

## Erster Staatsatlas

### Das föderalistische Schweizer Labor anhand von 300 Karten

Mit einem Vorwort von Bundespräsidentin Eveline Widmer-Schlumpf

**Der Staat und seine Gebiete sind in der Schweiz weitgehend unbekannt. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Akteure, Funktionen und Leistungen als auch auf die Organisation. Die statistische Kartografie ermöglicht es, die öffentlichen Verwaltungen und ihre Behörden räumlich zu situieren. Gleichzeitig weist sie auf deren zentrale Rolle in der sozio-ökonomischen Organisation hin. Die kulturell, wirtschaftlich und geografisch vielfältige Schweiz funktioniert und drückt sich über ihre Kantone und Gemeinden mittels eines dezentralisierten, föderalistischen Organisationsmodells aus. Ihr städtisches Netz ist zersplittert und um verschiedene regionale Zentren herum organisiert, die sich gegenseitig ergänzen.**

**Dieser Atlas mit einem Vorwort von Bundespräsidentin Eveline Widmer-Schlumpf verfolgt das Ziel, den Staat im Raum zu lokalisieren und gleichzeitig auf seine Veränderungen hinzuweisen. Eine solche politisch-administrative Geografie stellt eine Premiere dar. Dies gilt sowohl für die angewandte territoriale Methode mit variabler Geometrie, die zahlreiche Ebenen umfasst, als auch die komplexen Themen, die verschiedenartig angegangen werden. Der Atlas ist das Ergebnis einer interdisziplinären Zusammenarbeit zwischen den Forschern der BADAC, einem Projekt der Hochschule für öffentliche Verwaltung (IDHEAP), dem Informatikzentrum der Universität Lausanne sowie Praktikerinnen und Praktikern.**

#### Die Schweiz – ein Europa im Miniaturformat

Die Stabilität und Effizienz des politischen Systems der Schweiz sind im internationalen Vergleich mustergültig. Die föderalistische Organisation scheint aber kompliziert zu sein und ist nicht nur ausserhalb der Schweiz, sondern auch in unserem eigenen Land wenig bekannt. Wie ein Uhrwerk ist der Föderalismus eine komplexe Struktur, die zahlreiche Institutionen und Gebiete, Akteure und Funktionen umfasst, die allesamt zu einer guten Funktionsweise des Gebildes beitragen. Der Föderalismus steht so für ein staatliches Organisationsmodell und Methoden zur Gliederung menschlicher Gruppen und vielfältiger Aktivitäten, die von der Summe besonderer Interessen angetrieben werden. Dies deckt sich mit der Aussage von Denis de Rougemont: «Da sich die Schweiz weigert, von ihrer eigenen Formel zu sprechen, bleibt zu hoffen, dass die Aussagekraft der Fakten Oberhand gewinnt über dieses unabänderliche Schweigen»<sup>1</sup>. Der vorliegende Atlas verfolgt ein doppeltes Ziel: Er möchte den Staat in der Schweiz vorstellen, indem er ihn auf Gebietsebene – von den Gemeinden zu den Kantonen - zerlegt. Dies erfolgt über territoriale Rekonstruktionen, die eine bessere Visualisierung des Wandels ermöglichen, der im Laufe der Zeit stattgefunden hat. Im Gegensatz zur vorherrschenden Meinung hat sich der Schweizer Staat in den letzten dreissig Jahren stark gewandelt und der Föderalismus, der zu Beginn der Neunzigerjahre als Anachronismus galt,

---

<sup>1</sup> De Rougemont, Denis. (1965). *La Suisse ou l'histoire d'un peuple heureux*. Paris: Hachette.

wurde einer Schocktherapie unterzogen. Durch die Revisionen der Bundes- und Kantonsverfassungen, die Einführung von Prinzipien des New Public Managements und die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hat sich die Erscheinungsform des Staates und seiner Verwaltungen grundlegend gewandelt.

