte werden häufig mit Ausgleichszahlungen zwischen den Gemeinden abgegolten.

In mehr als der Hälfte der Funktionsbereiche ist das Wachstum in den Agglomerationsgemeinden am höchsten. Am deutlichsten zeigt sich dies im Bereich *soziale Sicherheit* (33.4%). Auch in den Bereichen der *allgemeine öffentlichen Verwaltung* (10.1%), der *öffentlichen Sicherheit* (15.0%) und der *Bildung* (12.1%) sind die Ausgaben deutlich gestiegen.

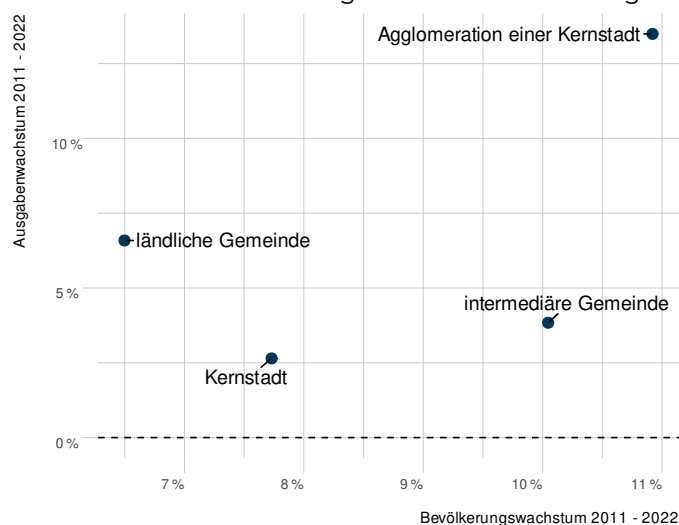
### **3.5. Lassen sich die Entwicklungen der Personalausgaben und Beschäftigung erklären?**

Die bisherige Analyse zeigt: Kernstädte weisen pro Kopf die höchsten Ausgaben und die grösste Beschäftigung in den Gemeindeverwaltungen auf. Das stärkste Wachstum bei den Personalausgaben und der Beschäftigung entfällt hingegen auf die Agglomerationsgemeinden. Lässt sich dieses Wachstum erklären?

#### **Bevölkerungswachstum**

Zwischen 2011 und 2022 wuchs die Bevölkerung der Schweiz von 7.95 auf 8.82 Millionen Einwohner. Vom Bevölkerungswachstum waren die Gemeinden höchst unterschiedlich betroffen. Dies geht aus Abbildung 3.6 hervor, die das Bevölkerungswachstum von 2011 bis 2022 dem Wachstum der Personalausgaben pro Einwohner im gleichen Zeitraum gegenüberstellt. Die Agglomerationsgemeinden weisen mit 10.9% das höchste Bevölkerungswachstum aus, während die Bevölkerung in den ländlichen Gemeinden nur um 6.5% wuchs.

Abbildung 3.6.: Wachstum der Personalausgaben und Bevölkerung nach Gemeindetyp



In den Agglomerationsgemeinden geht das starke Wachstum der Pro-Kopf-Ausgaben mit einem deutlichen Bevölkerungsanstieg einher. Kapitel 3.4 hat gezeigt, dass überall dort, wo das Ausgabenniveau der Kernstädte am grössten ist, die Agglomerationsgemeinden das zweithöchste Niveau und zusätzlich das grösste Wachstum aufweisen. Es erfolgt demnach eine Annäherung der Agglomeration an die Städte, eine Verstädterung der Agglomeration. Einen solchen Trend attestiert auch das Bundesamt für Statistik den Schweizer Gemeinden (Bundesamt für Statistik 2024b). Das gegenüber den anderen Gemeinden erhöhte Ausgabenwachstum der Agglomerationsgemeinden könnte Ausdruck dieser Entwicklung sein.

Mit wachsender Bevölkerung können die Ausgaben für staatliche Aufgaben pro Einwohner fallen oder steigen (siehe Kapitel 2.2). Nutzen zusätzliche Einwohner das Strassennetz oder die Abwasserinfrastruktur, sinken die Pro-Kopf-Ausgaben zunächst. Ab einer bestimmten Auslastung sind jedoch zusätzliche Investitionen erforderlich, wodurch die Ausgaben wieder ansteigen.

Ein Blick in die aufgeschlüsselten Finanzdaten der Gemeinden (siehe Abbildung A.5) zeigt, dass etwa in den Bereichen der *öffentlichen Sicherheit*, der *Raumordnung* und der *Sozialhilfe und dem Asylwesen* die Pro-Kopf-Personalausgaben der Agglomerationsgemeinden spürbar wuchsen. Dies sind Aufgaben, in denen ein positiver Zusammenhang zwischen Ausgaben- und Bevölkerungswachstum als besonders plausibel erscheint. Eine ausführliche Untersuchung des Zusammenhangs wäre vor dem Hintergrund der öffentlichen Debatten über die Zuwanderung lohnenswert.

## **Ansprüche der Bevölkerung, interkommunale Zusammenarbeit, Regulierungen und politische Institutionen**

Die Agglomerationsgemeinden verzeichnen auch in Bereichen wie dem *Kulturerbe* und *Sport und Freizeit* deutliches Wachstum bei den Personalausgaben (siehe Abbildung A.6). Diese Aufgabenfelder gehen mehrheitlich über die staatliche Grundversorgung hinaus und sind vergleichsweise stark durch die Präferenzen der Bevölkerung geprägt.

Es besteht einerseits die Möglichkeit, dass eine Angleichung der Präferenzen der Einwohner in den Agglomerationsgemeinden und den Kernstädten stattfindet. Andererseits könnten (wachsende) Agglomerationsgemeinden im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit vermehrt Zentrumsleistungen zugunsten anderer Gemeinden bereitstellen<sup>4</sup>.

Schliesslich unterliegen die Gemeinden auch sich regulatorisch und institutionell verändernden Rahmenbedingungen. Umfragen unter den Gemeindeschreibern weisen darauf hin, dass gerade Gemeinden, die eine gewisse Einwohnerzahl überschritten haben, durch die Kantone steigenden Ansprüchen an die Geschäftsführung unterliegen. Damit verbunden sind ein steigender Personalbedarf und eine fortschreitende Professionalisierung der Gemeindeverwaltungen.

Mit Blick auf die politischen Institutionen ist ausserdem in vielen Gemeinden ein Übergang von Gemeindeversammlungen zu Gemeindeparlamenten und Urnenabstimmungen zu beobachten. Funk und Litschig (2020) haben aufgezeigt, dass dieser Übergang im Durchschnitt mit einem Ausgabenwachstum von 6 % einherging.

---

<sup>4</sup>Erste Auswertungen der Finanzdaten und Gemeindeschreiberbefragungen lassen hierzu keine klaren Aussagen zu.



## 4. Gesamtschau: Aktuelle Entwicklungen auf allen Staatsebenen

### 4.1. Beschäftigung im öffentlichen Sektor

#### Methode und Daten

Die Beschäftigung im öffentlichen Sektor und die Veränderungen über die Zeit können für die Schweiz anhand der Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) untersucht werden. Die seit 2011 jährlich vom Bundesamt für Statistik aktualisierte und veröffentlichte Statistik schlüsselt die Beschäftigung nach der allgemeinen Systematik der Wirtschaftszweige (NOGA), der Rechtsform der Unternehmen und öffentlichen Organisationen auf.

Als Zielgrösse untersuchen wir die Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten (VZÄ). Im Vergleich zur Anzahl der Anstellungen wird dabei der Anstellungsgrad der Arbeitnehmenden berücksichtigt. Aktuell liegen die Daten der STATENT bis zum Jahr 2022 vor.

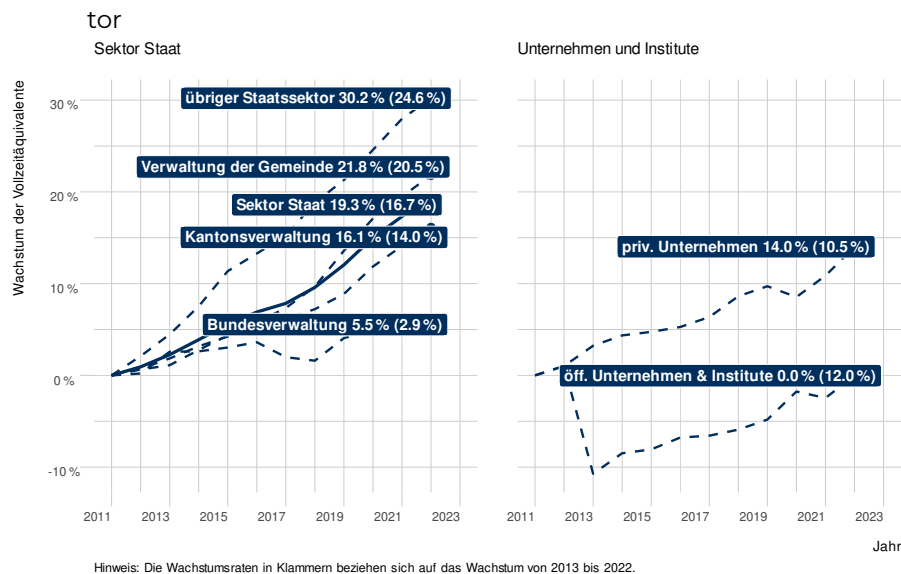
Der Schweizer Arbeitsmarkt umfasst im Jahr 2022 4.31 Millionen VZÄ. Davon entfallen 9.9% auf den Sektor Staat – das heisst auf die Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie öffentliche Körperschaften wie etwa die Schulen. Gemäss offiziellen Daten entfallen weitere 4.8% auf die öffentlichen Unternehmen und Institute. Allerdings erfasst die offizielle Statistik öffentliche Unternehmen und Institute zunehmend unvollständig.

