



Management in der öffentlichen Verwaltung der Schweiz: Verwaltungskultur und Führungsorganisation-Zusammenhänge des Kollegial- und Departementsystems 1848-1988

Berchtold Edel, Dorothée

ISBN 978-3-033-09667-7

A standard 1D barcode representing the ISBN number.

9 783033 096677 >

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Berchtold Edel, Dorothée:

**Management in der öffentlichen Verwaltung der Schweiz:
Verwaltungskultur und Führungsorganisation-Zusammenhänge
des Kollegial- und Departementalsystems 1848-1988**

ISBN 978-3-033-09667-7

Umschlag: Wappen Staatsetat 1823, Regierungsetat des eidg. Standes St.Gallen, CH

Rückseite: “Der Mensch denkt, Gott lenkt” Karikatur von Olav Gulbransson

Verlag: Cubix Easy AG, CH-9053Teufen, 1989 bzw. 2023

edelk@acm.org und Berchtold@gmx.ch

Alle Rechte vorbehalten

Texte: Copyright © 1989 by Dorothee Berchtold Edel, CH-9053Teufen, Geschäft

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlages ist unzulässig

ebook Ausgabe, leicht angepasst.2. Aufl. 2023, Daten seit 1989 nicht nachgeführt

Widmung

meinem verehrten Lehrer, Prof. Dr. Hans Ulrich und Dr. Klaus Edel, Universität St. Gallen , der
beim Computer-Einsatz unterstützt hat, ohne den diese Arbeit nicht möglich gewesen wäre.

Dank

Besonderer Dank gilt Frau Dagny Bijörnson Gulbransson. Sie hat gestattet, die trockene
Verwaltungsmaterie, die Bürokratologie, durch einige Skizzen ihres verstorbenen Gatten, Olav
Gulbransson, zu erheitern.

Widmung und Dank	
Inhaltsüberblick	III
Inhaltsverzeichnis	iv
Abkürzungsverzeichnis Abkürzungen der Departemente	vi
Verzeichnis der Abbildungen	vii
Verzeichnis der Beispiele	viii
Beispiele Teil I	ix
 Vorwort und Dank	1
 1. Zielsetzungen	2
 2. Ressortorganisation durch Direktionen und/oder Departemente	4
21. Bestandesaufnahme	4
22. Regierungssystem der Schweiz: Kollegium und Departementalsystem	6
 3. Rahmenbedingungen des Verwaltungswandels	8
(Entstehungs- und Entwicklungsprozess kantonaler Verwaltungsdepartemente)	
31. Wandel von "Departementen des Regierungsrats" zur "Verwaltungshierarchie"	8
32. Strukturelle Bedingtheit des Verwaltungswandels	9
33. Personelle Bedingtheit des Verwaltungswandels	40
34. Instrumentelle Bedingtheit des Verwaltungswandels	54
35. Politische Bedingtheit des Verwaltungswandels	67
36. Umfeld als Bedingung des Verwaltungswandels	80
 4. Kritische Würdigung: Dispositionen zu organisatorischem Wandel	93
41. Wachsender Konflikt "Kollegium" und "Departemente des Regierungsrats"	93
42. Zielkonflikte der Departemente beim Wandel zu Strukturspitzen	95
43. Verwaltungskultur	96
44. Krisenthese	101
45. Schlussbemerkungen	105
Beispiele Teil II	108
 Abbildungen	122
Literaturverzeichnis	158
Register, gemäss 1.Aufl. 1989	183

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsüberblick	iii
Inhaltsverzeichnis	iv
Abkürzungsverzeichnis Abkürzungen der Departemente	vi
Verzeichnis der Abbildungen	vii
Verzeichnis der Beispiele	viii
Beispiele Teile I	ix
Vorwort und Dank	1
1. Zielsetzungen	2
2. Ressortorganisation durch Direktionen und/oder Departemente	4
21. Bestandesaufnahme	4
22. Regierungssystem der Schweiz: Kollegium und Departementalsystem	6
3. Rahmenbedingungen des Verwaltungswandels	8
31. Wandel von "Departementen des Regierungsrats" zur "Verwaltungshierarchie"	8
32. Strukturelle Bedingtheit des Verwaltungswandels	9
32.1. Einführungsprobleme des Departementalsystems	9
32.11. Verzögerungen beim Wandel vom Kommissional-zum Departementalsystem	9
32.12. Scheu vor der Hierarchie und Verzicht auf Hierarchisierung der Departemente	16
32.13. Verbindung zum klassischen Ressortzuschnitt	20
32.2. Verwischung von Ressortministerien, Abteilungen usf. und der zentralen Kanzlei	23
32.21. Regierungsräte als Abteilungsleiter	23
32.22. Schwache Abgrenzung zwischen Abteilungen, Haupt- und Nebendepartementen	26
32.23. Undurchsichtigkeit in der Rolle der Haupt- und Nebendepartemente	27
32.3. Identitätsprobleme der Ministerialorganisation von Departement und/oder Direktion	30
32.31. Unsicherheiten bei der Einordnung der Verwaltungsteile in Departemente	30
32.32. Allmähliche Fehlinterpretation der Zielsetzungen der Departmentsorganisation	32
32.33. Mühe mit dem Selbstverständnis der Departmentsorganisation	37
32.34. Beamtenhierarchie und weitere verbindende Elemente und Grundmuster der Kantone	38
33. Personelle Bedingtheit des Verwaltungswandels	40
33.1. Beibehalten der alten Hierarchien	40
33.11. Landesbeamte	41
33.12. Beamtenhierarchie: "Zentrale Kanzlei"	43
33.2. Differenzierungsprozess der "zentralen Kanzlei"	46
33.3. Folgerungen aus strukturellen und personellen Entwicklungsschwierigkeiten	53
34. Instrumentelle Bedingtheit des Verwaltungswandels	55
34.1. Ausprägungen der Ressortorganisation auf Regierungsinstrumente	55
Amtsblatt	56
Staatskalender	57
Geschäftsberichte der Regierung (Amtsberichte)	59
Staatsrechnungen	61
Gesetzessammlung	63
Archivordnung	66

34.2. Folgerungen	67
35. Politische Bedingtheit des Verwaltungswandels	68
35.1. Politisierung der Verwaltungsorganisation	68
35.2. Verlaufsformen und Entwicklungsphasen	70
35.3. Beispiele der Direktions- und/oder Departementsumbildung	75
35.4. Zahl des Kollegiums	77
35.5. Folgerungen	79
36. Umfeld als Bedingung des Verwaltungswandels	80
36.1. Anpassungsleistung der Verwaltungsorganisation an den Wandel	80
36.2. Aufsteiger	81
36.3. Absteiger	81
36.4. Reihenfolge als Rangfolge	87
36.5. Auswirkungen auf die laterale Koordination	89
36.6. Auswirkungen auf Machtverschiebungen	91
4. Kritische Würdigung: Dispositionen zu organisatorischem Wandel	93
41. Nachsender Konflikt "Kollegium" und "Departemente des Regierungsrats"	93
42. Zielkonflikte der Departemente beim Wandel zu Strukturspitzen	95
43. Verwaltungskultur	96
44. Krisenthese	101
44.1. "Krise" der "herrschenden" Familienregimenter und "Krise" der Nationenbildung ..	102
44.2. Partizipations"krise"	103
44.3. Distributions"krise"	105
44.4. Intergrations"krise"	105
45. Schlussbemerkungen	105
Beispiele Teil II	108
Abbildungen	122
Daten zu Abbildungen	145
Literaturverzeichnis	158
Register, gemäss 1.Aufl. 1989	183
Olav Gulbransson Der Mensch denkt, Gott lenkt Titel	

ISBN 978-3-033-09667-7

Abkürzungsverzeichnis

Den folgenden Abkürzungen der kantonalen Direktionen und/oder Departemente werden die jeweiligen Autokennzeichen der Kantone vorangestellt.

- A Äusseres bis ca. 1872 , zT. 1904, anschliessend
- A Armenwesen/Soziale Wohlfahrt
- I Inneres
- J Justiz
- P Polizei
- M Militär
- E Erziehung, Bildung
- V Volkswirtschaft
- F Finanzen
- B Bau
- S Sanität/Gesundheitsdepartemente
- L Landwirtschaft
- FO Forstwesen
- K Kirchen
- VO Vormundschaft
- G Gemeinden
- Z übrige, wie Steuer, Assekuranz (Gebäudeversicherung und Feuerpolizeiaufsicht), Gewerbe, Verkehr, Energie, Strafanstalt

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1.	Verwaltungswürfel: Ineinandergreifen von Aufgaben, Instrumenten und Institutionen öffentlicher Verwaltungen	122
Abb.2.	Vollzugskommissionen der Verwaltung: Vorläufer der Ressortteilung durch Departemente/Direktionen des Regierungsrats und Einzelbeamtungen	123
Abb.3.1:	Kantonale Verwaltung TG 1978: Doppeldepartemente des Regierungsrats	124
Abb.3.2:	SG 1942-1945 Darstellung der Departemente und Doppeldepartemente des Regierungsrats (erste Griffregister nach Ressorts), unter Beipiele	
Abb. 4.	Übergänge: Entwicklungsphasen kantonaler Verwaltungen	125
Abb. 5.	Entwicklung kantonaler Verwaltungen (Graphik)	126
Abb. 6.1.	Verwaltungshierarchie der zentralen Kanzlei in Städterepubliken und Landsgemeindedemokratien	127
Abb. 6.2.	Vollzugskommissionen als System der Verwaltungsorganisation	128
Abb. 6.3.	Verbindung der Vollzugskommissionen durch die Verwaltungshierarchie der zentralen Kanzlei	129
Abb. 6.4.	Departamentalsystem und Verwaltungskommissionen	130
Abb. 6.5.	Fortdauer der Verbindung durch Verwaltungshierarchie der zentralen Kanzlei und Verwaltungskultur	131
Abb. 6.6.	Einzelbeamtungen neben der Verwaltungshierarchie der zentralen Kanzlei .	132
Abb. 7.	Reduktion der Regierungskollegien: Übergang zu deren Volkswahl	133
Abb. 8.1.	Wandel der "Beamtenhierarchie": Ratsschreiber	134
Abb. 8.2.	Wandel der "Beamtenhierarchie": Registratur	135
Abb. 8.3.	Wandel der "Beamtenhierarchie": Stellvertreter des Staatsschreibers	136
Abb. 8.4.	Wandel der "Beamtenhierarchie": Regierungsmitglied als Kanzleidirektor .	137
Abb. 8.5.	Departementssekretäre als Stellvertreter der Staatsschreiber	138
Abb. 9.1.	"Hierarchie": der Sekretäre (Departementssekretäre)	139
Abb. 9.2.	Staatsschreiber Kantone: Übereinstimmende Amts dauer	140
Abb. 10.1.	Organisationsrechtliche Grundlage der Departemente, Daten	145
Abb. 10.2.	Nebendirektionen und Abteilungen	146
Abb. 11.	Typen der Departemente (alle Kantone 1986)	147
Abb. 12.1.	Beurteilung der Strukturformen	148
Abb. 12.2.	Individuell-kantonale Strukturbilder: Grundlagen zur Beurteilung von Reformansätzen	149
Abb. 13.	Verwaltungsstrukturen als Antwort auf politische Herausforderungen . . .	150
Abb. 5a-91a	Daten zu Abb. 5-9.1	151