Der Staatenbund (die Kantone) und seine lokalen Verwaltungen (die Gemeinden) stellen ein Puzzle dar, in dem die Unterschiede gegenüber den Gemeinsamkeiten überwiegen und die Aufgaben je nach geografischen und historischen Gegebenheiten, politisch-administrativer Organisation, kulturellen Entscheidungen und ökonomischen Ressourcen variieren. Um das Profil und das Räderwerk des Staates verstehen zu können, müssen die grundlegenden Bestandteile auf institutioneller Ebene, also Bund – Kantone – Gemeinden – öffentlich-rechtliche Einrichtungen, ermittelt werden können. Gleichzeitig werden diese im Raum und Zeit lokalisiert. Der Föderalismus *Swiss Made* stellt auch weiterhin den Träger und Schmelztiegel einer Geisteshaltung dar, die auf der Zusammenfügung kultureller Eigenheiten und der Wiederbelebung eines politisch-ökonomischen Modells steht. Dieses System, das auf der direkten Demokratie, Respekt der Minderheiten und dem Finanzausgleich beruht, kann sogar das im Aufbau begriffene Europa, aber auch neue Republiken inspirieren.

### **Neue verwaltungspolitische Geografie – Personal, Aktivitäten und staatliche Funktionen**

Die regionale Verankerung trägt zum helvetischen Erfolg bei. Der Vergleich der kantonalen, regionalen und städtischen Realitäten aufgrund von Karten fördert das Verständnis des politisch-administrativen Systems der Schweiz. Er dient der Forschung und der Entdeckung von Best Practices.

Der Atlas zeigt, dass die staatliche Schweiz zuerst auf Kantonsebene angesiedelt ist (42% der Arbeitsplätze). Diese entspricht einer territorialen Zwischenstufe. Es folgen die Gemeinden (36%) und somit die lokale Ebene (siehe beiliegende Karten). Den öffentlichen Ausgaben entsprechend sind die staatlichen Arbeitsplätze mehr oder weniger dezentralisiert angeordnet. Während sie im Nordosten der Schweiz stärker dezentralisiert oder kommunalisiert sind, sind sie in den Kantonen der lateinischen Schweiz und im Nordwesten vermehrt zentralisiert oder kantonalisiert. Der neueste Trend besteht darin, die kantonale Ebene zu stärken. Dies stellt eine Folge der Reformen dar, die im Rahmen der Wiederbelebung des Föderalismus erfolgten.

Der Atlas analysiert auch das Behördenprofil. Es zeigt sich, zum Beispiel, dass die Regierungen einem starken Druck seitens der Parlamente ausgesetzt sind, was die Kontrolle und Messbarkeit von Zielen (Professionalisierung) betrifft. Dazu kommt der Druck seitens der Bevölkerung (demografisches Wachstum, Umgang mit der Einwanderung, Anpassung und Entwicklung von Staatsleistungen) und der Wirtschaft (Abbau staatlicher Hindernisse und Verbesserung der Rahmenbedingungen). Im Jahr 2008 trafen die 156 Mitglieder der Kantonsregierungen 52'000 Beschlüsse und setzten sich mit 3'000 Rekursen.

Im dritten Teil des Atlas werden die Tätigkeiten und Funktionen des Staates vorgestellt. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Untersuchung der administrativen Veränderungen. Dargelegt werden auch das Niveau der Zusammenarbeit sowie der Ausgaben und Leistungen nach Empfängertypen (von Kontrolle den Ausländern über gesundheitspolitische Leistungen zur Bildungsförderung).

Die Modernisierung des Staates zeigt sich als erstes in der Straffung der Entscheidungsstrukturen mit einem Rückgang der Anzahl Departemente. Die untergeordneten Einheiten nehmen hingegen bis 2004 zu, um anschliessend in den meisten Kantonen zurückzugehen. Diese strukturellen Reformen sind von organisatorischen Reformen begleitet. Während sieben Kantone derzeit angeben, vollumfänglich nach den Prinzipien des New Public Managements zu funktionieren, haben sich andere für gemischte Modelle entschieden.