Die Umwandlung der Schweizer Post in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft im Jahr 2013 illustriert diese Problematik. Obwohl die Post vollständig im Besitz des Bundes blieb, weist die Statistik im Bereich Logistik und Post einen Rückgang der öffentlichen Beschäftigung auf, der in etwa dem Beschäftigungsumfang der Post entspricht. Aufgrund der Anonymisierung der Daten lassen sich Unternehmen wie die Post nicht im Einzelnen re-kategorisieren. Ein vollständiges Bild des öffentlichen Sektors lässt sich anhand der Daten also nicht ohne Weiteres zeichnen. Nach eigener, konservativer Schätzung jedoch, beträgt im Jahr 2022 die Beschäftigung im öffentlichen Sektor wenigstens 17.3%. Das heisst, rund ein Sechstel der Beschäftigung in der Schweiz entfällt auf den öffentlichen Sektor.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Die Unternehmen und öffentlichen Institutionen liegen in der STATENT in anonymisierter Form vor. Aufgrund der Aufschlüsselung der Beschäftigung nach Branchen lässt sich jedoch bei einzelnen grossen öf-

Von 2011 bis 2022 nahm die Beschäftigung bei den privaten Unternehmen um 14.0% zu. Im Sektor Staat ist sie im selben Zeitraum um 19.3% gewachsen, wie Abbildung 4.1 zu entnehmen ist. Dieses Wachstum hat sich in den letzten drei Jahren beschleunigt. Mit Blick auf die Verwaltungen fällt das Wachstum bei den Gemeinden mit 21.8% am stärksten aus. Hinter dem übrigen Staatssektor stehen weitere öffentliche Körperschaften vorwiegend im Bildungsbereich. Deren Wachstum fiel mit 30.2% vergleichsweise hoch aus.

Abbildung 4.1.: Wachstum der Vollzeitäquivalente im staatlichen und nicht staatlichen Sektor



Aufgrund der oben beschriebenen Datenprobleme im Zusammenhang mit der Post nahm die ausgewiesene Beschäftigung der öffentlichen Unternehmen und Institute in den Jahren 2012 und 2013 ab. Ab 2013 ist die Beschäftigung mit 12.0% wieder stärker gewachsen als bei den privaten Unternehmen. Gemäss unserer konservativen Schätzung ist der gesamte öffentliche Sektor – der die Verwaltungen, die öffentlichen Körperschaften sowie die öffentlichen Unternehmen und Institute umfasst – seit 2011 um 18.2% und die Privatwirtschaft um 13.8% gewachsen.

fentlichen Unternehmen ableiten, dass sie in der Statistik nicht als öffentliche Unternehmen ausgewiesen werden. Wo dies ersichtlich war, haben wir entsprechende Ergänzungen vorgenommen. Das genaue Vorgehen zur Vermessung des öffentlichen Sektors ist [online](#) zu finden.

## 4.2. Personalausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden

### Methode und Daten

Die Daten zu den Personalausgaben der verschiedenen Staatsebenen in der Schweiz stammen von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV). Sie basieren auf dem *Harmonisierten Rechnungslegungsmodell der Kantone und Gemeinden (HRM2)*. Finanzpolitische Reformen und Anpassungen am Rechnungslegungsmodell führen zu gewissen Strukturbrüchen.

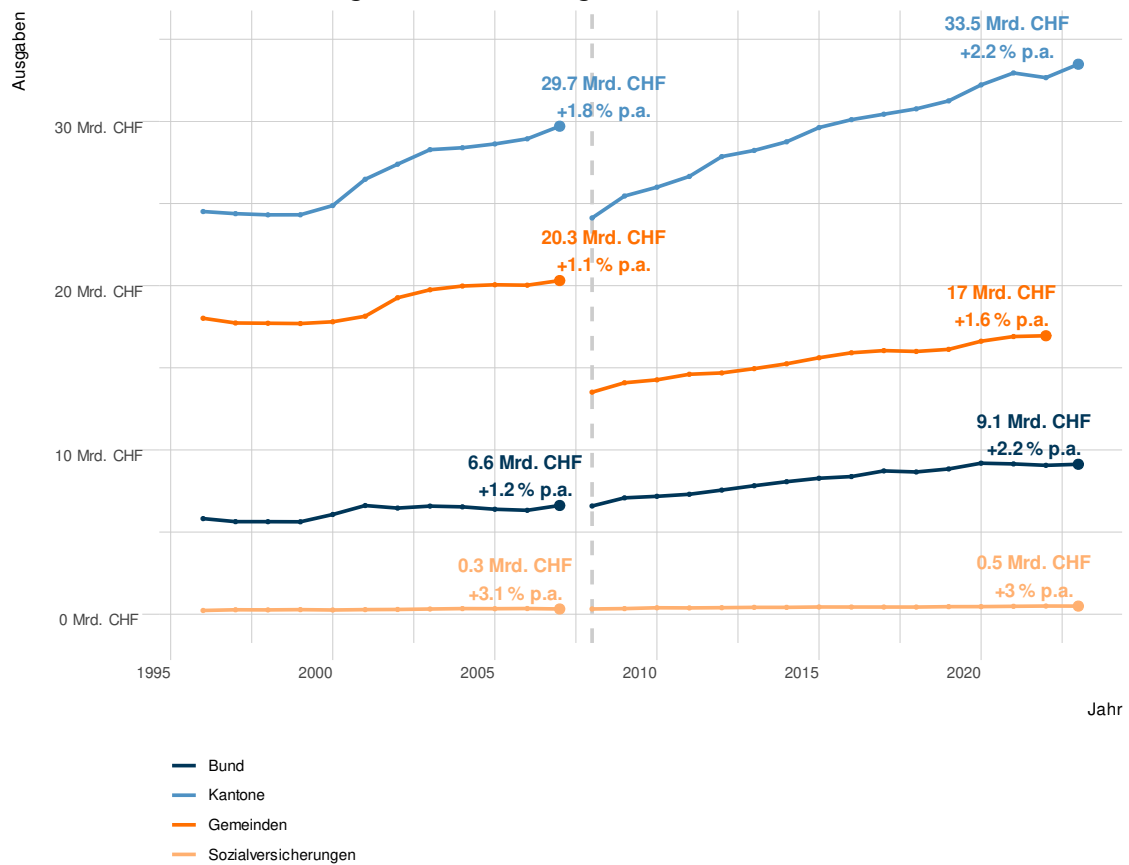
Abbildung 4.2 illustriert die Personalausgaben von Bund, Kantonen, Gemeinden und den Sozialversicherungen. Die Sozialversicherungen werden in der Finanzstatistik oft als eigene Einheit geführt; hinsichtlich Personalausgaben kommt ihnen allerdings eine untergeordnete Rolle zu. Zwischen 2007 und 2008 erfuhr die Datenreihe einen Strukturbruch. Insbesondere im Gesundheits- und Heimwesen fand eine Auslagerung vom Sektor Staat zu staatsnahen Unternehmen oder Anstalten statt. Die Gehälter des ausgelagerten Personals tauchen fortan nicht mehr als Personalkosten in den Erfolgsrechnungen der öffentlichen Hand auf; stattdessen erfolgen in der Regel umfangreiche staatliche Transferzahlungen an die ausgelagerten Institutionen.

Die Personalausgaben des Bundes betrugen im Jahr 2023 9.1 Mrd. Franken, jene der Kantone beliefen sich auf 33.5 Mrd. und jene der Gemeinden im Jahr 2022 (letzter verfügbarer Wert) auf 17 Mrd. In den Grössenverhältnissen zwischen den Staatsebenen spiegelt sich der föderalistische und dezentrale Staatsaufbau der Schweiz wider.

Aufgrund des eingangs beschriebenen Strukturbruchs betrachten wir nur die Entwicklung ab 2008. Die Ausgaben des Bundes und der Kantone sind seither mit 2.2% jährlich am stärksten gewachsen, gefolgt von den Gemeinden mit 1.6%. Die Personalausgaben sind auf allen Staatsebenen heute höher als 2008 – trotz einer Vielzahl von Auslagerungen, welche im betrachteten Zeitraum vorgenommen wurden.

Die Personalkosten wuchsen ab 2008 auf allen Staatsebenen schneller als in den Jahren zuvor. Seit 2021 ist allerdings eine Verlangsamung des Personalausgabenwachstums festzustellen. In diesem Abschnitt werden die gesamten Personalausgaben dargestellt – also unabhängig von der Bevölkerungsgrösse –, um einen besseren Eindruck von der Grösse und Bedeutung der Staatsebenen zu vermitteln. Über den dargestellten Zeitraum hinaus lag das Ausgabenwachstum über dem Bevölkerungswachstum. Das heisst, die staatlichen Personalkosten sind auch pro Einwohner gestiegen.