Verzeichnis der Beispiele

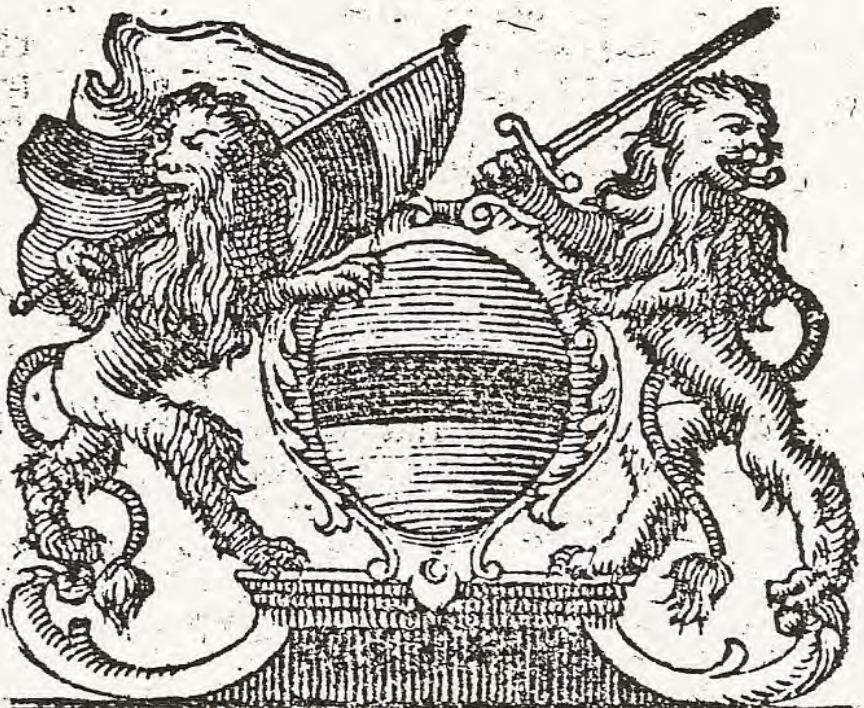
Verzeichnis der Beispiele, Teil I.:

Beispiel: Zug 1761	x
Beispiel: Bern 1830. Erneuertes Regimentsbuch. Die 5 Haupt- und einige Nebenkollegien .	xi
Beispiel: "reine Geschäftsverteilung" der Departemente des Regierungskollegiums SG 1833/34	
Beispiel: Regierungsräte als Vollzugsbehörden, AR Telephonbuch 1985	xiii
Olav Gulbransson Nur auf Stufen gelnagt man zur Höhe	xiv
Abb.32.:SG 1942-1945 Darstellung der Departemente und Doppeldepartemente des Regierungsrats (erste Griffregister nach Ressorts)	xv
Abb. 5. Entwicklung kantonaler Verwaltungen (Graphik)	xvi

Verzeichnis der Beispiele, Teil II:

Beispiel: St. Gallen 1834, Departemente des Regierungsrats	108
Beispiel: St. Gallen 1854/55, Hierarchische Unterstellung; Teilung der Kantonskanzlei ..	109
Beispiel: Nidwalden 1923: Departemente und Direktionen	110
Beispiel: Kanzlei Schreiber 1488, aus: Muheim, H. Der Landschreiber zu Uri, Altdorf 1962	
Beispiel: Hierarchie der russischen Bürokratie, zivil und militärisch	112
Olav Gulbransson Alter	113
Beispiel: Glarus 1873 "Sporteln-" und Gebühren Tarif, Regierungs-und Hypothekarkanzlei Leistungsbezogenes Verwaltungsentgelt	114
Beispiel: Glarus 1927 Regierungskanzlei, "die vier Sekretariate" der "Direktionen"	115
Olav Gulbransson Rat	116
Beispiel: Staatskanzlei Luzern 1937, siehe auch A LU 1937	117
Beispiel: "Von dem Verderben der Gesetze" Aus einem Lehrbuch des 18. Jahrhunderts ..	118
Beispiel: Solothurn 1793	119
Olav Gulbransson Bettler/Gott	120
Brief der Frau Dagny Bijörnson Gulbransson vom 20.9.1987. Genemigung Karikaturen ..	121
Olav Gulbransson Der Mensch denkt, Gott lenkt Titel, Rückseite	

Neuer
Schreib- oder Sach-
Kalender,
Auf das Jahr nach der
Geburt Jesu Christi, 1761.
Ist ein gemein Jahr von 365. Tagen.



Gedruckt zu ZUZ
Bei Johann Michael Blunsch,
Stadt-Buchdruckern.

Beispiel Bern 1830: Erneuertes Regimentsbuch. Die 5 Haupt- und einige Nebenkollegien

41

— 31 —

Sekretariat und Bedienung der hohen Regierung.

Staats-Ganzley.

Mnhgr. Albr. Friedr. May.	1827
Rathsschreiber:	
Herr Wurtemberger, Franz Ludwig.	1825
Commissionsschreiber:	
Herr Thormann, Wilhelm.	1824
— von Wagner, Albr., zweiter Sekretär des Finanzrats.	1824
— Wittenbach, Rudolf.	1825
— Beesleder, Carl.	1829
Ganzley-substitut:	
Herr Hoop, Eduard.	1826
— Stettler, Eduard.	1829
— May, Gabriel.	1829
Ganzleyregisterator:	
Herr von Herbst, Carl Ludwig.	1803
Überseher:	
vacat.	

Grossweibel:

Herr von Morlot, Gottlieb Emanuel.	1828
Rathhaus-Administrator:	
Herr von Sinner, Rud. C. Friedrich.	1828
Weibel und Läufer:	
Weibel, Rie, Samuel.	
— Fischer, Rudolf.	
— Harder, Daniel.	
— Jenzer, Gottlieb.	
— Lüthardt, Johann Christoph.	
Ganzley-Läufer, Düfresne, Samuel.	
— Dübi, Ludwig.	
Seckelmeister-Läufer, von Nütte, Rudolf.	

Die fünf Haupt-Collegien.

Geheimer Rath.

Thro Gnaden Mnhgr. Amtschultheiss	
Fischer, Präsident.	
Thro Gnaden Mnhgr. alt-Schultheiss	
von Wattenwyl.	wegen,
Mnhgr. Seckelmeister von Muralt.	
Mnhgr. von Mülinen, gew. Schultheiss.	1827
Mnhgr. alt-Seckelmeister von Jenner.	1827
Mnhgr. Rathsherr Steiger.	1826
Mnhgr. Rathsherr von Diesbach.	1827
Sekretär: Herr von Wattenwyl, Bernh. Friedr. 1829	
Weibel: Rie, Samuel.	

Finanz-Rath.

Mnhgr. Seckelmeister von Muralt, Präsident,	
von Amtes wegen.	1826
Mnhgr. Rathsherr Lombach.	1821

3

— 32 —

Mnhgr. Rathsherr von Tavel.	1824
Mnhgr. Rathsherr Steiger.	1827
Mnhgr. Rathsherr von Diesbach.	1827
Herr Tschärner, Rudolf, von Bümpliz.	1825
Herr Imhoff, R. L. Balthasar, von Villeneuve.	1827
Weibel: Jenzer, Gottlieb.	
Läufer: von Nütte, Rudolf.	

Seckelschreiber.

Seckelschreiber: Herr Zehnder, Eduard.	1822
Seckelschreiber-Substitut: Herr von Muralt, Eduard.	1826

Buchhalter.

Buchhalter: Herr von Jenner, Albr. Rud. Ludwig.	1828
Cassier: Herr von Sinner, Carl.	1805
Substitut der Buchhalterey: Herr von Stürler, Eduard.	1824
Zinsrodel-Bewalter: Herr Haller, Albr. Emanuel.	1827
Substitut des Zinsrodel-Bewalters: Herr von Tavel, Carl.	1827
Läufer: von Nütte, Rudolf.	

Lebens-Commissariat.

Obercommissarius: Herr Woh, Albr. Rudolf.	1817
Untercommissarius: Herr Tschärner, Rudolf.	1824

Justiz- und Polizey-Rath.

Mnhgr. Rathsherr Tschärner, Präsident.	1819
Mnhgr. Rathsherr Wurtemberger.	1825
Mnhgr. Rathsherr Beesleder.	1828
Herr Manuel, Rud. Gabriel.	1827
— von Wattenwyl, Rudolf Wilhelm.	1828

Auditoren.

Herr von Dug'purga, Ludwig, Sekretär der Zoll-Commission.	1824
— Thormann, Alex. Victor Ludwig, Hauptmann.	1829

Üblichen Geschäftsreglemente oder Geschäftsordnungen¹¹.
Beispiel St. Gallen 1833

- 67 -

N a c h r a g.

C i v i l , R i c h e n-

und

Militär-Etat

der

elbgemütslichen Standes

St. Gallen,

für das Jahr 1833.



Landesbibliothek
St. Gallen.
im Jahre der Schaffung des Staates.

In Gemütsheit des neuen Geschäftsreglements des kleinen Reichs wurden die Kommissionen des kleinen Reichs aufgehoben und die sieben Reichsbüchereien bestellt:

1. Departement des Neuen:

Herr Regierungsrath Baumgartner,
Steinmann, Stellvertreter.

2. Finanzen:

Herr Regierungsrath Baumgartner,
Steinmann, Stellvertreter.

3. Domänendepartement:

Herr Regierungsrath Mühl,
Näff, Stellvertreter.

4. Departement des Innern:

Herr Regierungsrath Städler,
Lambmann, Stellvertreter.

5. Departement des Vermögens- und Kriegerwesens:

Herr Regierungsrath Halt,
Müller, Stellvertreter.

6. Justizdepartement:

Herr Lambmann Müttli,
Regierungsrath Halt, Stellvertreter.

7. Polizeidepartement:

Herr Regierungsrath Näff,
Städler, Stellvertreter.

Ferner wurden gewählt zum

Amtsfäger:

Herr Dr. August Sonnenbach, von St. Gallen.

Bertheiliger in Kriminalfällen:

Herr Advokat Michael August Wegelin, von St. Gallen.

Beispiel: Regierungsräte als Vollzugsbehörden, AR Telefonbuch 1985

- Verwaltung von Appenzell A. Rh.
 Auskunft
 Kasernenstr. 17B **53 11 11**
 Amt für Berufsbildung
 Oberdorfstr. 3 **53 11 11**

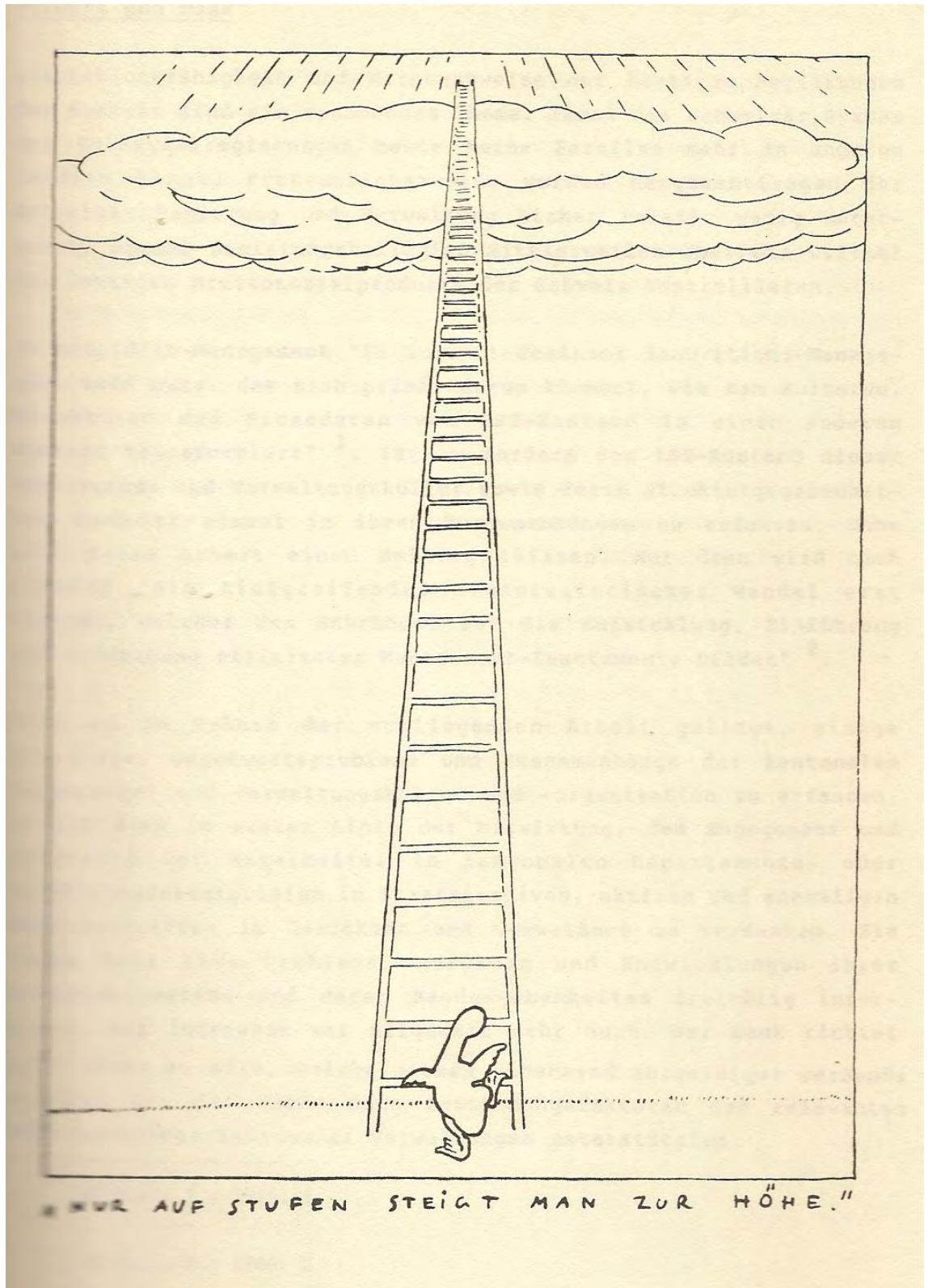
Finanzsekretariat
 Kasernenstr. 17 **53 11 11**
 Fremdenpolizei
 9043 Trogen **Ø 94 24 61**