Dieser erste Staatsatlas legt den Grundstein für eine innovative politisch-administrative Geografie, die verdient, auf gesamtschweizerischer Ebene weiter entwickelt zu werden. Die städtische Kartografie scheint besonders unterentwickelt zu sein. Dabei wird oftmals die Realität der kleinen und mittleren Städte vergessen, die in der heutigen Schweiz in politischer und administrativer Hinsicht eine wichtige Rolle spielen. Die nächste Arbeitsetappe der BADAC wird somit darin bestehen, eine Kartografie der Städte zu entwickeln. Gleichzeitig sollen die Funktionen aufgezeigt werden, die jede von ihnen im Rahmen einer kantonalisierten oder regionalisierten Perspektive erfüllt.

### **Auskunft**

Christophe Koller, Verantwortlicher für die BADAC und Projektleiter am IDHEAP  
Tél. +41 (0)21 557 40 67; christophe.koller@idheap.unil.ch.

### **Für technische Fragen zur Funktionsweise des Atlas**

Alexandre Hirzel, Spezialist für geographische Informationssysteme am Informatikzentrum der UNIL  
Tél. +41 (0)21 692 21 91; alexandre.hirzel@unil.ch

### **Bestellungen:**

<http://www.nzzlibro.ch>

Direkte Zugriff: klicken Sie [hier](#)

### **Die dynamischen Karten sind abrufbar über die BADAC-Seite unter der folgenden Adresse:**

<http://www.badac.ch/de/prestations/atlas/index.php>

Sie sind unterteilt nach Bereichen und (Unter-)themen

### **Quellen für die Daten und die Basiskarten**

- IDHEAP-BADAC Fragebogen über die Verwaltungen und die kantonalen Behörden;
- Bundesamt für Statistik (BFS), ThemaKart,
- Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV).

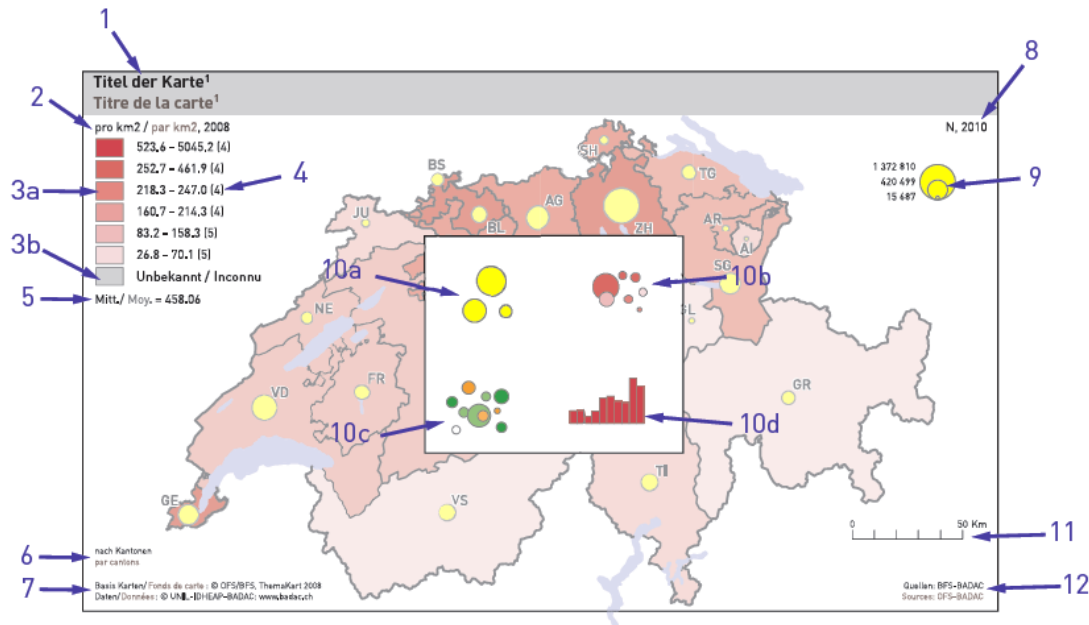
**NB1** Auf den nächsten Seiten werden Beispiele für Karten aus dem Staatsatlas vorgestellt, die das Personal, die Einrichtungen, Behörden und Verwaltungsfunktionen sowie die Organisation betreffen.

**NB2** Alle Daten sind auch verfügbar in Form von synthetischen Tabellen, Regionalportraits und Eckdaten über [www.badac.ch](http://www.badac.ch).