Abbildung 4.2.: Personalausgaben nach Staatsebenen



### 4.3. Löhne im öffentlichen Sektor

#### Methode und Daten

Lohnunterschiede zwischen Staat und Privatwirtschaft können auf zwei Arten entstehen. Entweder unterscheiden sich die Tätigkeiten und Qualifikationen zwischen den Sektoren oder gleichwertige Tätigkeiten und Qualifikationen werden unterschiedlich entlohnt. Unsere Lohnanalyse zielt darauf ab, die erste Quelle für Lohnunterschiede auszuschalten. Vereinfacht ausgedrückt wird für jeden Verwaltungsangestellten ein Zwilling aus der Privatwirtschaft gesucht, der hinsichtlich Ausbildung, Berufsfeld, Anstellungsdauer und vielem mehr ein gleichwertiges Profil aufweist und einer vergleichbaren Tätigkeit nachgeht. Dies wird mittels eines sogenannten Matching-Verfahrens bewerkstelligt. Es existieren zahlreiche wissenschaftliche Studien, die mit vergleichbaren Methoden für andere Länder Lohnprämien im öffentlichen Sektor feststellen (Ghinetti 2014; Depalo, Giordano und Papapetrou 2015; Hospido und Moral-Benito 2016; Giordano u. a. 2020; Bonaccolto-Töpfer, Castagnetti und Prümer 2022; Couceiro de León und Dolado 2023; Cai und Liu 2011; Lausev 2014).

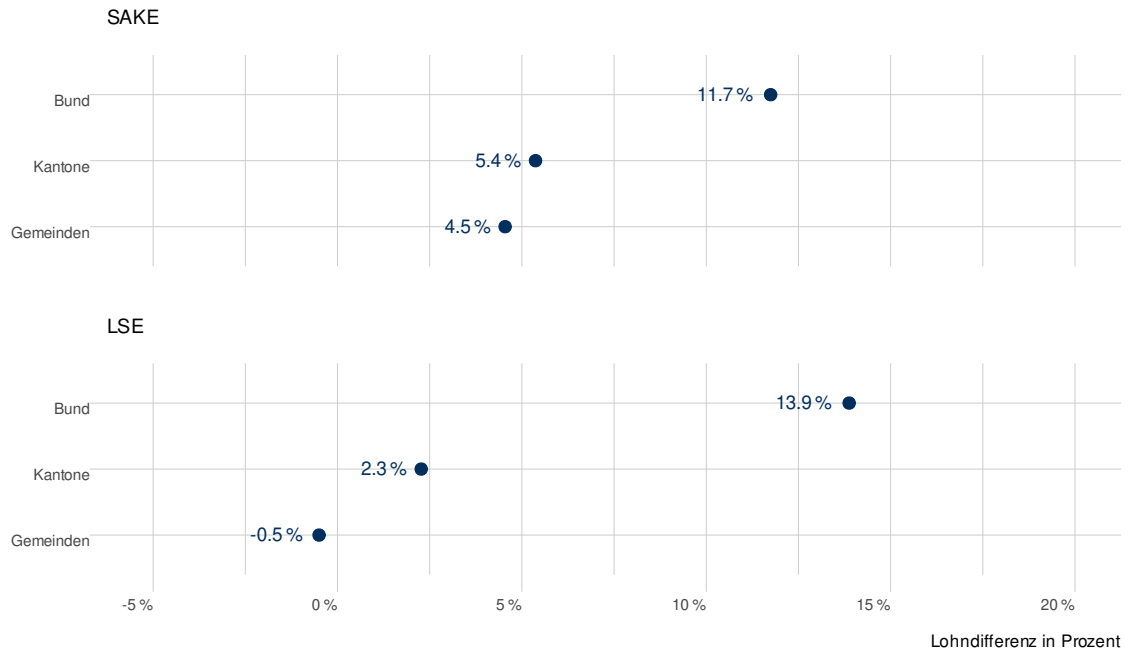
Für die Untersuchung der Löhne setzen wir zwei Datensätze des Bundesamtes für Statistik ein: die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) und die Lohnstruktur-erhebung (LSE). Bei der SAKE handelt es sich um eine Stichprobe, die pro Jahr für rund 120'000 Arbeitskräfte die Löhne und zahlreiche potenziell einkommensrelevante Merkmale erfasst. Die LSE gibt im Zweijahresrhythmus Auskunft zum Gehalt von über 2 Millionen Beschäftigten und einigen Merkmalen, jedoch in geringerem Umfang als die SAKE.

In zwei Studien haben wir die Löhne in der Privatwirtschaft mit jenen in den Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden verglichen. Gestützt auf die SAKE für die Jahre 2017 bis 2022 ergeben die Schätzungen durchschnittliche Lohndifferenzen für vergleichbare Arbeitskräfte zwischen den Verwaltungen von 11.7% beim Bund, 5.4% bei den Kantonen und 4.5% bei den Gemeinden.

Aufgrund des breiteren Variablenkatalogs und der grösseren Grundgesamtheit der SAKE im Vergleich zur LSE stützen wir uns primär auf die SAKE. Für einen Robustheitstest haben wir dennoch die LSE, die über eine grössere Stichprobe verfügt, für die Jahre 2016, 2018 und 2020 ausgewertet. Die entsprechenden Schätzungen bringen eine durchschnittliche Lohnlücke von 13.9% für den Bund, 2.3% für die Kantone und einen Lohnmalus von -0.5% für die Gemeinden.

Unabhängig vom Datensatz und Schätzverfahren zeigt sich, dass die Löhne der Verwaltungen im Verhältnis zur Privatwirtschaft mit der Staatsebene steigen, also das durchschnittliche Lohngefälle für den Bund am grössten ist. Für den Bund und die Kantone fallen die durchschnittlichen Lohnprämien gemäss SAKE und LSE ähnlich aus. Bei den Resultaten für die Gemeindeverwaltungen gibt es hingegen Diskrepanzen zwischen den Datensätzen.

Abbildung 4.3.: Durchschnittliche Lohndifferenziale zwischen den Verwaltungen und dem privaten Sektor



Wir diskutieren diese Ergebnisse zusammen mit einer Vielzahl weiterer Tests ausführlich in der [online verfügbaren Gesamtpublikation](#).

Das Eidgenössische Personalamt (EPA) gab im Frühjahr 2024 bei PwC ein eigenes Gutachten in Auftrag, das die Löhne beim Bund mit jenen bei ausgewählten Arbeitgebern vergleicht. Das EPA folgert aus der Studie, dass sich die "Gesamtvergütung für die überwiegende Mehrheit der Funktionen in der Bundesverwaltung auf einem ähnlichen Niveau befindet wie die der Vergleichsgruppe".

Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass die Vorgehensweise des PWC-Gutachtens aus mehreren Gründen nicht zielführend ist:

**Die Vergleichsgruppe besteht aus lediglich 14 privaten Unternehmen und 8 (halb-)öffentlichen Organisationen.** Die Vergleichsgruppe wurde selektiv ausgewählt und ist klein, was grundsätzlich das Risiko von Verzerrungen erhöht. Das Arbeitspapier von Blümel, Portmann und Schaltegger schätzt, dass die Löhne der öffentlichen Unternehmen im Vergleich zu den privaten Unternehmen für vergleichbare Arbeitskräfte 3.9% höher ausfallen. Angesichts des ebenfalls erhöhten Lohnniveaus in öffentlichen Unternehmen ist die Aussagekraft eines Lohnvergleichs des Bundes mit diesen Organisationen begrenzt.

**In die Vergleichsgruppe wurden nur Organisationen mit mindestens 15'000 Mitarbeitern aufgenommen.** Alle Unternehmen und Organisationen rekrutieren ihre Angestellten

letztlich aus einem einzigen Arbeitsmarkt. Rund 600'000 KMU werden damit aus der Untersuchung ausgeschlossen. Kleine Unternehmen wie spezialisierte Anwaltskanzleien oder volkswirtschaftliche Beratungsfirmen mit weniger als 50 Mitarbeitern beschäftigen jedoch ebenfalls Fachspezialisten und hochqualifizierte Arbeitskräfte. Auch von ihnen rekrutiert die Bundesverwaltung Mitarbeiter; sie werden indes im PwC-Gutachten nicht berücksichtigt.

**Die Einteilung in 25 Funktionsgruppen wurde vom EPA und PwC vorgenommen.** Die Funktionsgruppen sollen die Mitarbeiter nach ihrem Wissen, ihren Handlungsspielräumen und ihrer Verantwortung zusammen und vergleichbar machen. Das EPA kann bei diesem Vorgehen auf organisationsinternes Knowhow zurückgreifen. Dies wird oft als Vorteil gegenüber Erhebungen wie der SAKE oder der LSE aufgefasst, weil diese Erhebungen Faktoren wie die nicht formale Bildung, Erfahrung, Stress am Arbeitsplatz und vieles mehr nicht vollständig erfassen können.

Es ist allerdings fraglich, ob die Vorteile dieses Vorgehens überwiegen. Erstens erfolgt die Einteilung intern – durch gut informierte, aber nicht unabhängige Stellen. Zweitens ist nicht gewährleistet, dass organisationsübergreifend gleiches mit gleichem verglichen wird: Welche Führungsposition in der Bundesverwaltung ist mit welcher Führungspositionen in einem internationalen Grosskonzern vergleichbar? Drittens stützten sich die Einteilungen in Funktionsgruppen auf schriftliche Stellenbeschreibungen und Gespräche mit Vorgesetzten. Beides muss sich nicht mit den Qualifikationen und der Motivation decken, die ein Mitarbeiter im Tagesgeschäft einsetzt. Viertens ist das Vorgehen nicht transparent dokumentiert und es besteht keine Möglichkeit für Dritte, die Resultate des Gutachtens zu replizieren.