Tiefbauamt
 Kasernenstr. 17A/B **53 11 11**
 Verhöramt
 9043 Trogen **Ø 94 24 61**
 Ausser Bürozeit in dringenden
 Fällen: Polizeikommando Trogen
Ø 94 26 26
 Volkswirtschaftssekretariat
 Kasernenstr. 17 B **53 11 11**

Regierungsräte
 Höhener Hans
 Erziehungsdirektion Teufen
33 11 28

Hohl Hans Ueli Finanz- und
 Steuerdirektion
 9412 Lachen (AR) **44 37 70**
 Leuzinger Jost Polizei- und
 Justizdirektion
 Assekuranzdirektion Herisau
51 23 25
 Mettler Hans Sanitätsdirektion
 Herisau **51 68 62**
 Büro Kasernenstr. 17 **53 11 11**
 Niederer Hansjakob
 Baudirektion Trogen **94 14 04**
 Reutlinger Rudolf Dr.
 Volkswirtschafts- u.
 Militärdirektion Herisau
51 35 22
 Stricker Alfred Landwirtschafts-
 und Forstdirektion
 Gemeindedirektion Stein
59 14 86

Kantonalbank Appenzell-
 Ausserrhodische
 Schalteröffnungszeiten siehe
 unter Banken und Sparkassen
 Obstmarkt **Ø 53 51 51**
 Kantonsgerichtspräsidium Abt. II
 u. IV Konkurs- u. Ro. Richter
 Sturzenegger Walter
 Unt. Steinegg 9 **Ø 51 66 35**
 Geschäft **52 14 41**
 Kantonsingenieurbüro
 Kasernenstr. 17A/B **53 11 11**



"NUR AUF STUFE N STEIGT MAN ZUR HÖHE."

A SG 1942: Staatskalender, neu Seiteneinschnitte

Staats-Kalender

des

KANTONS ST. GALLEN

1942/45

(Herausgegeben im Oktober 1942)



Verlag Staatskanzlei St. Gallen
1942

P 3/15

Bundesbehörden
Gesandtschaften Konsulate
Grosser Rat
Regierungsrat u. Departements
Bezirks- und Gemeinde- behörden
Betreibungs- u. Konkursbeamts
Richterliche Behörden
Anwalte und Rechtsagenten
Konfessionelle Behörden, Geistliche
Inhaltsverzeichnis

A SG 1948: Staatskalender: Uebergang zu Seiteneinschnitte nach
Departementen



Staatskalender des Kantons St.Gallen

1945/48

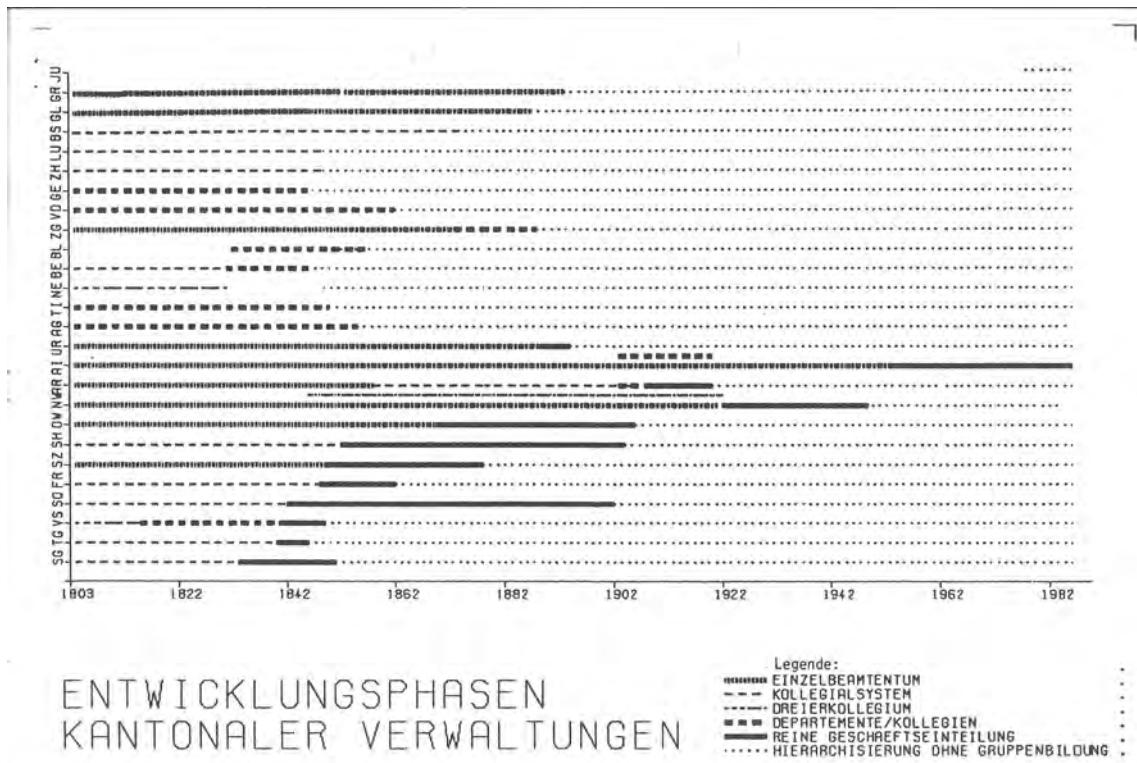


D 3/15

Herausgegeben von der Staatskanzlei. Abgeschlossen Ende Oktober 1946.

Bundesbehörden
Gesandtschaften Konsulate
Grosser Rat
Regierungsrat
Departements: Volkswirtschaft
Innere
Erz. und Mil.
Finanzen
Justiz
Just. und San.
Polizei
Vertahr
Staatliche Unter- nehmen: Kantonalbank
Bezirks- und Gemeinde- behörden
Betreibungs- u. Konkursbeamts
Richterliche Behörden
Anwalte und Rechtsagenten
Konfessionelle Behörden, Geistliche
Inhaltsverzeichnis

Abb. 5



Vorwort und Dank

Adaptationsfähigkeit und Wirkungsweise der heutigen Regierungen der Schweiz sind ein spannendes Thema. Zumal das Schweizer System der Kollegialregierungen heute keine Parallelen mehr in anderen Ländern kennt. Erstaunlicherweise wurden Managementfragen der Schweizer Regierung und Verwaltung bisher relativ wenig untersucht, obwohl Regierungskollegien mittlerweile über ein Drittel des heutigen Bruttosozialprodukts der Schweiz kontrollieren.

Wo Nonprofit-Management "in Zukunft dominant Innovations-Management sein muss, das sich primär darum kümmert, wie man Kulturen, Strukturen und Prozeduren vom IST-Zustand in einen anderen Zustand transformiert"¹, ist zu fordern, den IST-Zustand dieser Regierungs- und Verwaltungskultur sowie deren Strukturgegebenheiten zunächst einmal in ihren Zusammenhängen zu erfassen. Dazu will diese Arbeit einen Beitrag leisten. Nur dann wird nach SCHWARZ "ein tiefgreifender organisatorischer Wandel erst denkbar, welcher den Nährboden für die Entwicklung, Einführung und Handhabung effizienter Managementinstrumente bildet"².

Wenn es im Rahmen der vorliegenden Arbeit gelingt, einige Grundzüge, Gegenwartsprobleme und Zusammenhänge der kantonalen Regierungs- und Verwaltungskultur und -organisation zu erfassen, so ist dies in erster Linie der Mitwirkung, dem Engagement und Interesse der Mitarbeiter in kantonalen Departements- oder Direktionssekretariaten in Staatsarchiven, aktiven und ehemaligen Führungskräften in Gerichten und Verwaltung zu verdanken. Sie haben über ihre Probleme, Aufgaben und Entwicklungen ihrer Arbeitssituation und deren Randgegebenheiten freimütig informiert. Das Interesse war allgemein sehr hoch. Der Dank richtet sich daher an alle, welche dieses zunehmend ehrgeiziger werdende Projekt bei der Suche nach Bestimmungsfaktoren der relevanten Führungskultur kantonaler Verwaltungen unterstützten, insbesondere an Dr. Klaus Edel, Universität St.Gallen, für die technische Unterstützung³.

¹ SCHWARZ, P.: 1986: 2

² SCHWARZ, P.: 1986: 2

³ Dieser Band erschien 1989 im Verlag Paul Haupt, Bern und Stuttgart, unter ISBN 3-258-04047-8; der Zusammenhang zu Band "13 Kantone, 2017" ist unübersehbar (Bildband, Anhang), ISBN 973-3-033-06331-0.

1. Zielsetzungen

Das Ziel der Arbeit besteht darin, der Verwaltungspraxis Entscheidungsgrundlagen für die Bewältigung des künftigen Wandels der Verwaltungsorganisation auf der Basis von Regierungskollegien⁴⁵ zu liefern.

Bezüglich der Schweizer Verwaltungsstrukturen bestehen nämlich beträchtliche Forschungslücken. Dabei bildet insbesondere die Arbeitsteilung der auf allen Staatsebenen verbreiteten Regierungskollegien, die sog. Geschäftsverteilung in Ressortministerien und der darauf basierende hierarchische Aufbau der Verwaltungsorganisation einen dunklen Fleck auf der Karte der Schweizerischen Verwaltungslandschaft. Was daher zu kurz kommt, sind die für die Zukunftsbewältigung wichtigen Fragen der wechselseitigen Zusammenarbeit innerhalb der Regierungskollegien und zwischen den Ressortministerien und Amtsstellen. Man spricht von der lateralen Koordination der Organisation.

"Da Organisationen" nach MINTZBERG "über natürliche Strukturen verfügen, kann die Harmonie der Teilbereiche Schlüssel zum Erfolg werden"⁶. Daher versucht die vorliegende

⁴ Neben den deutschen Freistädten Lübeck, Bremen, Hamburg sind die Schweizer Kantone schliesslich die einzigen, welche Personenmehrheiten als "republikanisches Staatsoberhaupt" WALTHER, 1907 beibehalten haben.