## BEISPIELE VON KARTEN AUS DEM ATLAS DES STAATES ABGEFASST

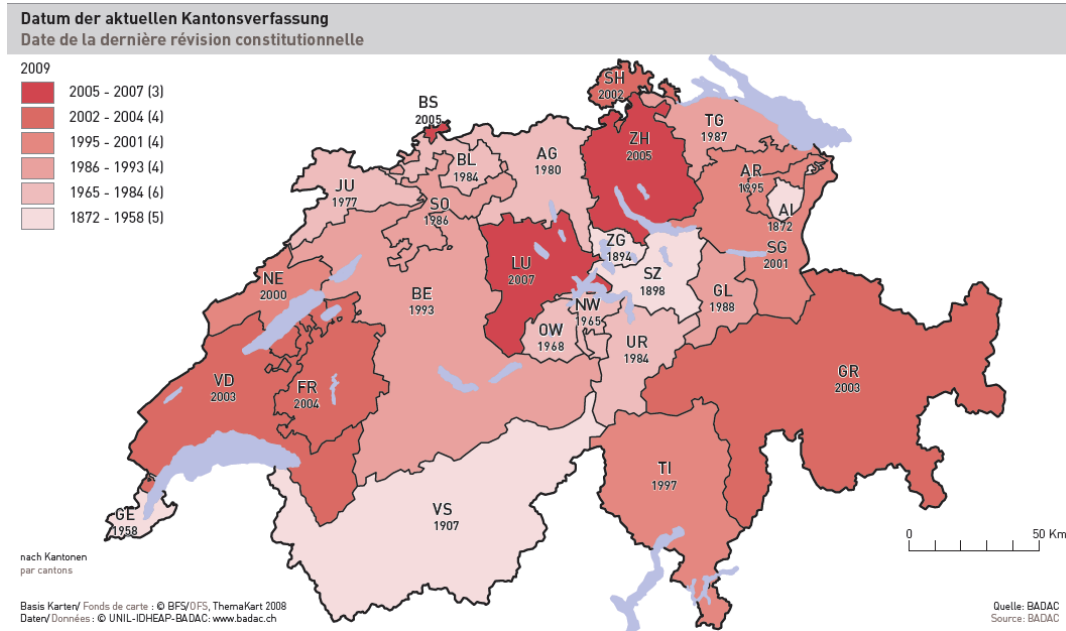
### So entschlüsseln Sie die Karten...

Alle Karten folgen einer ähnlichen Darstellung, wie unten beschrieben:



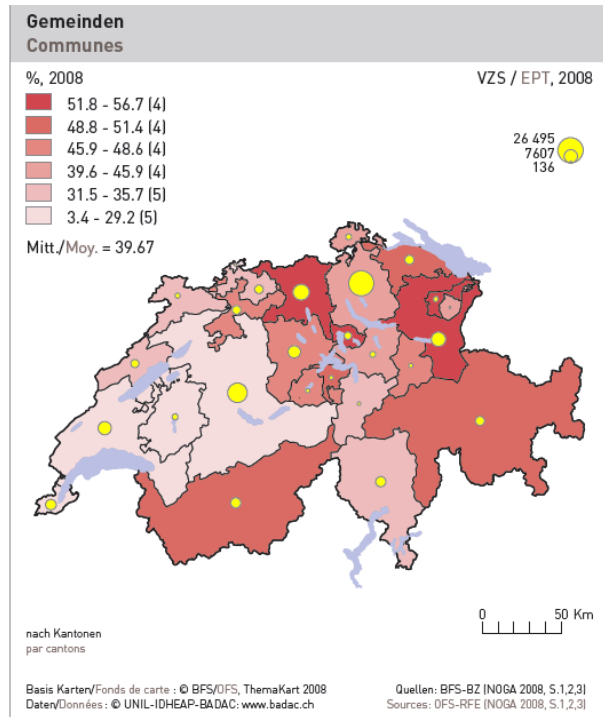
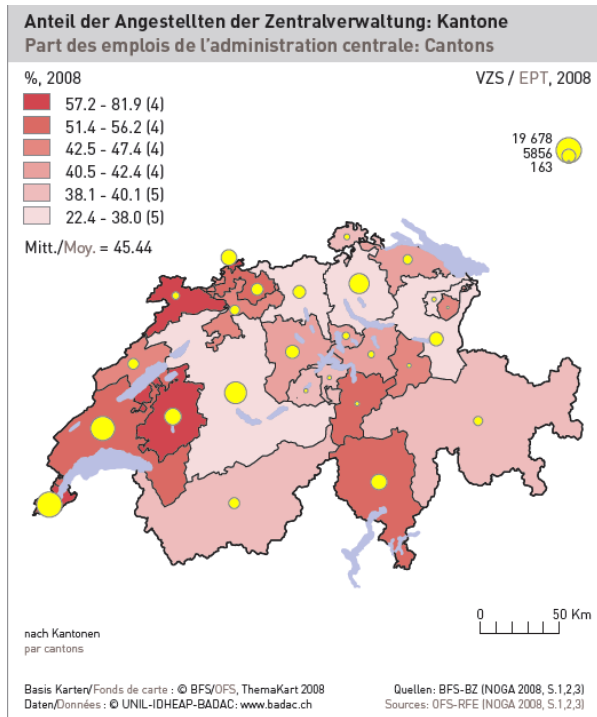
1. Titel der Karte, auf Deutsch und Französisch. Der Exponent zeigt einen Verweis zu den Anmerkungen am Ende des Kapitels.
2. Durch den Indikator dargestellte Einheiten und Jahre.
- 3a. Legende des Farbverlaufs, allgemein in sechs Kategorien eingestuft. Wenn der Indikator nur positiv ist, reicht der Farbverlauf von Hellrot bis Dunkelrot. Wenn er negative und positive Werte anzeigt, sind erstere grün und letztere orange dargestellt.
- 3b. Keine Daten oder keine Antworten.
4. Zwischen Klammern: Anzahl Elemente, die zu jeder Farbkategorie gehören.
5. Arithmetisches Mittel des Indikators, in der Regel der Durchschnitt der dargestellten (aggregierten) Werte.
6. Verwendete geografische Ebene.
7. Quelle der geografischen Daten.
8. Einheit und Jahr des absoluten Indikators (falls vorhanden).
9. Skala des absoluten Indikators (falls vorhanden).
10. Die Indikatoren können in vier Formen dargestellt werden:
  - a. Proportionale Kreise, die den Wert des Indikators durch die Kreisfläche darstellen. Die Legende zeigt die minimalen, mittleren und maximalen Werte.
  - b. Farbige proportionale Kreise, die zwei Indikatoren mit einem Symbol anzeigen. Der Farbverlauf ist ein relativer Wert, während die Kreisfläche proportional zum absoluten Wert ist. Die Legende zeigt die minimalen, mittleren und maximalen Werte.
  - c. Wie bei 10b, wenn der Indikator aber eine Variation darstellt, wird anstelle des roten Farbverlaufs eine Farbskala von Grün (negative Werte) bis Orange (positive Werte) verwendet.
  - d. Balkendiagramme werden für Zeitreihen verwendet. Jeder Balken entspricht einem Jahr (für längere Serien wird jedes zweite Jahre dargestellt). Die Legende zeigt die minimalen und maximalen Werte an.
11. Geografische Skala.
12. Quellen der statistischen Daten.