Die SAKE und die LSE bieten 15 bis 20 Merkmale der Arbeitskräfte und des Arbeitsverhältnisses für die Suche nach statistischen Zwillingen in den Verwaltungen und der Privatwirtschaft. Zu den Merkmalen gehören auch Aspekte wie die Führungsverantwortung. Die IWP-Studien basieren auf öffentlich zugänglichen Daten, das Vorgehen ist transparent dokumentiert, kann repliziert werden und beruht auf vergleichsweise grossen Datensätzen.

**Das PwC-Gutachten findet für viele Bundesangestellte vergleichbare oder höhere Löhne als in der Vergleichsgruppe.** Die Angestellten sind nicht gleichverteilt zwischen den 25 Funktionsgruppen. Einige der Funktionsgruppen, für die nach dem gewählten Vorgehen die Gesamtvergütung tiefer ausfällt als in der Vergleichsgruppe, vereinen wenige Angestellte auf sich.

Erwähnenswert ist schliesslich, dass das PwC-Gutachten über die Lohnanalysen hinausgeht. Es werden weitere Aspekte der Anstellungsbedingungen wie Altersvorsorgeleistungen untersucht. In diesem Bereich kommt das Gutachten zum Schluss, dass der Bund vergleichsweise hohe Arbeitgeber-Sparbeiträge entrichtet. Diese Aspekte werden allerdings nur qualitativ ausgewertet. Sie fliessen nicht in den quantitativen Vergleich der Gesamtvergütung ein, der in der öffentlichen Kommunikation in den Vordergrund gestellt wird, sondern werten die Anstellungsbedingungen zusätzlich zugunsten der Bundesverwaltung auf.

## 5. Konklusion und Einschätzungen der Autoren

Die ökonomische Theorie erwartet nüchtern einen U-förmigen Zusammenhang zwischen den Gemeindeausgaben und dem Urbanisierungsgrad: Viele staatliche Leistungen lassen sich bis zum Erreichen einer optimalen Einwohnerzahl immer kosteneffizienter erstellen. Ist die Einwohnerzahl überschritten, steigen die Ausgaben pro Kopf.

Zugleich wachsen mit zunehmender Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft die Ansprüche an den Staat: Städte übernehmen Zentrumsfunktionen, die kommunalen Ausgaben pro Einwohner steigen zusätzlich. Oftmals hat dies zur Folge, dass sich die kommunale Politik in Form eines Gemeindeparlaments professionalisiert und Verwaltungsabläufe bürokratisiert werden.

Lassen sich damit sowohl die Unterschiede in den kommunalen Beschäftigungs- und Ausgabenzahlen zwischen den Gemeindetypen als auch das Beschäftigungswachstum der Agglomerationsgemeinden erklären? Der Beitrag der potenziellen Wachstumstreiber von der Überschreitung der kosteneffizienten Gemeindegrosse über die Ansprüche der Einwohner bis hin zur Rolle der Bürokratie und der politischen Institutionen sollte in künftiger Forschung quantifiziert werden.

Das Bevölkerungswachstum der letzten 20 Jahre geht vornehmlich auf die Zuwanderung zurück. Das Verständnis darüber, wie sich Bevölkerungswachstum auf die öffentlichen Finanzen auswirkt, ist deshalb auch für die Debatte um die Kosten der Zuwanderung von Relevanz.

Die Unterschiede zwischen den Gemeinden sind nicht nur nüchterne Fakten. Sie erzählen auch von divergierenden politischen Realitäten zwischen Stadt, Agglomerationen und Land, von Aufgabenverständnis, von Ansprüchen – und letztlich vom Verhältnis der Bürger zu den Institutionen.

Geht die teils polemische Kritik am Verwaltungswachstum auf Missgunst oder auf ein Unverständnis gegenüber dem Staatsverständnis "der anderen" zurück? In einem föderalen System, in dem Gemeinden weitgehend autonom sind, liesse sich argumentieren: Jede Gemeinde entscheidet selbst über ihre Angelegenheiten – *de gustibus non est disputandum*. Doch einerseits nehmen die Verflechtungen und Ausgleichszahlungen zwischen Gemeinden und Kantonen zu; andererseits führen Verdichtung und zunehmende Mobilität



dazu, dass immer mehr Menschen Leistungen von Gemeinden beziehen, ohne dort Steuern zu zahlen. Der Schaffung von Kostenwahrheit und -transparenz kommt deshalb eine zunehmend wichtigere Rolle zu.

## Literaturverzeichnis

- Alesina, Alberto. 2003. The Size of Countries: Does It Matter? *Journal of the European Economic Association* 1, Nr. 2-3: 301–316. doi:10.1162/154247603322390946.
- Baumol, William J. 1967. Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. *American Economic Review* 57, Nr. 3: 415–426. <http://www.jstor.org/stable/1812111>.
- Benz, Matthias, Christoph Eisenring und Florian Seliger. 2021. Man kann Gräben auch herbeireden: die Mär vom abgehängten Land. *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 21.08.2021. <https://www.nzz.ch/wirtschaft/stadt-land-graben-wie-unterscheiden-sich-die-lebensumstaende-ld.1640308>.
- Berset, Simon, Martin Huber und Mark Schelker. 2023. The fiscal response to revenue shocks. *International Tax and Public Finance* 30, Nr. 3: 814–848. doi:10.1007/s10797-022-09727-z.
- Berset, Simon und Mark Schelker. 2020. Fiscal windfall curse. *European Economic Review* 130: 103592. doi:10.1016/j.euroecorev.2020.103592.
- Blümel, Frederik, Marco Portmann und Christoph A. Schaltegger. Public Sector Wage Differentials in a Federal System. Mimeo, IWP.
- Bonaccolto-Töpfer, Marina, Carolina Castagnetti und Stephanie Prümer. 2022. Understanding the Public-Private Sector Wage Gap in Germany: New Evidence From a Fixed Effects Quantile Approach. *Economic Modelling* 116: 106037. doi:10.1016/j.econmod.2022.106037.
- Bundesamt für Statistik. 2017. Raumgliederungen der Schweiz. Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/raeumliche-analysen/raeumliche-gliederungen/raeumliche-typologien.assetdetail.2543323.html>.
- . 2024b. Die Verstädterung der Schweiz setzt sich fort: Drei neue Agglomerationen und zehn Städte mehr als vor zehn Jahren. Neuchâtel. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/raeumliche-analysen/raeumliche-gliederungen/raeumliche-typologien.assetdetail.30665762.html>.
- . 2024a. Statistik der Unternehmensstruktur. Bundesamt für Statistik.
- Cai, Lixin und Amy Y. C. Liu. 2011. Public-Private Sector Wage Gap in Australia: Variation along the Distribution. *British Journal of Industrial Relations* 49, Nr. 2: 362–390. doi:10.1111/j.1467-8543.2009.00773.x.
- Couceiro de León, Alba und Juan J. Dolado. 2023. Revisiting the public-private wage gap in Spain: new evidence and interpretation. *SERIEs : Journal of the Spanish Economic Association*: 1–25. doi:10.1007/s13209-023-00277-z.

- Depalo, Domenico, Raffaella Giordano und Evangelia Papapetrou. 2015. Public–Private Wage Differentials in Euro-Area Countries: Evidence From Quantile Decomposition Analysis. *Empirical Economics* 49, Nr. 3: 985–1015. doi:[10.1007/s00181-014-0900-0](https://doi.org/10.1007/s00181-014-0900-0).
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Eugster, Beatrix und Raphaël Parchet. 2019. Culture and Taxes. *Journal of Political Economy* 127, Nr. 1: 296–337. doi:[10.1086/700760](https://doi.org/10.1086/700760).
- Feld, Lars P. und Gebhard Kirchgässner. 2001. Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities. *Public Choice* 109, Nr. 3/4: 347–370. doi:[10.1023/A:1013077121942](https://doi.org/10.1023/A:1013077121942).
- Feld, Lars P., Gebhard Kirchgässner und Christoph A. Schaltegger. 2011. Municipal Debt in Switzerland: New Empirical Results. *Public Choice* 149, Nr. 1-2: 49–64. doi:[10.1007/s11127-011-9828-5](https://doi.org/10.1007/s11127-011-9828-5).
- Ferraresi, Massimiliano, Giuseppe Migali und Leonzio Rizzo. 2018. Spillover effects in local public spending. *Regional Studies* 52, Nr. 11: 1570–1584. doi:[10.1080/00343404.2017.1415429](https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1415429).
- Frey, Bruno S. und Reiner Eichenberger. 1996. FOCJ: Competitive Governments for Europe. *International Review of Law and Economics* 16, Nr. 3: 315–327. doi:[10.1016/0144-8188\(96\)00019-1](https://doi.org/10.1016/0144-8188(96)00019-1) <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0144818896000191>.
- Funk, Patricia und Stephan Litschig. 2020. Policy choices in assembly versus representative democracy: Evidence from Swiss communes. *Journal of Public Economics* 182: 104122. doi:[10.1016/j.jpubeco.2019.104122](https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2019.104122).
- Ghinetti, Paolo. 2014. Public Sector Wage Premium Trends in Italy: 1995–2010. *Economia Politica* 31, Nr. 3: 329–356.
- Giordano, Raffaella, Sergi Lanau, Pietro Tommasino und Petia Topalova. 2020. Does Public Sector Inefficiency Constrain Firm Productivity? Evidence From Italian Provinces. *International Tax and Public Finance* 27, Nr. 4: 1019–1049. doi:[10.1007/s10797-020-09600-x](https://doi.org/10.1007/s10797-020-09600-x).
- Goebel, Viktor und Florian Kohler. 2014. Raum mit städtischem Charakter 2012: Erläuterungsbericht. Hg. von Bundesamt für Statistik. Neuchâtel.
- Gouveia, Miguel und Neal A. Masia. 1998. Does the Median Voter Model Explain the Size of Government?: Evidence From the States. *Public Choice* 97, Nr. 1-2: 159–177. doi:[10.1023/A:1004973610506](https://doi.org/10.1023/A:1004973610506).
- Hartwig, Jochen. 2008. What Drives Health Care Expenditure? Baumol's Model of «Unbalanced Growth» Revisited. *Journal of Health Economics* 27, Nr. 3: 603–623. doi:[10.1016/j.jhealeco.2007.05.006](https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2007.05.006).
- Hospido, Laura und Enrique Moral-Benito. 2016. The Public Sector Wage Premium in Spain: Evidence From Longitudinal Administrative Data. *Labour Economics* 42: 101–122. doi:[10.1016/j.labeco.2016.08.001](https://doi.org/10.1016/j.labeco.2016.08.001) <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0927537116300823>.
- Lausev, Jelena. 2014. What Has 20 Years of Public-Private Pay Gap Literature Told Us? Eastern European Transitioning vs. Developed Economies. *Journal of Economic Surveys* 28, Nr. 3: 516–550. doi:[10.1111/joes.12039](https://doi.org/10.1111/joes.12039).
- Ledebur, Michael von. 2025. In linken, reichen Städten wächst die Verwaltung ungebremst. Doch es gibt Beispiele, die zeigen: Es geht auch anders. *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 05.02.2025. <https://www.nzz.ch/zuerich/neue-zahlen-zeigen-in-linken-reichen->