⁵ Das zugrunde liegende Projekt zielte auf Verwaltungsvergleich in Sachen Organisationsentwicklung kantonaler Staatsverwaltungen. Den methodischen Einstieg hierzu bildeten semi-strukturierte **Interviews**, aber nicht mit den Regierungsmitgliedern, sondern mit deren Sekretären und den Staatsschreibern (Anzahl über 44). Überraschend war hierbei, dass der Rahmen in dem die Arbeit der Departementssekretäre stattfindet, nämlich die Organisation dieser Verwaltungen, kaum dargestellt war, auch nicht in ihrer Entwicklung, so dass dies mit Hilfe der **Staatsalmanache** versucht wurde. Dabei konnten die kantonalen Staatsarchive dazu gewonnen werden, unsere zahllosen Fragen zu beantworten. Das ursprüngliche Nationalfondprojekt Nr. 4.503.0.82.06 wurde daher ausgeweitet von vier auf dreizehn und mehr Kantone, sowie von der Darstellung der Gegenwart im Vergleich auch auf den Längsschnitt. Ein Teil der Basis der vorliegenden Untersuchung liegt nun vor in Form der Monographie: "13 Kantone 1803-2016: Blick auf ihre Organisation, von der Geschäftsverteilung auf Regierungsstufe zur Reorganisation der kantonalen Staatsverwaltung", Teufen, Cubix easy ag, 2017. Dort sind Teile der Datenbasis, Portraits der Kantone, Strukturbilder für sämtliche Kantone zu ausgewählten Zeitpunkten und der Anhangband nachzuschlagen. Die vorliegende Monographie war stets als Destillat dieser Untersuchungen gedacht.

⁶ MINTZBERG, H., 1982, II:7 (Harvard Manager)

Arbeit, nicht nur den Bedingungsrahmen der Verwaltungsorganisation⁷, sondern insbesondere auch die sie bestimmende Verwaltungskultur abzustecken. Damit will diese Arbeit einen Beitrag zur Sensibilisierung der kantonalen Verwaltungen für deren Probleme bei der Bewältigung des Anpassungsdruckes der Gesellschaft leisten. Durch die Veränderungen von Gesellschaft und Wirtschaft steht auch das Management kantonaler Verwaltungen unter zunehmenden Anpassungzwang an das sich verändernde Umfeld. Mit einer Durchleuchtung der Verwaltungsorganisation und der sie prägenden Verwaltungskultur will sich die Arbeit nicht auf einen Typus von Verwaltungsdepartementen (bzw. -direktion, Ministerium) z.B. Ministerium für Erziehung, Inneres oder auf einen Kanton als Untersuchungsobjekt beschränken. Vielmehr wird versucht, sowohl den Querschnitt über mehrere Kantone, wie auch den Längsschnitt über die durchlaufenen "Entwicklungsphasen" der kantonalen Verwaltungsorganisation⁸ seit der Entstehung der heute massgebenden Grundgliederung, der Verwaltungsdepartemente und /oder -direktionen herzustellen. Der Verwaltungsvergleich verspricht hier Erkenntnisgewinn. Um etwas Übersicht über alle vorhandenen Verwaltungsdepartemente und /oder -direktionen seit

⁷ Zum Bedingungsrahmen der Organisation, der eine Beurteilung von Chancen der Verwaltungsorganisation zu erfolgreichem Wandel erst erlaubt (Auswahl in Anlehnung an HILL, FEHLBAUM, ULRICH, 1974) sind z.B. zu zählen: Entwicklungsgeschichte und "Politik" des Systems, insbesondere schwere Krisen, Entwicklung und Schwerpunkte der Leistungen, wichtige Anliegen der Systemleitung (Parlament, Regierung und Verwaltungsleitung), subjektive Bestimmungsfaktoren wie Bereitschaft der Systemmitglieder zu Reorganisationen, Bereitschaft zu echter Auseinandersetzung mit Problemen, zeitliche Überbelastung der Leitungskräfte, innerorganisatorische Beziehungen zwischen Abteilungen und Leitungskräften, aufgabenspezifische Bedingungen wie voraus zu sehende Umfeldänderungen, Standort und Standortzerplitterung, innerorganisatorischer Layout, Einstellungen und Beziehungen zum Umfeld (Bürgern, Parteien, Wirtschaft, Verbänden anderen staatlichen Ebenen usw.), Stand der Computertechnologie, Personenspezifische Bestimmungsfaktoren wie Personal- und Besoldungsrecht, Zielsetzungen und Potentiale der Personalpolitik, Altersstruktur, Ausbildungs- und Berufsstruktur, Diskrepanz zwischen Anforderungen und Potential. Allgemein geht es somit darum, den Geist des Systems (Verwaltungsorganismus) und seine allgemeine Situation zu erfassen und zu verstehen.

⁸ Die umfangreiche Befragung kantonaler Departements- oder Direktionssekretäre zum Themenkreis Verwaltungsmanagement erwies sich eher als blosse Symptomerfassung der dahinterliegenden typischen Entwicklungen der Verwaltungsorganisation. Stellvertretend für viele Departements- oder Direktionssekretariate sei ein Problemaufriss des Direktionssekretariats BEVEV erwähnt: "Viele Dinge stehen nebeneinander, die nichts miteinander zu tun haben. Andere Dinge, die man nicht bedenkenlos trennen kann, sind auf verschiedenste Instanzen zergliedert." So war z.B. das heutige Wasseramt ein überaus mühsames Gebilde. Der Chef Gewässerschutz hatte keinen Stellvertreter, aber 13 Adjunkte, alle gleichgestellt.

1830 und in allen Schweizer Kantonen zu gewinnen, sind Abkürzungen der Ministerien gemäss dem vorstehenden Abkürzungsverzeichnis festgelegt worden, zB. SHP=Schaffhausen: Polizei.

Den Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung bildete eine vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierte Studie. Sie hatte zum Ziel, in den vier Kantonen, Bern, Glarus, St.Gallen und Thurgau die "Vorboten der Ressortministerien", die sog. Departements- oder Direktionssekretariate in ihrer Führungswirksamkeit zu erfassen. Die so gewonnene Aussagenbasis erwies sich indessen als wenig kohärent. Sie trug vielmehr dazu bei, die Notwendigkeit tieferliegender Analysen der Regierungs- und Verwaltungsorganisation offenzulegen. Das Interesse für eine Analyse der Grundzusammenhänge der Verwaltungsorganisation durch Regierungskollegien war geweckt und erschien im Laufe der Untersuchung allmählich im Licht der Erreichbarkeit. Insbesondere die Frage, welche kantonale Verwaltungsorganisation, z.B. Bern oder Zürich, die anderen Kantone in ihrer heutigen Führungsstruktur geprägt haben möchte, rückte ins Blickfeld. Um diese Frage zu lösen wurde versucht, weitere Kantone zu befragen, bzw. zur Selbstanalyse zu ermutigen. Dabei war es von Vorteil, dass einige Kantone (Solothurn, Fribourg) dazu begeistert werden konnten, die sog. Geschäftsverteilung ihrer Regierungskollegien selbst zu erheben, bzw. selbstständig zu ergänzen (Zürich, Thurgau, Graubünden), oder bei der Zusammensetzung der gesetzlichen Grundlagen der Organisation aktiv mitzuwirken (Obwalden, Nidwalden, Schwyz, beide Appenzell).⁹

2. Ressortorganisation durch Direktionen und/oder Departemente

21. Bestandesaufnahme

Um die Bildung und laufende Anpassung der kantonalen Verwaltungseinheiten verstehen und beurteilen zu können, muss die Frage nach der Aufteilung der Direktionen und / oder Departemente auf Regierungsräte, d.h. auf die Mitglieder des Kollegiums gestellt werden (sog. Geschäftsverteilung). Dafür ist eine Bestandesaufnahme der Verwaltungsorganisation notwendig. Hierbei kommt dem Alter der Organisation, ihren Traditionen, Einstellungen

⁹ Dabei handelt es sich oft um äusserst aufwendige Recherchierarbeiten zur Ermittlung der organisatorisch relevanten Regierungsratsbeschlüsse (RRB). Diese ergänzen das kantonale und eisd. Organisationsrecht. Für dessen vergleichende Bearbeitung siehe Darstellung der Einzelkantone, dort Anhang G 21, sowie BERCHTOLD, 1995a.

und Werthaltungen für erfolgreiche Bewältigung des Wandels Bedeutung zu. Diese Einflussgrössen lassen sich unter dem Begriff "Verwaltungskultur"¹⁰ zusammenfassen.

In Anlehnung an PÜMPIN¹¹ bedeutet Verwaltungskultur die Gesamtheit von Wertvorstellungen und Denkhaltungen, die das Verhalten der Regierungsmitglieder, Beamten und Angestellten und somit das Erscheinungsbild der Vielzahl von Gliedern, Abteilungen, Anstalten und Unternehmungen einer öffentlichen Verwaltungen prägen. Es ist davon auszugehen, dass sich die Individualität und Vielgestaltigkeit der schweizerischen Kantone auch in der Leistungsfähigkeit der Regierungskollegien und deren Verwaltungsstruktur durch Direktionen und / oder Departenente spiegelt.

Die folgenden Beobachtungen basieren daher auf der Überzeugung, dass die durchlaufenen Entwicklungen und die dabei gewachsene Verwaltungskultur Voraussetzungen für organisatorischen Wandel, für die Evolutionsfähigkeit des Systems, formen. Es ist

¹⁰ Durch den Aspekt des traditionsbedingten und des sozialen Wandels erhalten auch äusserst vielgliedrige Gebilde wie Verwaltungsorganisationen eine zusätzliche Dimension. Verwaltungsorganisationen bilden nicht nur Strukturen, die der Aufgabenerfüllung dienen. Sie sind mehr als ein "manipulierbarer Apparat", MUERI, 1979:118. Sie bilden Organismen, geprägt von der Eigengesetzlichkeit ihres Wachstums, der Geschichte und Einflusskraft der in ihr wirkenden Persönlichkeiten. Das 19. Jahrhundert braucht dafür den kraftvollen Ausdruck "Staatsorganismus" oder "Behördenorganismus", VON MOHL, 1859:644 ff. und legt in Geschäfts- oder Amtsberichten (BE 1851, GL 1888, SG 1851, TG 1875) grossen Wert darauf, dessen Lage und Wohlbefinden im Inneren und Äusseren, an Gliedern und im Umfeld zu beurteilen, gestützt darauf Massnahmen zu dessen Erhaltung oder Veränderung zu erörtern. FRENCH nennt diesen Teil einer Organisation Organisationskultur und deutet damit die Schwierigkeit der Einflussnahme auf diesen Teil des Organisationsgebildes an, FRENCH, 1977:32. "Die Organisationsentwicklung macht sich zum Ziel, Kultur sichtbar zu machen, sofern sie den Entwicklungsprozess fördert oder bremst", MUERI, 1979:118. Der Vergleich zwischen Organismus des Staats und demjenigen von Pflanzen ist naheliegend. Die Wurzeln des Gedankens liegen in der Staatstheorie: "Hat der Staat eine von der Summe seiner Mitglieder verschiedene Eigenpersönlichkeit, ist er eine Verbandperson, ein Organismus", WALTHER, 1907:40. "Wie ein physischer Organismus, z.B. eine Pflanze, nicht nur als Summe seiner Bestandteile, ... sondern auch mit der inneren lebendigen Kraft, sich aus sich selbst weiterzuentwickeln", WALTHER, 1907:41. Wie Kultur, Sitte und Sprache ist nach Savigny F.C. auch das Recht organische Lebensäußerung eines konkreten Volkes. Das organische Entwicklungsdenken ist im Grunde naturtheoretisch determiniert. Der "historischen" Rechtsschule liegt somit eine nur teilweise historische Rechtsauffassung zugrunde. Sie wird vom Schweizer Rechtslehrer Bluntschli, Schüler F.C. Savigny's, aufgegriffen, den organischen Rechtsgedanken ausweitend, SIMMEN, R. in: NZZ, Nr. 40 vom 17./18.2.1979:69.