## Mapping von Verfassungsänderungen



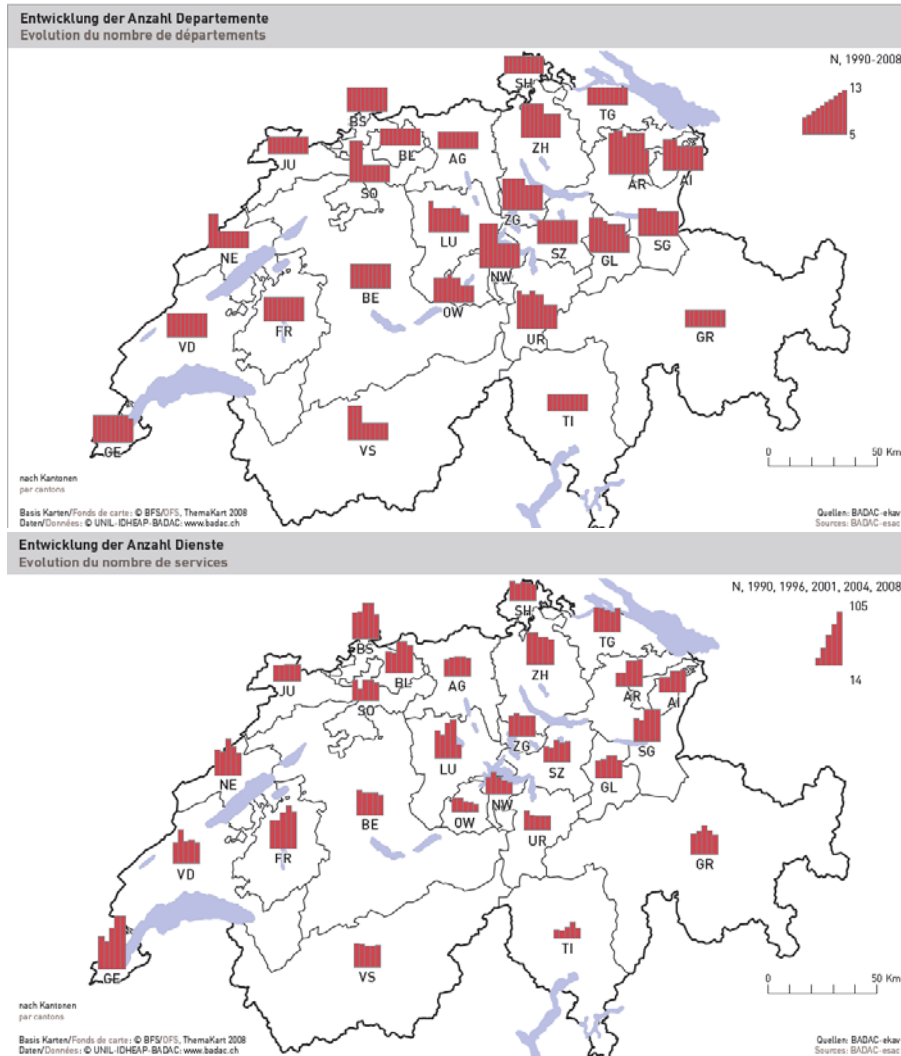
Jeder Kanton besitzt eine eigene Verfassung. Die letzten Verfassungsrevisionen fanden in Luzern (2007), Zürich und Basel-Stadt (2005), Fribourg (2004), Graubünden und Waadt (2003) statt. Die Kantone mit den ältesten Verfassungen sind Appenzell Innerrhoden (1872), Zug (1894), Schwyz (1898), Wallis (1907) und Genf (1958).

## Organisation und Grösse des Staates



In 2008 arbeiteten 322 942 Personen für die öffentliche Zentralverwaltung. Am meisten in Zürich 57 747, gefolgt von Bern mit 54 105. Am wenigsten in Appenzell Innerrhoden (344). 35 162 Personen (10,9%) waren beim Bund angestellt, 136 967 (42,3%) bei den Kantonen (inkl. Bezirke), 115 368 (35,6%) bei den Gemeinden und 36 555 (11,3%) bei einer den öffentlich-rechtlichen Körperschaften zugehörigen Einheit. Die Kantone der lateinischsprachigen Schweiz sind am stärksten kantonalisiert, während in der Mehrheit der deutschsprachigen Kantone sowie im Wallis mehr Personen auf kommunaler Ebene angestellt sind.