- staedten-waechst-die-verwaltung-ungebremst-Id.1869057.
- McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll und Barry R. Weingast. 1987. Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics, and Organization* 3, Nr. 2: 243–277. doi:10.1093/oxfordjournals.jleo.a036930.
- Meltzer, Allan H. und Scott F. Richard. 1981. A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy* 89, Nr. 5: 914–927. <http://www.jstor.org/stable/1830813>.
- Niskanen, William A. 1971. *Bureaucracy & Representative Government*. Chicago: Aldine Press.
- Nordhaus, William D. 2008. Baumol's Diseases: A Macroeconomic Perspective. *B.E. Journal of Macroeconomics* 8, Nr. 1: 1–39. doi:10.2202/1935-1690.1382 <https://www.degruyter.com/document/doi/10.2202/1935-1690.1382/html>.
- Olson, Mancur Lloyd. 1969. The Principle of «Fiscal Equivalence»: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review* 59, Nr. 2: 479–487.
- Perkins, George M. 1977. The Demand for Local Public Goods: Elasticities of Demand for Own Price, Cross Prices, and Income. *National Tax Journal* 30, Nr. 3: 411–422.
- Ritz, Manuel, Oliver Neumann und Fritz Sager. 2019. Senkt New Public Management die Verwaltungsausgaben in den Schweizer Kantonen? Eine empirische Analyse über zwei Dekaden. *Swiss Political Science Review* 25, Nr. 3: 226–252. doi:10.1111/spsr.12381.
- Sanz, Carlos. 2020. Direct democracy and government size: evidence from Spain. *Political Science Research and Methods* 8, Nr. 4: 630–645. doi:10.1017/psrm.2018.65.
- Stadelmann, David, Marco Portmann und Reiner Eichenberger. 2012. Evaluating the Median Voter Model's Explanatory Power. *Economics Letters* 114, Nr. 3: 312–314. doi:10.1016/j.econlet.2011.10.015.
- Stadtrat Luzern. 2015. Haushalt im Gleichgewicht: B+A 24/2015. Bericht und Antrag an den Grossen Stadtrat von Luzern. [https://www.stadtluzern.ch/\\_docn/2232608/Haushalt\\_im\\_Gleichgewicht.pdf](https://www.stadtluzern.ch/_docn/2232608/Haushalt_im_Gleichgewicht.pdf).
- Stigler, George Joseph. 1958. The Economies of Scale. *Journal of Law & Economics* 1: 54–71. doi:10.1086/466541.
- Tullock, Gordon. 1965. *The Politics of Bureaucracy*. Hg. von Public Affairs Press. Washington, D.C.
- Wagner, Adolph. 1892. *Grundlegung der politischen Ökonomie*. Leipzig: C. F. Winter'sche Verlagshandlung.

## A. Anhang

### A.1. Gemeindetypologie

Abbildung A.1.: Karte der Schweizer Gemeindetypen mit neun Kategorien 2022

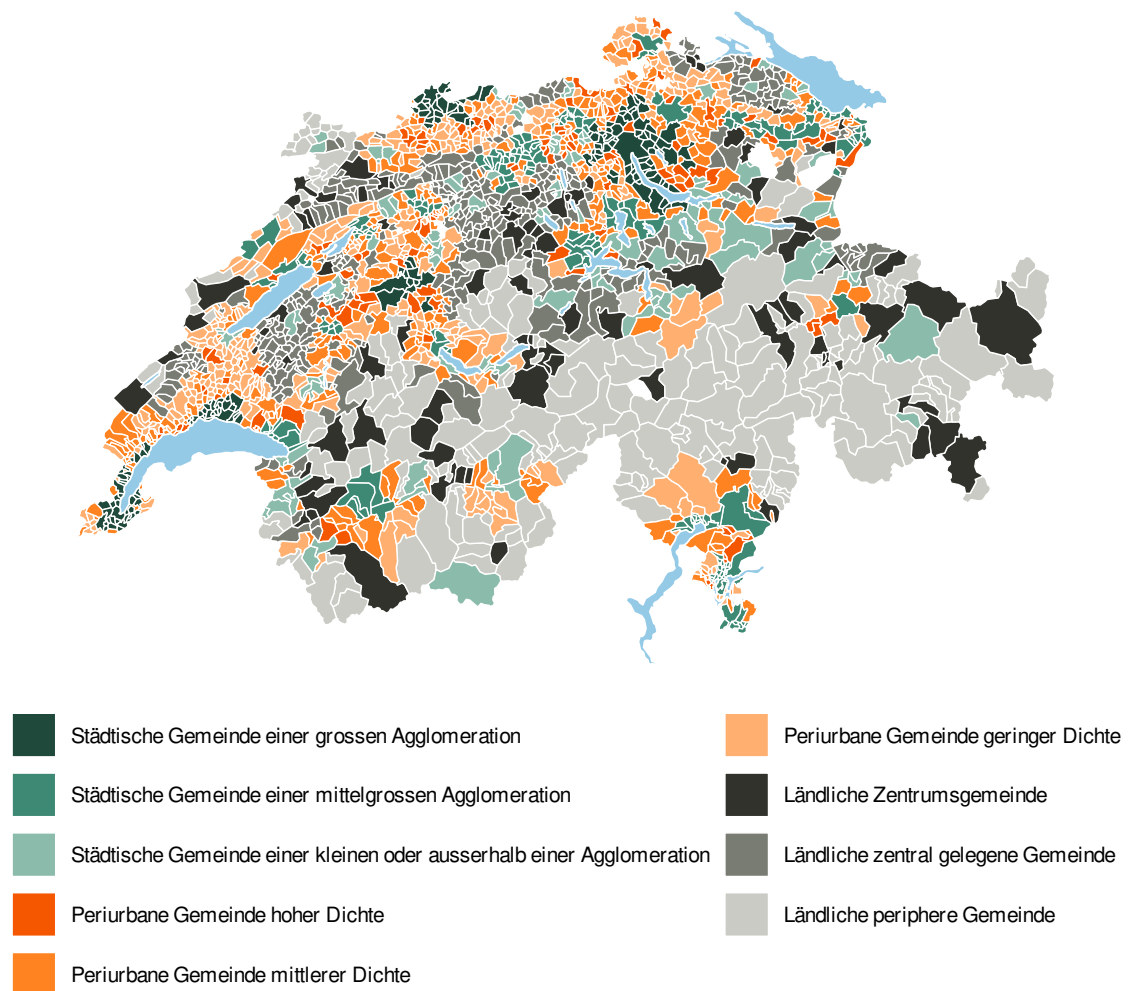
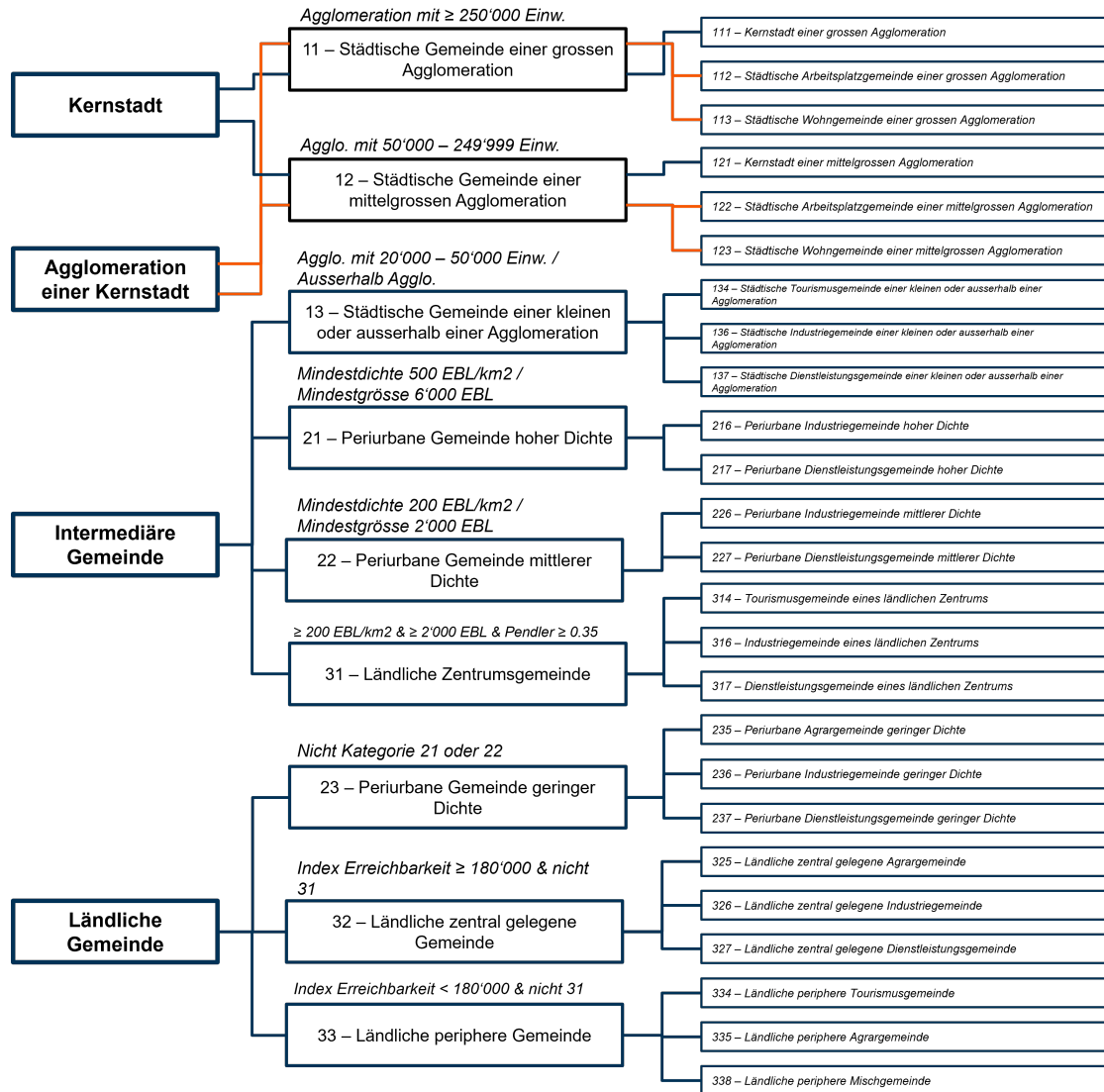