¹¹ PUEMPIN et al. 1985:8

daher notwendig, auch Merkmale der Gesamtführung der öffentlichen Verwaltung: Regierung, Kollegiumssitzung, Aufgabenteilung der Regierung, Stabstellen der Regierung, wie Staatskanzlei und Departements- oder Direktionssekretariate sowie die dort eingesetzten Verfahren zu überprüfen. Die Suche nach der Gegenwartsrolle der Gesamtführungsebene beim administrativen Wandel zieht sich daher wie ein roter Faden durch die vorliegende Arbeit. Dabei sind Organisationsklima und Verwaltungskultur nicht ausklammerbar.

22. Regierungssystem der Schweiz: Kollegium und Departementalsystem

Die Regierungskollegien der Schweiz-dem einzigen Staate, wo das Kollegialprinzip als Regierungsgrundlage überlebt hat-bilden ein geeignetes Studienobjekt der Wirkungsweisen der Regierungs- und Verwaltungsorganisation in der Vielfalt der kantonalen und kommunalen Verwaltungswirklichkeit. Jedes Kollegium hat das Problem der **Arbeitsteilung (Differenzierung)** und dasjenige der **Zusammenfassung der Glieder (Integration)** im Verlauf seiner Entwicklungsgeschichte anders gelöst. Der Sprung zur Leistungsverwaltung, welche ihre Effizienz neu suchen muss, stellt die dagewesenen Formen der Arbeitsteilung im Kollegium grundsätzlich in Frage. Wie Arbeitsteilung und Integration neu gelöst wird, bildet Grundlage für den langfristigen Bestand und politischen Erfolg bzw. das politische Überleben des Staatsgebildes¹². Dies ist die Kernfrage für die Neuge-

¹² Differenzierung durch Abteilungs- oder Departementsbildung unterbricht Zusammenhänge, schafft Grenzen und Diskontinuitäten. Starke Arbeitsteilung und Differenzierung zwischen Departementen, Abteilungen/Stellen verlangen eine entsprechend starke Integration. Mit der Departements- oder Abteilungsbildung werden implizit schon Koordinationsprobleme angesprochen. Diese liegen indessen nicht nur beim klassischen Integrationsmechanismus der Schweizer Regierungssysteme (Kollegium), sondern werden durch eine Reihe weiterer Kräfte gefördert bzw. gebremst. KATZ und KAHN, 1966:38, heben z.B. neben Hierarchie und Macht als weitere auf Koordination (Integration) drängende Kräfte hervor: 1) gemeinsames Wertesystem bezüglich der Systemziele, 2) gemeinsames Normensystem hinsichtlich der Arbeitsaufgabe, 3) funktionale Interdependenz der arbeitsteiligen Rollen. Systemziele, wie den Staats- und Verwaltungsorganismus übergreifende Leitvorstellungen, sind mit der komplexer gewordenen Verwaltung, nicht mehr als einen die Verwaltungen durchdringenden "Esprit der Corps" fassbar. Die Verwaltung ist nicht mehr im Sinne LORENZ von STEIN'S, 1867:47, als die "arbeitende Staatsidee" konzipierbar. Das "Verständnis vom Staat als einheitsstiftendes Moment" (KOENIG, 1980:15) gilt z.B. für heterogene Gruppen von Verwaltungsmitarbeitern wie Krankenschwestern, Schullehrer, Sozialfürsorger, Vermessungsingenieure kaum als im Alltagsbild greifbar und selbstverständlich. Ein ähnliches Auseinanderfallen der Systemgruppen öffentlicher Verwaltungen, wie z.B. diejenigen eines Kantons gilt bezüglich den gemeinsamen Normensystem hinsichtlich der Arbeitsaufgabe, für eine Reihe funktionaler Interdependenzen der arbeitsteiligen Rollen. Andere sind

staltung der Organisation vor den Herausforderungen der Zukunft¹³. Die Veränderungen der öffentlichen Verwaltungen sind markant. Das Auseinanderfallen der gestellten Aufgaben und der dafür den kommunalen und kantonalen Verwaltungen zur Verfügung stehenden Institutionen und Instrumente ist beachtlich (Abbildung 1: Verwaltungswürfel). Gegenwärtig findet sich keine Kantonsverwaltung, welche die Aufgabenteilung nach Departementen und/oder Direktionen (ihrer organisatorischen Grundgliederung) nach einer vorwiegend an Gegegenwartsaufgaben und Problemfeldern orientierten Struktur vornimmt, vielmehr sind zahlreiche Elemente ererbt. So fehlt gelegentlich das Justizdepartement (GL). Was beim Blick auf das Strukturierungsverhalten der kantonalen Verwaltungen insbesondere auffällt, ist die zögernde Suche nach neuen Formen der Integration¹⁴. Was angesichts der wachsenden Komplexität und Verflochtenheit der Politik- und Verwaltungsebenen auf zunehmende Engpässe deuten könnte, ist die ungenügende Integration der Fachbereiche der Verwaltung. Diese erfolgt bei diesen "alten Strukturen" mehr vertikal zwischen den Staats- und Verwaltungsebenen, als horizontal innerhalb der Verwaltungssysteme.

Es erstaunt daher nicht, wenn rein gegenwartsbezogene Verwaltungsanalysen (TG 1970, GL 1975, SH 1979, VS 1985, LU 1986 usw.) den Kern des Integrationsproblems, das

durch ihre Entstehung in verschiedenen Verwaltungsteilen aus ihrem Zusammenhang gerissen (Vermessungswesen, Schatzungswesen, Materialwirtschaft). "Koordination (Integration) wird daher mit wachsender Differenzierung immer schwieriger, aber auch immer notwendiger", STAEHLE, 1980:450.

¹³ Gerade Bürokratien haben hierbei die Koordination niemals nur über **die Leitungshierarchie** (gemäß Kollegial- oder Kanzlerprinzip) gesucht, sondern die Koordinationsmechanismen: **Regeln, Programme, Vorschriften** eingesetzt. Bei den früheren Organisationsregelungen war indessen die Abgrenzung zwischen rein internen Regulativen, Reglementen und Dekreten weniger scharf. Man darf auch feststellen, dass diese nicht für wachsende Verwaltungsorganismen über einen Zeitraum von bis zu 150 Jahren konzipiert waren. In der Staatspraxis wurde bereits gelebt, was J. Ford später einmal sagte: Eine Organisation, die durch Richtlinien geführt wird, muss diese alle ein bis zwei Jahre überholen. Auch die übrigen Koordinations- oder Konfliktlösungsmechanismen von sozialen Organisationen gehören durchwegs zum Entwicklungsbild öffentlicher Verwaltungen: a) Zur Konfliktlösung: Konfrontation, Ausgleich von Meinungsverschiedenheiten, Erzwingen von Entscheidungen; b) Zur Integration: Hierarchie, Team oder Kommission, Koordinator, Koordinationsabteilung, vgl. z.B. die Klassiker des sog. "Contingency Models", LAWRENCE, LORSCH 1969.

¹⁴ z.B. durch Rückkoppelung, durch Richtlinien, durch Pläne, also der Verzicht, zwischen den Ressorts die Arbeitsabläufe neu zu konzipieren

Regierungskollegium, ausklammern¹⁵. Auf die Zahl der Regierungsmitglieder wird zwar gelegentlich eingegangen (Nidwalden 1986, Stadt Zürich 1985 und 1987 auf Druck des Souveräns, Kanton Bern zögernd), deren Zusammenarbeit weitgehend beiseite gelassen. Eine Mehrzahl der beobachteten Phänomene der Gegenwartsstrukturen bleibt dabei indessen uninterpretierbar. Daher versucht die vorliegende Analyse tiefer zu gehen und den Entstehungs- und Entwicklungsprozess kantonaler Verwaltungsdepartemente zu beleuchten. Es hat sich als unumgänglich erwiesen, mehr und zusätzliche Befragungen durchzuführen, als ursprünglich geplant¹⁶. Der Anhang- und Bildband (2017) lehnt sich im Aufbau eng an den vorliegenden Text an, um ein Nachschlagen des Quellmaterials zu erleichtern.

3. Rahmenbedingungen der Verwaltungswandels

31. Wandel von "Departementen des Regierungsrats" zu "Verwaltungshierarchie"

Fast alle gegenwärtigen Entwicklungsschwierigkeiten der Verwaltungs- und Departementsorganisation der kantonalen Regierungskollegien werden erst durchsichtig, wenn der Blick zurück zu den Wurzeln der Departementsorganisation gewagt wird. Dafür ist die Zusammenstellung von typischen Entwicklungabfolgen (Abbildungen 4 und 5) und von historischen Grundmodellen kantonaler Verwaltungsorganisation in verschiedenen Entwicklungsstadien hilfreich (Abbildungen 6.1. ff.).

Bei einem ersten Blick auf den Entstehungs- und Entwicklungsprozess kantonaler Verwaltungdepartemente (z.B. in die kantonalen Staatsalmanache, die Strukturverzeichnisse) fällt insbesondere auf: Zunächst nennt sich die kantonale Verwaltungsorganisation, d.h. die Ministerien oder Ressorts der Regierung schlicht "Direktionen und/oder Departemente des Regierungsrats". Aus dieser ersten Form der Arbeitsorganisation von Schweizer Kollegialregierungen, (in den Kantonen oft Regierungsrat genannt), entstehen die späteren Verwaltungdepartemente, d.h. die erste Gliederung der heutigen Verwaltungshierarchie in Ressorts oder Ministerien (Abbildung 2 und 6.3.).

¹⁵ was die Regierungskollegien z.T. sogar selbst fordern, vgl. Hayek Bericht der Stadt Zürich 1984/85.

¹⁶ Um diese Beobachtungen zu erzielen, war es notwendig, für mehrere Kantone die Grundzüge der Geschäftsverteilung der kantonalen Kollegialregierungen zu erheben (enthalten in der Monographie: "13 Kantone 1803-2016: Blick auf ihre Organisation, 2017, (Portraits der Kantone, Anhangband. Auch die vorliegenden Fussnoten beziehen sich auf die Datenbasis des 2017 abgeschlossenen Bandes.

Diese Feststellung bildet den Ausgangspunkt für die folgenden Bemerkungen zur Entwicklung der Schweizerischen Ministerien, der sog. "Direktionen und/oder Departemente des Regierungsrats". Die so gefundenen Grundzüge, Grundfragen und Entwicklungsschwierigkeiten der Verwaltung haben sich erst im Verlauf der Untersuchung ergeben. Dort ging es zunächst darum, die für die Verwaltungsentwicklung relevanten Fragen zu finden. Dabei wird die von HIS¹⁷ genannte Besonderheit wichtig: Erst an dritter Stelle, nach Landsgemeinde, Bevölkerung als Souverän und Landrat (Parlament) wird die Regierung erwähnt. Ihr obliegt in erster Linie der Vollzug und nicht das Festlegen von Richtlinien der Politik und die Überwachung ihrer Einhaltung. Der Wandel von der Eingriffs- und Hoheitsverwaltung zur Leistungsverwaltung wird somit von den Problemen bei der Suche nach dem eigenen Selbstverständnis der Gesamtführungsebene, den Regierungskollegien bestimmt.

32. Strukturelle Bedingtheit des Verwaltungswandels

Unter den Schwierigkeiten bei der Entwicklung der Departementsorganisation ist besonders aufgefallen:

- Einführungsprobleme: Verzögerungen beim Wandel vom Kommissional- zum Departementalsystem
- Scheu vor der Hierarchie
- Verwischung zwischen Ressortministerien, Abteilungen und der zentralen Kanzlei
- Identitätsprobleme der Ministerialorganisation durch Departemente und/oder Direktionen

32.1. Einführungsprobleme des Departementalsystems

32.11. Verzögerungen beim Wandel vom Kommissional- zum Departementalsystem

Verzögerungen beim Wandel vom Kommissional- zum Departementalsystem gehen schon aus den Entwicklungen in der ersten Entwicklungsphase hervor. Gemäss unseren Erhebungen zieht sich eine erste Entwicklungs- und Einführungsphase des Departementalsystems nach der Ablösung der Vollzugskommissionen bis in die Gegenwart hin (AI, NW).