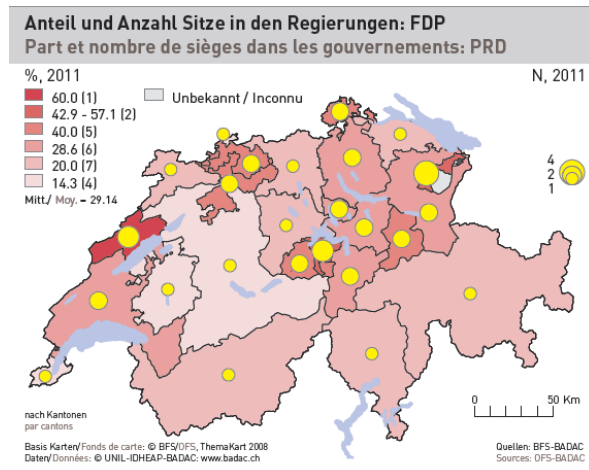
## Verwaltungsstrukturen



Die Entwicklung der Strukturen gibt einen Eindruck bezüglich administrativer Reformen und der Modernisierung des Staates, welche bisweilen dem Beispiel der Bundesverwaltung folgen oder diesem sogar vorangehen. Sie gibt aber auch Informationen über die Grösse und das Volumen staatlicher Leistungen. Die Reformen führten so zu einer Verringerung der Anzahl Departemente: – 25% für den Zeitraum 1990 bis 2008. Die Anzahl Dienste wurde nach einer starken Erhöhung zwischen 1996 und 2004 (+19%) reduziert. Es lassen sich zwei Tendenzen beobachten: für 13 Kantone eine mehr oder weniger starke Reduktion der Anzahl Dienste (von –2% (TG) bis –52% (LU)) und eine Erhöhung für elf Kantone von +6% (AG) bis +104% (AR).

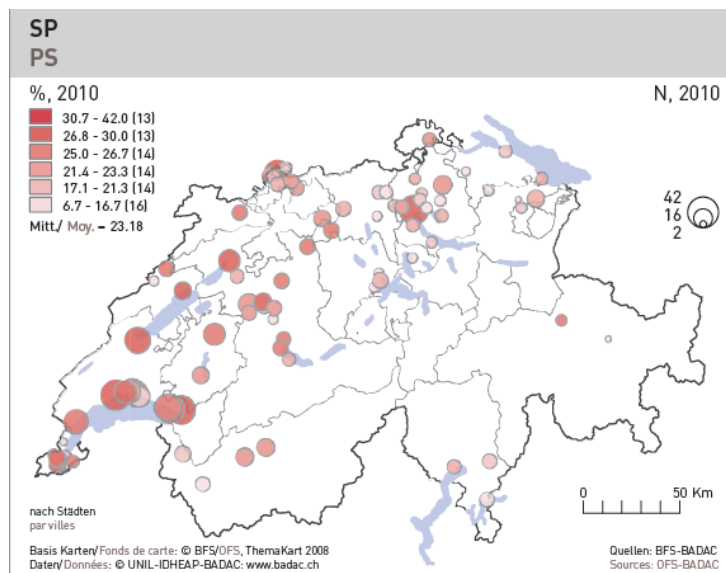


## Behörden (Kantone-Exekutive, zB. FDP)



Die FDP ist mit 30% der Sitze am 31.12.2010 weiterhin die am stärksten vertretene Partei, vor der CVP mit 23%. Diese beiden Parteien halten 53% der Sitze inne, vor der SP mit 22%, der SVP mit 13% und den Grünen mit 5%. Die SVP und die Grünen bleiben demnach, im Vergleich zu ihrer Stärke in den Legislativen, in den Regierungen untervertreten.

## Behörden (Städte-Legislative, zB. SP)



Die Aufteilung der Sitze in den städtischen Parlamenten unterscheidet sich von derjenigen der Kantone, die Parteien der Linken sind stärker präsent (SP und Grüne). Die SP ist häufig die stärkste Partei, mit 25% der Sitze, vor der FDP (22%), der SVP mit 14%, der CVP mit 11% und den Grünen mit 8%. Der Anteil der SP erhöht sich in Abhängigkeit der Grösse der Stadt und ist für die Städte des Espace Mittelland und der französischsprachigen Schweiz am stärksten.







Autoren und Verlag danken für die freundliche Unterstützung durch  
Les auteurs et la maison d'édition tiennent à remercier les institutions suivantes

Partner Partenaires



Université de Lausanne – Institut de hautes études en administration publique

Sponsoren Sponsors



Kanton Waadt  
Canton de Vaud

Avec le soutien de la



Loterie Romande

ERNST GÖHNER STIFTUNG

Göhner Stiftung  
Fondation Göhner