Abbildung A.2.: Zuordnung der vier Gemeindetypen



## A.2. Beschäftigung

Abbildung A.3.: Niveau und Wachstum der Vollzeitäquivalente der Gemeindeverwaltungen  
(9 Gemeindetypen)

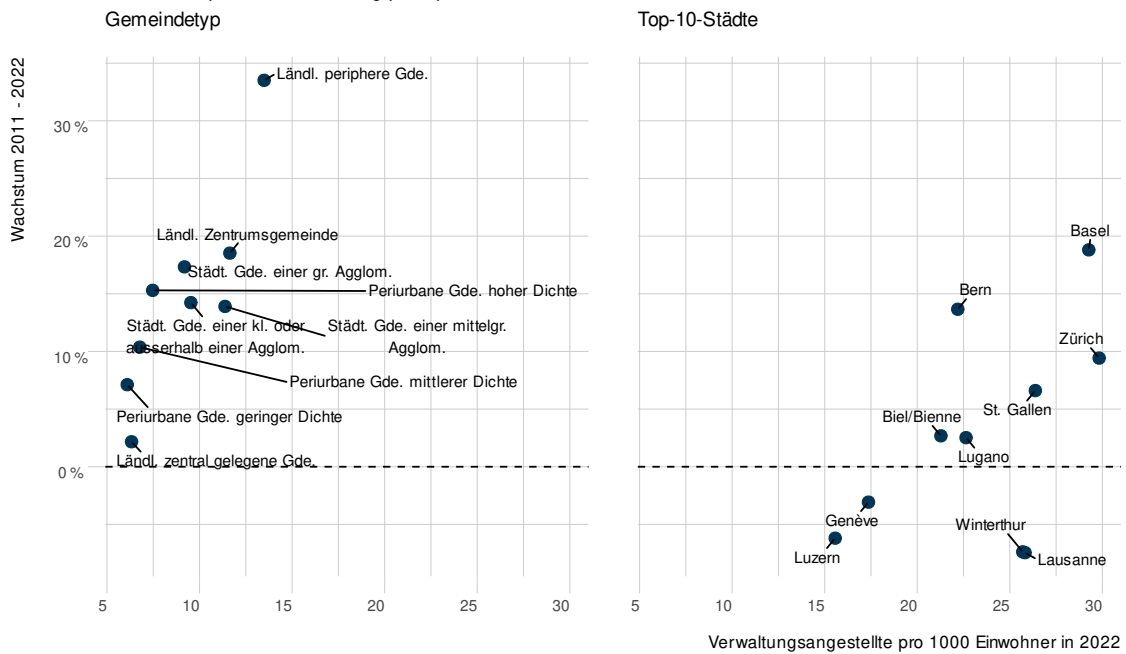


Tabelle A.1.: Beschäftigung der Gemeindeverwaltungen pro tausend Einwohner im Jahr 2011 und 2022

|                               | Beschäftigung (in VZÄ) |      |               |               |
|-------------------------------|------------------------|------|---------------|---------------|
|                               | 2011                   | 2022 | abs. $\Delta$ | rel. $\Delta$ |
| Agglomeration einer Kernstadt | 8.3                    | 9.6  | 1.29          | 15.6%         |
| Kernstadt                     | 17.9                   | 19.6 | 1.73          | 9.7%          |
| intermediäre Gemeinde         | 7                      | 8    | 0.96          | 13.6%         |
| ländliche Gemeinde            | 6.8                    | 7.7  | 0.88          | 12.9%         |

Tabelle A.2.: Beschäftigung der Gemeindeverwaltungen der grössten Städte absolut und pro tausend Einwohner im Jahr 2011 und 2022

|             | Beschäftigung           |      |        |        |         |        |        |        |
|-------------|-------------------------|------|--------|--------|---------|--------|--------|--------|
|             | VZÄ pro 1'000 Einwohner |      |        |        | absolut |        |        |        |
|             | 2011                    | 2022 | abs. Δ | rel. Δ | 2011    | 2022   | abs. Δ | rel. Δ |
| Basel       | 24.6                    | 29.3 | 4.6    | 18.8%  | 4'126   | 5'079  | 952    | 23.1%  |
| Bern        | 19.5                    | 22.2 | 2.7    | 13.7%  | 2'491   | 2'984  | 493    | 19.8%  |
| Biel/Bienne | 20.7                    | 21.3 | 0.6    | 2.7%   | 1'080   | 1'172  | 91     | 8.5%   |
| Genève      | 17.9                    | 17.4 | -0.5   | -3.1%  | 3'411   | 3'540  | 128    | 3.8%   |
| Lausanne    | 27.9                    | 25.8 | -2.1   | -7.5%  | 3'674   | 3'652  | -22    | -0.6%  |
| Lugano      | 22.1                    | 22.6 | 0.6    | 2.5%   | 1'357   | 1'414  | 57     | 4.2%   |
| Luzern      | 16.6                    | 15.6 | -1     | -6.2%  | 1'307   | 1'305  | -2     | -0.1%  |
| St. Gallen  | 24.7                    | 26.4 | 1.6    | 6.6%   | 1'833   | 2'029  | 196    | 10.7%  |
| Winterthur  | 27.7                    | 25.7 | -2     | -7.4%  | 2'878   | 3'004  | 126    | 4.4%   |
| Zürich      | 27.3                    | 29.8 | 2.6    | 9.4%   | 10'448  | 12'756 | 2'308  | 22.1%  |

Tabelle A.3.: Beschäftigung der Gemeindeverwaltungen pro tausend Einwohner im Jahr 2011 und 2022 (9 Gemeindetypen)

|                                                                       | Beschäftigung (in VZÄ) |      |        |        |
|-----------------------------------------------------------------------|------------------------|------|--------|--------|
|                                                                       | 2011                   | 2022 | abs. Δ | rel. Δ |
| Ländliche Zentrumsgemeinde                                            | 9.8                    | 11.6 | 1.82   | 18.5%  |
| Ländliche periphere Gemeinde                                          | 10.1                   | 13.5 | 3.39   | 33.5%  |
| Ländliche zentral gelegene Gemeinde                                   | 6.2                    | 6.3  | 0.13   | 2.2%   |
| Periurbane Gemeinde geringer Dichte                                   | 5.7                    | 6.1  | 0.4    | 7.1%   |
| Periurbane Gemeinde hoher Dichte                                      | 6.5                    | 7.5  | 0.99   | 15.3%  |
| Periurbane Gemeinde mittlerer Dichte                                  | 6.1                    | 6.8  | 0.64   | 10.4%  |
| Städtische Gemeinde einer grossen Agglomeration                       | 7.8                    | 9.2  | 1.36   | 17.3%  |
| Städtische Gemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration | 8.3                    | 9.5  | 1.19   | 14.2%  |
| Städtische Gemeinde einer mittelgrossen Agglomeration                 | 10                     | 11.4 | 1.39   | 13.9%  |