¹⁷ HIS, 1938:432

Dies gilt aber in besonderer Weise auch für alle übrigen Kantone. Dabei ist eine besondere Strukturform, die sog. reine Geschäftseinteilung des Regierungskollegiums, aufgefallen. Dazu kommt eine Reihe weiterer Merkmale der Departementsentwicklung, die zeigen, dass eine erste Einführungsphase bis weit ins 20.Jahrhundert hineinreicht. Dies geht aus den folgenden Beobachtungen hervor, siehe (Abbildung 5).

Die Voraussetzungen des Systemwandels der kantonalen Verwaltungen beim Übergang vom Kommissional- zum Departementalsystem sind: Das Gedankengut und die Erfahrungen aus der französischen Revolution und der Helvetik. In der Folge der französischen Revolution kann sich in der Schweiz der Gedanke eines freiheitlichen, gewaltsenteiligen und demokratischen Staates in einzelnen Kantonen durchsetzen¹⁸. Aber erst nach einem politisch bedingten Umbruch um 1830, (Regenerationsverfassungen)¹⁹, kommt es -auf das **Startsignal St.Gallen's** hin²⁰- zur Einführung des Departementalsystems. Die neu ausdifferenzierten Ressorts nennen sich z.B. Rathsabtheilungen, Geschäftskreise, Referate oder Departemente²¹. Aus dem althergebrachten System der Vollzugskommissionen (vgl. Abbildung 2) werden die sog. "Departemente oder Direktionen des Regierungsrats". Dieser Übergang ist zwar jeweils mit Änderungen der Verfassung gekoppelt; kommt aber in den Anfangsjahren oft erst einige Jahre nach einer Verfassungsrevision in Gang (SG 1831/1833, TG 1837/1840, SO 1841/1842)²². Die "Departemente und/oder Direktionen des

¹⁸ FLEINER, 1980b: 264

¹⁹ Regeneration ohne GE, BS: siehe z.B. IM HOF, 1981: 104, 1984. Die liberalen Postulate verlangen insbesondere Obligatorium des Volksschulunterrichts, Volkswahl des Grossen Rates

²⁰ und nicht etwa Zürich's (Ustertag) oder Bern's

²¹ SG 1833 reine Departemente, genannt Rathsabteilungen, d.h. nur ein Vorsteher bzw. Inhaber pro Departement und nicht 2 bis 3 wie z.B. VD bis 1845, VS kurz vor 1842; übrige Kantone vor 1840 Mischformen vgl. Abbildung 5. SH 1852: Referate, TG 1840 Geschäftskreise. Daneben bleiben sog. "Dikasterien" bestehen wie GL gemäss Verfassung vom 2.10.1837 Paragraph 11, oder in "Staatskalendern" SH 1833, FR 1836. DIERAUER, 1904:55, meint für SG zum Thema: Einführung des Departementalsystems im Regierungskollegium: Der kleine Rat gab die schwerfällige Geschäftsführung mit vorberatenden Kommissionen auf und entschloss sich zur Einführung des Departementalsystems." Und "Bei den wiederholten Neuwahlen ergab sich jeweils eine starke freisinnige Mehrheit, mit der man vorwärts kommen konnte. Ein frischer Zug ergriff die ganze Staatsverwaltung."

²² im Gegensatz zu den Angaben bei HIS, 1938:444

Regierungsrats" sind in dieser **Experimentier- oder Pionierphase**, d.h. insbesondere in der Zeit vor 1846, nicht in den Kantonsverfassungen oder in Gesetzen erwähnt²³²⁴, sondern bilden zunächst reine Arbeitsinstrumente der Regierungskollegien; geregelt im Rahmen der in Europa üblichen Geschäftsreglemente oder Geschäftsordnungen²⁵.

Aufschlussreich für die Beurteilung genereller Entwicklungsprobleme der helvetischen Verwaltungsorganisationen gemäss Abbildung 5 ist die **späte** Ausbildung des Departementalsystems in grossen Stadtkantonen und Zunftregimen, Bern 1846, Genf 1847, Zürich 1849 und Basel-Stadt sogar erst 1875, sowie in den Landsgemeinde-demokratien. Besonders interessant ist hierbei die **Stufenabfolge der Entwicklung**. Einige Kantone kennen entweder **Vorphasen** der Departemente (Departemente/Kollegien) (BE, VD, TI, VS)²⁶, Departemente als sog. "reine Geschäftsverteilung" (12 Stände und die Bundesverwaltung 1850, siehe Abbildung 5)

²³ ohne SO 1842 (Geschäftsreglement) aber vom Kantonsrat genehmigt. In der Regenerationsverfassung von GL vom 2.10.1836, der ersten Verfassungsurkunde sind die Rathskommissionen, die Vorläufer der Direktionen von 1887, in der Verfassung genannt: Paragraph 62

²⁴ so noch in AR 1903 (Kantonsratsbeschluss vom 21.2.1902 zur Einführung der Departemente, davor drei Direktionen darunter Justiz und daneben Kommissionen), erst 1909 Gesetz

²⁵ Zusammengestellt für (fast) alle Kantone, Verzeichnis der Materialien und Abbildung 10. Angesichts der noch unscharfen Grenze zwischen Grossem und Kleinem Rat, Legislative versus Exekutive, RIKLIN, MÖCKLI, 1983:72: Der Kleine Rath ist eher als Ausschuss des Grossen Rats zu verstehen, dies unter dem Regime des Patriziats und der Zünfte), erscheint die Wahl dieser Form der organisationsrechtlichen Erlasse folgerichtig. Was erstaunt, ist ihr Beibehalten bis in die Gegenwart, deren Auswirkung es zu prüfen gilt, dies im Vergleich zu Gesetzen und Parlamentsverordnungen. Bis zum Übergang zum Departementalsystem teilen Mitglieder des "Kleinen evtl. des Grossen Raths" (BS 1862:17 Mitglieder, BS 1872:19) in die gemeinsame, kollegiale Erledigung der Geschäfte der Räthe oder Kollegienverwaltungen, so dass noch nicht von "Regierungsmitgliedern" gesprochen werden kann.

²⁶ VD mit je drei Regierungsmitgliedern pro "Departement", ähnlich TI für einzelne Departemente (I, F) oder Commissionen (E) vor 1850, BE 1831-1846 mit grossen Departemente/Kollegien, siehe A BE 1832 Regimentsbuch, FR, das die 13 Mitglieder des Staatsrates je in Gruppen zu mindestens 6 auf die "Dicasterien des Staatsrates" verteilt.

²⁷, oder sie verzichten zunächst noch einige Jahre auf die Neuerung und behalten ihre jeweiligen Kommissionsysteme bei ²⁸. Andere wiederum führen nur vereinzelte Direktionen und/oder Departemente ein, neben den weitergeführten Kommissionsystemen ²⁹. Die Bezeichnung "**Pionier- oder Einführungsphase**" (Abbildung 4) scheint dafür geeignet. Erstaunlich ist, dass sich diese Phase bis anfang der 50-er Jahre des 20. Jahrhunderts hinzieht (vgl. Abbildung 5).

Insbesondere bei Kantonen, die erst relativ spät mit dem Ressortprinzip zur Straffung der Verwaltungen durch klarere Arbeitsteilung in den Regierungskollegien, übergehen, bilden **politische**, d.h. verwaltungsexterne Bestimmungsfaktoren, darunter Staatskrisen, wichtige Voraussetzungen des Systemwandels. Dazu gehört neben den Verfassungsrevisionen im 19. Jahrhundert (ab 1831 folgende, bzw. ab 1846/47) ³⁰, insbesondere die **Reduktion der Mitgliederzahl** der Regierungskollegien (zusammengestellt für alle Kantone in Abbildung 7.) ³¹. Anschliessend brauchen Ressorts auf weniger Köpfe verteilt zu werden. Dies

²⁷ Bei der sog. reinen Geschäftsverteilung gemäss Behördennetat bilden die Departemente des Regierungsrat eine Liste im Inneren (nicht im Inhaltsverzeichnis) des Staatskalenders, siehe Beispiel SG 1834, SG 1833 und Abbildung 5. Unter den Departementen fehlen Verwaltungsinstanzen. Es gibt dort somit keine unterstellten Personen (Ausnahme Sekretär in einigen Fällen) oder Einheiten. Aufgeführt sind lediglich der sog. **Inhaber** (bis nach 1960 im Gebrauch SG, GL) heute Vorsteher des Departementes genannt, sowie sein Stellvertreter im Kollegium, evtl. der jeweilige Sekretär (SG, SO, FR, VS vgl. A SG 1833/34). Diese Entwicklungsstufe der Verwaltungsorganisation ergibt sich aus den jeweiligen Almanachen oder Staatskalendern für SG, TG, VS in den Anfangsjahren, für SO, FR, SZ, SH, OW besonders lange, für UR und AR kurz aber auffallend spät und wird in AI erst 1953 eingeführt.

²⁸ BS, ZG, GL, UR, GR vgl. Abbildungen 10. und 6.1.. Beispiel URI ab 1850 bis 1888 Standeskanzlei, noch keine Direktionen, ab 1887/88 M, F, P, B, I, daneben wirkten Erziehungs- und Diözesanrat für das Schul- und Staatskirchenwesen, STADLER-PFLANZER, 1980:69.

²⁹ einzelne Direktionen, insbesondere **Polizei** ZG 1876, NW 1851, AI 1902, (AR 1900 Vorstände Fabrikwesen, Gemeindewesen, Justizvorstand 2 Regierungsmitglieder) später Erziehung und Bau) neben den weitergeführten Kommissionsystemen später, z.B. NW 1911 Erziehung und Bau, GL Verfassung vom 2.10.1837, Paragraph 48, lit. k: Direktoren für Polizei, Salz, Zeughaus, Strassen.

³⁰ vgl. HBLS 1921-1934 für alle Kantone, insbesondere ZH, BE, SG, TG, GL

³¹ gemäss HBLS, HIS, 1938:437, sowie nach Angaben der Staatsarchive. Nach HIS "in der richtigen Erkenntnis, dass grosse Kollegien weniger arbeits- und beschlussfähig sind als kleine", erfolgt überall eine Reduktion ihrer Zahl.

erleichtert den beginnenden Ausbau der Verwaltungen.

Allgemein ist der Übergang vom Kommissionsystem zu den sog. "Departementen und / oder Direktionen des Regierungsrats" eher auf die **Initiative einzelner Regierungsräte** (Mitglieder des Kleinen Rats) zurückzuführen und weniger auf diejenige des Parlamentes³². Dieser Übergang erfolgt jedoch nicht abrupt, sondern beansprucht in den meisten Kantonen eine **Anpassungsphase**, z.B. die fehlende Hierarchisierung bei den 12 Kantonen mit sog. reiner Geschäftseinteilung oder die unförmig grossen Departemente/Kollegien in Bern bis 1846. Anschliessend prägen Entwicklungsschwierigkeiten, die bis in die Gegenwart reichen, die Verwaltungsorganisation³³. Charakteristisch für das Andauern von Elementen der "Pionier- oder Einführungsphase" der Departemente im 20. Jahrhundert ist z.B. der Verzicht auf weitere Hierarchiestufen nach der ersten durch die Departemente und / oder Direktionen³⁴ gebildeten Hierarchie, das starre Beibehalten älterer Formen der Kanzleihierarchie in den konservativeren Städterepubliken³⁵, oder die Departementsentwicklung in Landsgemeindekantonen³⁶. Noch 1923 besteht sowohl in Nidwalden wie in Schwyz nur ein Departement (E). Neben diesem "Departement" bestehen in Nidwalden einzelne Direktionen, in Schwyz sog. "**-wesen**".

³² SG 1833: Dominanz der Liberalen und Liberalkatholiken im Kollegium ab 1831, Reduktion des Kollegiums von 9 auf 7, Ablösung von Müller-Friedberg und Wahl von alt Staatsschreiber Gall Jakob Baumgartner zum Landammann 1833, TG 1840: "Das Parlament interessiert sich lediglich dafür, ob das neue System der Verfassung oder einem bestehenden Gesetz widerspricht (1839), zit. in: MEYER, B., 1942:152. SO 1842: Liberal, Reduktion des Kollegiums auf neun, 1851 auf 7, 1856 auf 5, vgl. Abb. 7.1.

³³ Vgl. Phase Hierarchisierung gemäss Abbildung 5, sowie Phase 2 und 3 gemäss Abbildung 4.

³⁴ ohne EMD, ohne FR das unter den Direktionen, Departemente und Abteilungen kennt, jedoch ohne klare Abgrenzung voneinander.

³⁵ vgl. Abschnitt 33. in LU, oder Elemente der Beamtenhierarchie wie den **Registrar** in BS, LU, GR, AG gemäss Abb. 8.3.

³⁶ wie SZ, NW, AR, usw. 1932 tragen in **SZ** zunächst nur zwei der -"wesen" die Bezeichnung Departemente (nämlich Erziehung und Staatswirtschaft). Das Attribut der Departemente, nämlich die Zuteilung von vollamtlich beschäftigten Sekretären, als Vollzugsbeamte für möglichst viele Departementsgeschäfte (also für Teilzeit - Aufgaben), nehmen sie erst zu diesem Zeitpunkt in Anspruch. Sie führen Sekretäre ein, während die übrigen -"wesen" auf die Bezeichnung "Departemente" und auf die Einführung von Sekretären der Departemente verzichten. Sie greifen auch **nicht** zu einem anderwo bewährten Kunstgriff: Verteilung des bestehenden Kanzleipersonals auf die neuen Departemente des Regierungsrats GL, LU, TG.

Auch in grossen Kantonen, die erst nach 1847/48 ohne äusseren Druck, aber deutlich erst im Gefolge des Sonderbundskrieges zum Departementalsystem übergehen³⁷, sind die liberalen Regierungen-darunter oft Einzelpersönlichkeiten-als **Promotoren** des Wandels und Systemwechsels zu erkennen³⁸. Die **Krisen** im Vorfeld der Entwicklung sind nicht zu übersehen³⁹. Sie haben den Wandel erst ermöglicht, obwohl über die Schwerfälligkeit des vorausgehenden Kommissionalsystems kein Zweifel besteht⁴⁰. Seit der beginnenden Gewaltenteilung zwischen dem Grossen-(Parlament) und dem Kleinen Rat (später Regierungskollegium) bleibt die Staats- und Verwaltungsorganisation nicht nur vom Dualismus der Strukturprinzipien, sondern vom sich zusätzenden **Gegensatz zwischen Parlament und Regierungskollegium** geprägt.

³⁷ gemäss Abbildung 5 , Beispiel: GE, der die Volkswahl der Regierungsräte als erster Kanton einführt. Ferner ZH 1849, BE 1846, BS erst 1875

³⁸ ZH A. Escher, alt Staatsschreiber 1849 als Promotor des Systemwechsels, vgl. GAGLIARDI, 1919:130, ähnlich in BE, SG (G.J.Baumgartner vor 1831 Staatsschreiber, dann Landammann).

³⁹ Kartoffelnot 1845-1847, Sonderbundskrieg, sowie zwischen 1831-1846 viele blutige Zusammenstösse, IM HOF, 1981:107.

⁴⁰ Dazu J. STOCKMAR (Bern) "Für die Vervollkommnung der Verwaltung, ein unerträglich langsames Ungeheuer, geschah nichts", HBLs, 1924:152. BE 1846-1850 liberales 9-er Kollegium. Anschliessend, nach dem Regime Blösch, Beibehalten einer konservativen Minorität im Berner Kollegium. Ferner "finden in den militärisch besetzten Kantonen Wahlen 1847 **unter den Bajonetten**" statt, die in ZG, SZ zur Abschaffung der Landsgemeinde führen, IM HOF, 1981:108. Bei neuen Verfassungen unter liberalen Regierungen gehen LU, FR, SZ zum Departementalsystem über, das sie aber beibehalten. LU 1848 fast vollkommen radikales Regime bis 1871, FR 1847-1856 rein radikales Regime, Nach 1861-1906 (RR Weissenbach 1906 lib. erstmals seit 1861) keine Berücksichtigung der radikalen Minorität im 7-er Kollegium. Andere erste Reformen in UR, OW 1850 (Geschäftsreglement), AR 1858. Oder STADLER-PFLANZER, 1980:73, für Uri: nach dem "Revisionsgewitter von 1887/1888" wies die eigentliche Staatsverwaltung eine einfache klare Struktur auf (u.a. Einführung von Direktionen). Damit setzen in Schweizer Kantonen allgemein Reformen viel später ein als die von STEIN vorgenommenen und von HARDENBERG weitergeführten Bemühungen zur Vereinfachung der Behördensysteme zu Beginn des 19. Jahrhunderts in allen deutschen Staaten, KNEMEYER, 1970. Nach UNRUH, 1977:27, zit. bei SCHÄFER, 1980:91, bestanden allein in Königsberg 13 Oberbehörden nebeneinander, die nur schriftlich miteinander verkehrten und nur durch die Person des Monarchen verbunden waren.

Aus der Einzeldarstellung der Kantone (Bern, Zürich, Glarus usw.)⁴¹ geht das zähe Abringen kleinster Entwicklungsschritte bis hin zur ersten Stufe der Verwaltungsvereinfachung gegenüber den "regierenden Geschlechtern in den Räten" hervor⁴². Bis in die Gegenwart zieht sich anschliessend dieser Kampf⁴³ mit den zunehmend **entmachtteten Parlamenten**⁴⁴ hin, wobei das Selbstverständnis beider Gewalten sich im geschriebenen Verfassungsrecht immer weniger erfassen lässt. Nach EICHENBERGER zerstörte schon die Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre und die beiden Weltkriege die "**legislativstaatliche**

- ⁴¹ Vgl. Band "13 Kantone" dort Portraits für ZH, SO, FR, SZ, SH, OW, NW, AR eigener Band, sowie Anhang G 24 Geschäftsverteilung
- ⁴² Dazu gehört insbesondere die oft verwinkelte Ablösung der Vollzugskommissionen (Verwaltungskollegen) durch Departemente und/oder Direktionen des Regierungsrats. Siehe insbesondere WINTELER, 1954, für Glarus, HBLS und JUNKER für Bern, Sonderbundskrieg von 1847/48 für Luzern, Fribourg, Schwyz. Für die Schweizer Verfassung vom 27.2.1848 (Abschaffung der "Kantonsgemeinde") war wiederum eher die Sorge um das Beibehalten der Ausserschwyziger Bezirke massgebend als andere Motive. Die Ausserschwyziger hatten sich schon einmal eine eigene Verfassung gegeben (27.4.1832), eine Abtrennungsgefahr, die erst nach der Gewährung der Gleichberechtigung im neuen SZ Grundvertrag vom 13.10.1833 beseitigt werden konnte, HUWYLER, 1970:4 ff..
- ⁴³ Für den Kanton Zürich besonders deutlich in der sog. Praxis der **genehmigungspflichtigen Verordnungen**. Ein prägnantes Beispiel hierzu: Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Motion Nr. 2084 betreffend Verbesserung des verwaltungsinternen Rekursverfahrens vom 13.11.1985: 4. Als "Rechtsgrundlagen des Regierungsrates als Rekursinstanz" bezieht sich der Kanton ZH dort ausdrücklich auf Paragraph 13 Abs.2 des OG RR vom 26.2.1899. Die dort vorzufindende Interpretation organisationsrechtlicher Erlasse als Kompetenznormen erscheint auf der Basis des Vergleichs und der Entstehungsgeschichte dieser Erlasse als rein interne Richtlinienpapiere (vgl. SG, TG, GE Anhang G 21) fragwürdig. Diese Reglemente oder Gesetze der noch schwach voneinander abgegrenzten grossen und kleinen Räte sind zwar von Parlamenten, gelegentlich sogar vom Souverän, genehmigt, verleugnen aber ihren Charakter als interne Richtlinienerlasse nicht. Besonders deutlich wird dieses Problem ferner z.B. in der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 28.4.1970 Art. 67 ff. (Vermischung von Kompetenz- und organisationsrechtlichen Normen). Für den Kanton BE: Siehe Anhang G BE 21)
- ⁴⁴ vgl. BLUM, R.: 1978:19 (Vertretungszahl nach Bevölkerung) ferner BLUM, 1978: 16 **Proporzwahl der kantonalen Parlamente**: zuletzt VD 1949, SH 1952/54, Majorz noch in GR, UR, OW, NW, AR, AI sowie KLEY, R. in: SJPW, 1978:11 ff., 33 ff, sowie 44 ff für die Massnahmen der **Parlamentsreformen** zusammengestellt für AG, BL, LU, SO, SG. BLUM, 1978:28 empfiehlt daher, die Verwaltung möglichst gut mit Kommissionen abzudecken, damit die Departementsvorsteher über informierte parlamentarische Geschrächspartner sowie über Möglichkeiten der Verwaltungskontrolle ausserhalb von Geschäftsprüfungs- und/oder Staatswirtschaftskommissionen verfügen.

Struktur" in der Staatswirklichkeit. Der "Exekutivstaat brach durch"⁴⁵. Daneben steht das Zögern beim Ausbau der Verwaltungshierarchie.

Die Ausweitung der **vermeintlich** als Nachtwächterstaat⁴⁶ gestempelten Staatsverwaltung zur zunehmend komplexer werdenden Leistungsverwaltung führt zur Verwischung der Möglichkeit zur Prioritätensetzung durch den Grossen Rat. EICHENBERGER'S Kritik hat daher an Relevanz und Bedeutung eher noch dazugewonnen: Die Regierung, die eigentlich nur in bedrängenden Notzeiten ihre dominante Stellung selbstbewusst eingenommen hat, ist häufig im Zweifel, wie sie die Verwaltungsfunktionen wahrnehmen, wie sie **ihr Verhältnis zum Parlament** bestimmen, was für Beziehungen sie zum Volk, zu den politischen Parteien und Interessengruppen unterhalten, ja, was letztlich das Wesen ihrer Position im Staate überhaupt ausmachen soll"⁴⁷. Ähnlich ist ihr Verhalten in Fragen der Verwaltungsorganisation zu beurteilen.

32.12. Scheu vor der Hierarchie und Verzicht auf Hierarchisierung der Departemente⁴⁸

Zu dem Zögern beim Einführen des Departementalsystems ("Pionierphase") gehört die langsame Zuordnung von Verwaltungseinheiten zu den neuen "Departementen". Es handelt sich um den "Verzicht auf Hierarchisierung", also um ein Problem, das die

⁴⁵ EICHENBERGER, 1965:167. Bei der Beantwortung der Frage nach der Zukunftsrolle der Verwaltung im Staate hebt auch WAGENER, 1978 die Kräfteverschiebung "weg vom Parlament", d.h. weg von demokratisch, aussengesteuerten "Exekutivfunktionen" zugunsten der weitgehenden Eigensteuerung der Verwaltung als besonders problemhafte Entwicklung hervor. Demgegenüber bestätigt etwa noch BATZ, 1978:142, den Legislativstaat (GR). Er erwähnt die "Regierungsaufgabe als Hauptaufgabe des Grossen Rats". SCHOOP, 1953:102 bemerkt für TG 1838 kritisch, der Kleine Rath, "der immer noch mehr verwaltete als regierte", gab 1838 erstmals den Rechenschaftsbericht heraus. Der Rechenschaftsbericht war damals im wesentlichen ein Kommentar zur erstmals publizierten Staatsrechnung.