Tabelle A.4.: Beschäftigung der Gemeindeverwaltungen pro tausend Einwohner im Jahr 2011 und 2022 (25 Gemeindetypen)

|                                                                                      | Einordnung gemäss 4er-Gemeindtypologie | Beschäftigung (in VZÄ) |      |        |        |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|------------------------|------|--------|--------|
|                                                                                      |                                        | 2011                   | 2022 | abs. Δ | rel. Δ |
| Kernstadt einer grossen Agglomeration                                                | Kernstadt                              | 23.4                   | 24.9 | 1.45   | 6.2%   |
| Städtische Arbeitsplatzgemeinde einer grossen Agglomeration                          | Agglomeration einer Kernstadt          | 7.5                    | 9.2  | 1.64   | 21.8%  |
| Städtische Wohngemeinde einer grossen Agglomeration                                  | Agglomeration einer Kernstadt          | 7.4                    | 8.5  | 1.11   | 15.1%  |
| Kernstadt einer mittelgrossen Agglomeration                                          | Kernstadt                              | 16.7                   | 18.5 | 1.78   | 10.7%  |
| Städtische Arbeitsplatzgemeinde einer mittelgrossen Agglomeration                    | Agglomeration einer Kernstadt          | 10.7                   | 12.3 | 1.64   | 15.4%  |
| Städtische Wohngemeinde einer mittelgrossen Agglomeration                            | Agglomeration einer Kernstadt          | 8.1                    | 9.1  | 1.05   | 13.0%  |
| Städtische Tourismusgemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration       | intermediäre Gemeinde                  | 10.8                   | 13.1 | 2.24   | 20.7%  |
| Städtische Industriegemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration       | intermediäre Gemeinde                  | 7.6                    | 9    | 1.47   | 19.5%  |
| Städtische Dienstleistungsgemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration | intermediäre Gemeinde                  | 8.5                    | 9.2  | 0.7    | 8.3%   |
| Periurbane Industriegemeinde hoher Dichte                                            | intermediäre Gemeinde                  | 6.3                    | 7.3  | 0.99   | 15.6%  |
| Periurbane Dienstleistungsgemeinde hoher Dichte                                      | intermediäre Gemeinde                  | 6.6                    | 7.6  | 1.04   | 15.8%  |
| Periurbane Industriegemeinde mittlerer Dichte                                        | intermediäre Gemeinde                  | 6.6                    | 7.1  | 0.48   | 7.3%   |
| Periurbane Dienstleistungsgemeinde mittlerer Dichte                                  | intermediäre Gemeinde                  | 5.8                    | 6.5  | 0.75   | 13.0%  |
| Periurbane Agrargemeinde geringer Dichte                                             | ländliche Gemeinde                     | 5.3                    | 5    | -0.28  | -5.3%  |
| Periurbane Industriegemeinde geringer Dichte                                         | ländliche Gemeinde                     | 4.7                    | 5.9  | 1.21   | 25.9%  |
| Periurbane Dienstleistungsgemeinde geringer Dichte                                   | ländliche Gemeinde                     | 6.6                    | 7    | 0.4    | 6.1%   |
| Tourismusgemeinde eines ländlichen Zentrums                                          | intermediäre Gemeinde                  | 15.6                   | 17.8 | 2.24   | 14.3%  |
| Industriegemeinde eines ländlichen Zentrums                                          | intermediäre Gemeinde                  | 7.1                    | 8.5  | 1.33   | 18.7%  |
| Dienstleistungsgemeinde eines ländlichen Zentrums                                    | intermediäre Gemeinde                  | 8.8                    | 10.9 | 2.09   | 23.8%  |
| Ländliche zentral gelegene Agrargemeinde                                             | ländliche Gemeinde                     | 5.3                    | 5.1  | -0.2   | -3.7%  |
| Ländliche zentral gelegene Industriegemeinde                                         | ländliche Gemeinde                     | 6.8                    | 7    | 0.28   | 4.1%   |
| Ländliche zentral gelegene Dienstleistungsgemeinde                                   | ländliche Gemeinde                     | 6.4                    | 6.7  | 0.26   | 4.1%   |
| Ländliche periphere Tourismusgemeinde                                                | ländliche Gemeinde                     | 14.2                   | 19.9 | 5.76   | 40.7%  |
| Ländliche periphere Agrargemeinde                                                    | ländliche Gemeinde                     | 6.6                    | 8.4  | 1.78   | 26.9%  |
| Ländliche periphere Mischgemeinde                                                    | ländliche Gemeinde                     | 10.4                   | 13.6 | 3.17   | 30.4%  |

### **A.3. Gemeindeausgaben**

Tabelle A.5.: Personal- und Gesamtausgaben der Gemeinden pro Einwohner im Jahr 2011 und 2022

|                               | Personalausgaben |      |               |               | Gesamtausgaben |      |               |               | Personalanteil |       |
|-------------------------------|------------------|------|---------------|---------------|----------------|------|---------------|---------------|----------------|-------|
|                               | 2011             | 2022 | abs. $\Delta$ | rel. $\Delta$ | 2011           | 2022 | abs. $\Delta$ | rel. $\Delta$ | 2011           | 2022  |
| Agglomeration einer Kernstadt | 1584             | 1798 | 214           | 13.5%         | 5392           | 6316 | 924           | 17.1%         | 29.4%          | 28.5% |
| Kernstadt                     | 2480             | 2545 | 66            | 2.6%          | 7410           | 7686 | 276           | 3.7%          | 33.5%          | 33.1% |
| intermediäre Gemeinde         | 1685             | 1749 | 65            | 3.8%          | 4912           | 5593 | 681           | 13.9%         | 34.3%          | 31.3% |
| ländliche Gemeinde            | 2068             | 2205 | 136           | 6.6%          | 4477           | 4921 | 444           | 9.9%          | 46.2%          | 44.8% |

Tabelle A.6.: Personal- und Gesamtausgaben der grössten Städte pro Einwohner im Jahr 2011 und 2022

|             | Personalausgaben |      |               |               | Gesamtausgaben |       |               |               | Personalanteil |        |
|-------------|------------------|------|---------------|---------------|----------------|-------|---------------|---------------|----------------|--------|
|             | 2011             | 2022 | abs. $\Delta$ | rel. $\Delta$ | 2011           | 2022  | abs. $\Delta$ | rel. $\Delta$ | 2011           | 2022   |
| Bern        | 2057             | 2407 | 351           | 17.0 %        | 8052           | 9471  | 1418          | 17.6 %        | 25.5 %         | 25.4 % |
| Biel/Bienne | 1665             | 1907 | 242           | 14.5 %        | 7378           | 8254  | 876           | 11.9 %        | 22.6 %         | 23.1 % |
| Genf        | 2385             | 2313 | -73           | -3.0 %        | 6063           | 6428  | 365           | 6.0 %         | 39.3 %         | 36.0 % |
| Lausanne    | 3616             | 3684 | 68            | 1.9 %         | 9315           | 9574  | 259           | 2.8 %         | 38.8 %         | 38.5 % |
| Luzern      | 2560             | 2905 | 345           | 13.5 %        | 7368           | 8024  | 656           | 8.9 %         | 34.7 %         | 36.2 % |
| St. Gallen  | 3299             | 3448 | 149           | 4.5 %         | 7822           | 7880  | 58            | 0.7 %         | 42.2 %         | 43.8 % |
| Winterthur  | 2990             | 2661 | -329          | -11.0 %       | 10179          | 10217 | 38            | 0.4 %         | 29.4 %         | 26.0 % |
| Zürich      | 3863             | 4054 | 191           | 4.9 %         | 12821          | 14628 | 1806          | 14.1 %        | 30.1 %         | 27.7 % |

Abbildung A.4.: Wachstum der Personal- und Gesamtausgaben der Gemeinden pro Einwohner (9 Gemeindetypen)

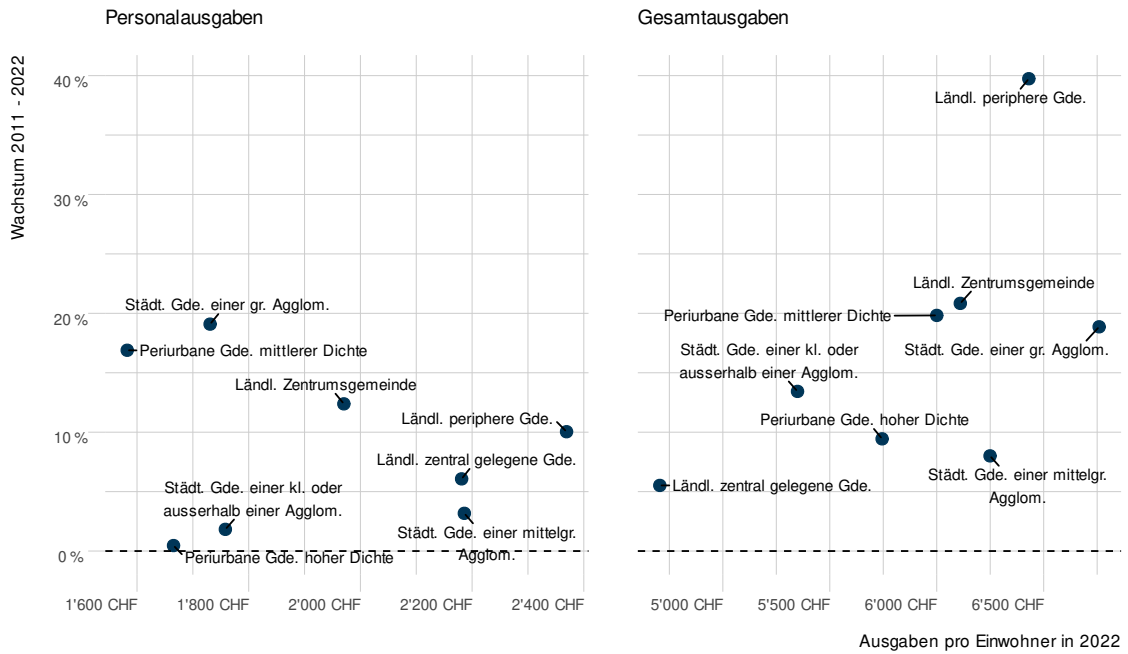


Tabelle A.7.: Personal- und Gesamtausgaben der Gemeinden pro Einwohner im Jahr 2011 und 2022 (9 Gemeindetypen)

|                                                                       | Personalausgaben |      |               |               | Gesamtausgaben |      |               |               | Personalanteil |        |
|-----------------------------------------------------------------------|------------------|------|---------------|---------------|----------------|------|---------------|---------------|----------------|--------|
|                                                                       | 2011             | 2022 | abs. $\Delta$ | rel. $\Delta$ | 2011           | 2022 | abs. $\Delta$ | rel. $\Delta$ | 2011           | 2022   |
| Ländliche Zentrumsgemeinde                                            | 1753             | 1970 | 217.1         | 12.4 %        | 5056           | 6110 | 1054          | 20.8 %        | 34.7 %         | 32.2 % |
| Ländliche periphere Gemeinde                                          | 2153             | 2369 | 216.2         | 10.0 %        | 4602           | 6431 | 1829          | 39.7 %        | 46.8 %         | 36.8 % |
| Ländliche zentral gelegene Gemeinde                                   | 2056             | 2181 | 124.9         | 6.1 %         | 4459           | 4705 | 246           | 5.5 %         | 46.1 %         | 46.4 % |
| Periurbane Gemeinde hoher Dichte                                      | 1658             | 1665 | 7.7           | 0.5 %         | 5249           | 5745 | 496           | 9.4 %         | 31.6 %         | 29.0 % |
| Periurbane Gemeinde mittlerer Dichte                                  | 1354             | 1582 | 228.7         | 16.9 %        | 5007           | 6000 | 993           | 19.8 %        | 27.0 %         | 26.4 % |
| Städtische Gemeinde einer grossen Agglomeration                       | 1453             | 1731 | 277.5         | 19.1 %        | 5686           | 6759 | 1073          | 18.9 %        | 25.6 %         | 25.6 % |
| Städtische Gemeinde einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration | 1727             | 1758 | 31.5          | 1.8 %         | 4716           | 5349 | 633           | 13.4 %        | 36.6 %         | 32.9 % |
| Städtische Gemeinde einer mittelgrossen Agglomeration                 | 2119             | 2186 | 67.2          | 3.2 %         | 5786           | 6249 | 463           | 8.0 %         | 36.6 %         | 35.0 % |

Abbildung A.5.: Wachstum und Niveau der Personalausgaben je Einwohner nach Funktionen (detailliert)

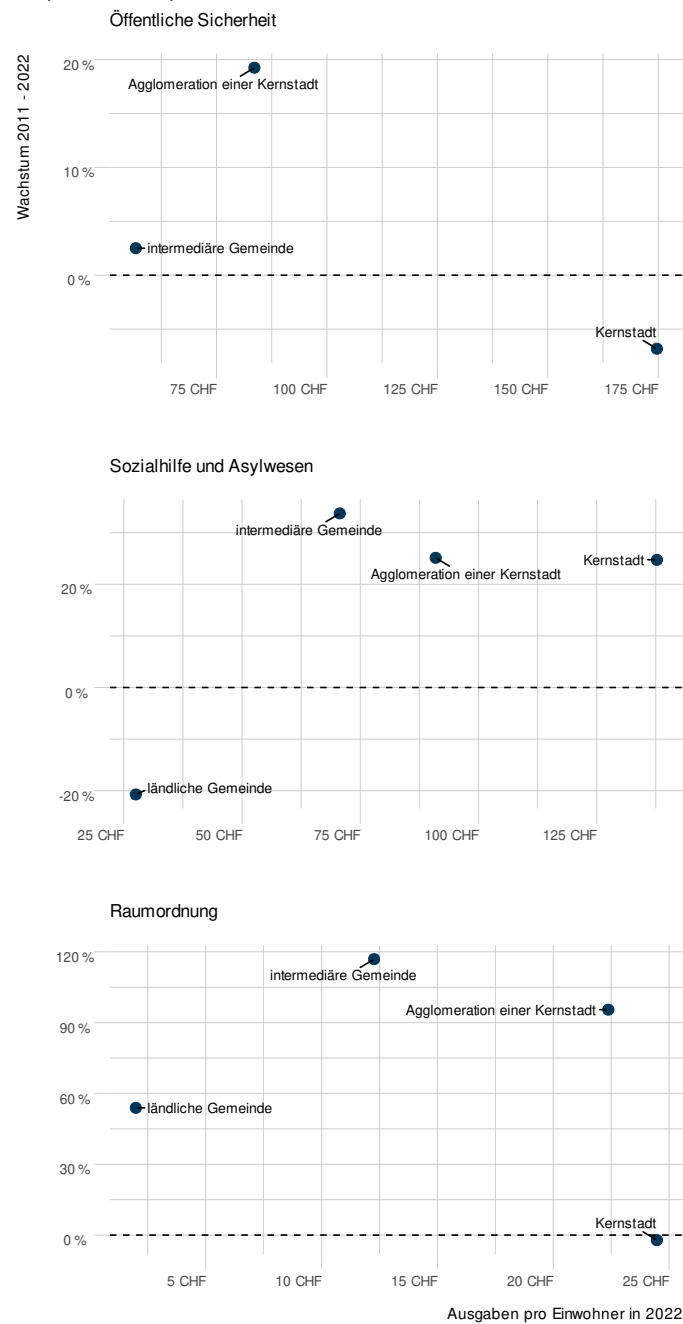


Abbildung A.6.: Wachstum und Niveau der Personalausgaben je Einwohner innerhalb der Funktion *Kultur, Sport und Freizeit, Religion* (detailliert)

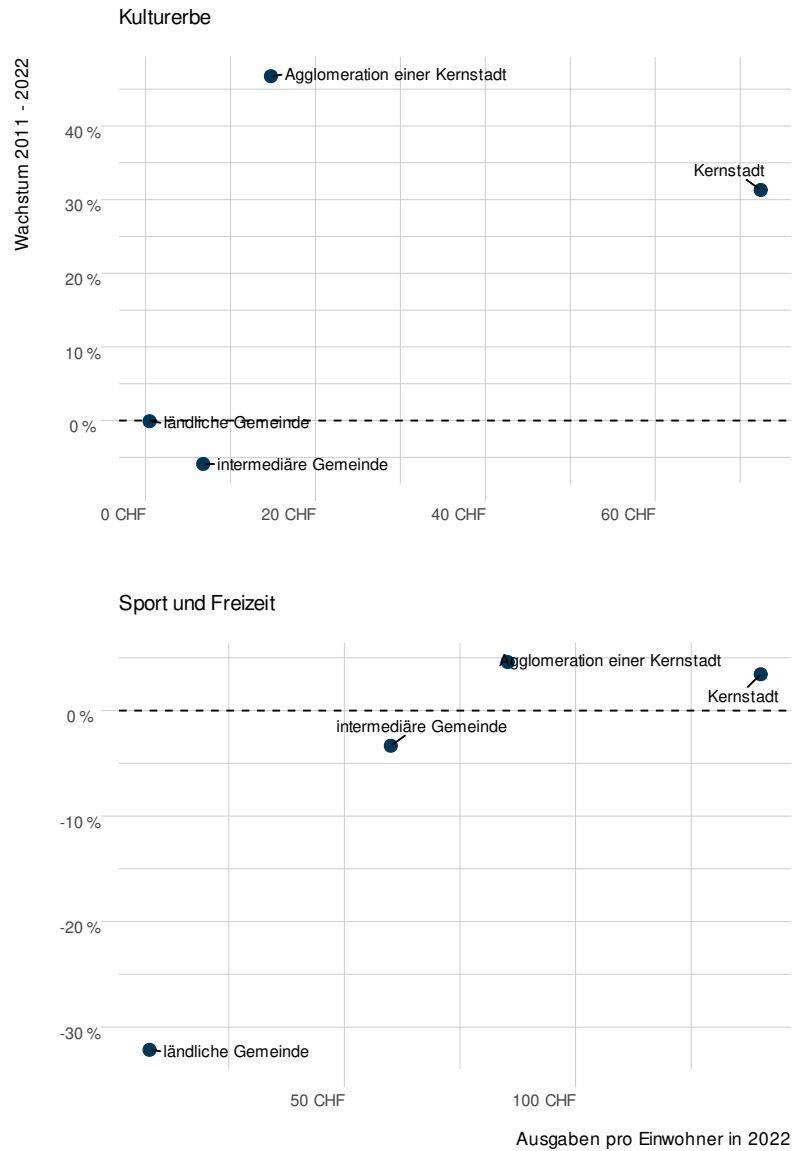




Abbildung A.7.: Wachstum und Niveau der Personalausgaben je Einwohner nach Funktionen