⁴⁶ vgl. etwa BECKER, U. 1978:28: "Denn auch wenn wir uns bewusst machen, dass es den sog. **Nachtwächterstaat nie** gegeben hat, wird man sich schnell darüber einigen können, dass die Aufgaben des Staates und damit die Ansprüche an den öffentlichen Dienst niemals so weitreichend, umfassend und vielfältig waren wie in diesen Tagen unseres immer noch wachsenden Massenstaates." Vgl. ferner insbesondere die Behördenstrukturen durch Verwaltungskommissionen in den Almanachen und Regimentsbüchern der Schweizer Kantone. Elemente der Leistungsverwaltung wie Armenvögte, Erziehungsrath, Sanitätskollegien in Staat, Gemeinde, Zunftwesen und Kirche fehlen nirgends.

⁴⁷ EICHENBERGER, 1965:167

⁴⁸ Fehlende Zuordnung von bestehenden Verwaltungen zu den "neuen" Departementen

Gegenwart bestimmt, vgl. Abbildung 5. Die Departemente (die sog. Ressorts) sind in allen Kantonen und in der Bundesverwaltung **nicht als Spitzen der Verwaltungshierarchie** angelegt. Das Zusammenwirken dieser Teile im Rahmen des Kollegiums steht vielmehr im Vordergrund. In diesem Zusammenhang ist nicht nur die erstmals für St. Gallen festgestellte Form der **Selbstdarstellung** der Departementsorganisation zu erwähnen (sog. reine Geschäftseinteilung in SG 1833-1851), welche in 12 Ständen offenbar als Übergangslösung oder Zwischenphase der Verwaltungsentwicklung durchlaufen wird, darunter TG 1840-1846 (ohne Staatskalender), VS 1842-1849, FR 1847-1865, TI 1850-1859 ohne Staatskalender, ebenso BL bis 1860, SZ 1848-1878, UR 1888-1896, SO 1842 bis 1902, SH bis 1904, OW 1868-1907⁴⁹, AI ab 1953⁵⁰ und teilweise die **Bundesverwaltung** 1848-1851⁵¹.

Auch Kantone mit unmittelbarer Zuordnung von Verwaltungseinheiten zu den Departementen und/oder Direktionen teilen diesen nur einzelne, nicht aber alle Verwaltungsinstanzen zu (ZH 1849, BE 1846, LU 1848, AG 1855⁵², GE 1847, NE 1848). Zudem behalten die Kantone meist "Nebenhierarchien"⁵³ und/oder "Nebenregierungen" bei⁵⁴. Das Symptom des Verzichts auf Hierarchisierung der Departemente liegt somit auch in grossen Kantonen-wenn auch anders-vor. Es handelt sich dort nicht um die "fehlende hierarchische Zuordnung von bestehenden Verwaltungen zu den Departementen", sondern

⁴⁹ OW: 1906 zusammenfallend mit der Einführung des Rechtes auf Gesetzesinitiative, welches in den übrigen Landsgemeindekantonen seit je besteht (ohne SZ ab 1876, ohne UR ab 1929) siehe BLUM, 1978:16; dort auch Entstehung Gesetzes- und Finanzreferendum nach Kantonen, Proporzwahl der kantonalen Parlamente und Volkswahl der Regierung.

⁵⁰ vgl. Anhang A SG 1848-51, A AI 1953, TG 1842 (Departemente) bis 1846 kein Behördenverzeichnis, und UR ab 1964/65 bis 1986 ff. erneut als reine Liste "Verteilung der Direktionen" vor den "Direktionen des Regierungsrats" mit zugeordneten Verwaltungseinheiten geführt.

⁵¹ Quelle: Eidgenössischer Staatskalender erstmals hrsg. 1850:19, Bundesverwaltung. So nennt schon GRUNER (1984:229) die Kantone Pioniere der Staatsorganisation. Ihre Institutionen wurden in den Kantonen ausprobiert.

⁵² vgl. Staatskalender 1855, nicht Gesetz vom 23.12.1852

⁵³ etwa der Kirchenorganisation, der Erziehungsräte, Sanitätskollegien, für den Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland siehe z.B. THIEME, 1984:335

⁵⁴ z.B. die regierungsunabhängigen Erziehungsräte UR bis 1978, STADLER-PFLANZER, 1980:69,75, (nebengeordnete Verwaltungsbehörden, auch Diözesanrat), für SG siehe FAGANINI, 1974.

um das **Zögern bei deren Einführung und Ausbau**. So wählt der Zürcher Regierungsrat ab 1850 den Titel "Administrationen des Regierungsrats" anstelle von "Direktionen" und behält diese Bezeichnung anschliessend bis **1937** bei⁵⁵. Glarus verzichtet erst 1953 auf die Betonung des hierarischen Verhältnisses der "alten Verwaltungen" zu den "neuen Direktionen", wenn es die altertümlich und umständlich wirkende Bezeichnung im Titel '4. Direktionen und denselben unterstellte kantonale Verwalter, Beamte, Angestellte und Bedienstete' in die schlichtere 'Verwaltungsbehörden'⁵⁶ umändert.

Ein weiteres typisches Beispiel für die "fehlende Zuordnung von bestehenden Verwaltungen zu den Departementen" bildet die **Ausstattung** der sog. "Direktionsinhaber" (GL) oder Vorsteher (d.h. der Regierungsmitglieder) mit **Sekretären**. SG, VS, FR, SO (Stände mit reiner Geschäftseinteilung) billigen den "Departementen" oder "Direktionen" zunächst je einen Sekretär zu, im übrigen aber keine Instanzen (Ausnahme Finanzen) VS⁵⁷. SZ, SH, UR, AI verzichten in dieser Phase auf Sekretäre. Andere Kantone greifen noch

⁵⁵ Quelle: ZH Regierungsetat bis 1937, Staatskalender 1938. Die **Zürcher** Bezeichnung deutet damit gleich zwei Entwicklungssprobleme der Direktionen an: a) Es ist dem des Regierungsrats" 1850 offenbar wichtig, zu betonen, dass neben den bestehenden (separaten) Administrationen neu "Administrationen des Regierungsrats" existieren. b) Die "neuen" Administrationen zögern, "Direktionen des Regierungsrats" genannt zu werden; ein wichtiger Titel im Regierungsetat bleibt daher bei den "Administrationen des Regierungsrats". Ähnliche Schlüsse lässt eine Rubrik im Bericht der **Berner** Regierung 1837 zu: Zu den Besonderheiten der Berner Verwaltung gehören "Verwaltungskosten auf den Ämtern." Ämter und die damaligen Departemente/Kollegien stehen nebeneinander und nicht in einem hierarchischen Verhältnis zueinander.

⁵⁶ In **Glarus** wirkt die Bezeichnung "Verwaltungsbehörden" im Staatskalender noch heute (1986) "wie fehl am Platz". Sie folgt nämlich erst seit wenigen Jahren (ca 1978) unmittelbar den "Kantonalen Behörden" nach, die vor 1953 als Oberbegriff für Landsgemeinde und Landrat figurierten. "Verwaltungsbehörden" bezeichnete demgegenüber den Regierungsrat und die im zugeordneten Einheiten. Die Bezeichnung "Vollziehungs- und Verwaltungsbehörden" ist in einer Reihe von Kantonen im 19. und 20. Jahrhundert üblich: LU 1938, SG bis ca. 1964, UR, ZG, AR. Sie enthält die Kategorien Regierungsrat, Standeskanzlei, Archiv, Departemente des Regierungsrats, Bezirksbehörden, Kreisbehörden, später Gemeindebehörden, Kirchen-, Militäretat, Gerichte, Patentierte wie Ärzte, Hebammen, Apotheker, Rechtsanwälte usw. Anstelle der "Vollziehungs- und Verwaltungsbehörden" bleiben in GL bis 1953 die '4. Direktionen und denselben unterstellte kantonale Verwalter, Beamte, Angestellte und Bedienstete' bestehen. GL 1953 Staatskalender: "Kantonsbehörden" vor Landsgemeinde, Landrat. Anschliessend "Verwaltungsbehörden" vor Regierungsrat, Direktionen usw.

⁵⁷ Vgl. Phase der sog. reinen Geschäftseinteilung, gemäss Abbildung 5

unmittelbarer auf die gegebene "Hierarchie der Beamten in der zentralen Kanzlei" zurück und verteilen einfach die vorhandenen Ratschreiber (GL), Regierungssekretäre (ZG bis heute, LU), den Registrator (TG), die 4 Landschreiber und sogar den Abwart (UR)⁵⁸ auf die neuen Direktionen und/oder Departemente⁵⁹ (Vgl. Abb. 6.2.). Kantone, welche die sog. "Hierarchie der Sekretäre" schon im älteren System der Verwaltungskommissionen kennen (BE, AG, VD, VS, NE) behalten dieses System in den nachfolgenden neuen Direktionen und/oder Departementen bei, z.T. bis in die Gegenwart⁶⁰. Bei den Mitarbeitern der Staatskanzlei (zentrale Kanzlei) und denjenigen in den Direktionen und/oder Departementen, dem neuen Fremdkörper der Verwaltungsorganisation, handelt es sich um dieselben Personen.

Wo Sekretäre der Departemente der einzelnen Regierungsmitglieder an die Stelle der gemeinsamen Regierungs- oder Kanzleisekretäre der zentralen Kanzlei bzw. des Regierungskollegiums treten, scheint es sich um eine Art Statussymbol der einzelnen Ressortvorsteher zu handeln. Dies im Anschluss an die Departementseinführung⁶¹. Andererseits darf die Unabhängigkeit und Machtfülle der Regierungsmitglieder nach der Ressort einföhrung nicht überschätzt werden.

Gerade Kantone mit früher Departementseinföhrung gestehen den Ressortinhabern die

⁵⁸ z.B. Staatskalender UR 1912; als Nebenbeamtung der Landschreiber (Sekretär und Abwart), 1937 sicher nicht mehr, sondern erneut alle Sekretäre/Landschreiber a) in der Standeskanzlei und b) unmittelbar nach der Auflistung der Regierungsratsmitglieder unter "**Sekretariat und Bedienung**" bis 1976/78.

⁵⁹ vgl. Abbildung 9.1., aus der auch hervorgeht, wie lange die Wurzel, nämlich die Hierarchie der zentralen Kanzlei dennoch und parallel zu diesem System erhalten bleibt (LU, GL, TG). Umgekehrt zeigt diese Abbildung eine zweite Gruppe von Kantonen, in denen die Hierarchie der Sekretäre, ausgehend von den Verwaltungskommissionen (vor 1798, vor 1830), beibehalten wird bis heute, in den dortigen Direktionen.

⁶⁰ vgl. Abbildung 9.1.: heute noch in BE, FR, VS, NE "Hierarchie der Sekretäre" in Unterabteilungen, der Departemente oder Kommissionen (z.B. auch Finanz in ZH, AG vor 1850)

⁶¹ Sekretäre der Direktionen und/oder Departemente werden z.B. 1834 in SG, 1847 in FR 1847 und SZ 1878 vorgesehen. In FR und SZ bilden sie sich aber anschliessend um 1900 wieder zurück, um erst später wieder eingeführt zu werden; vgl. Abb. 9.1. SG kennt im Gegensatz zu BE nicht den ersten, zweiten, dritten Sekretär, wohl aber ab etwa 1900 vereinzelt den **Sekretäradjunkt**.

unabhängige, selbständige **Unterschriftsberechtigung** als Departementsinhaber nicht zu: SG 1833, TG 1840. Die Departements- oder Direktionsinhaber bedürfen der **Gegenzeichnung der Sekretäre**⁶², was die Nachbildung und Anlehnung der kantonalen Departemente z.B. an deutsche Ministerialordnungen verdeutlicht⁶³. Diese Vorschrift, welche z.B. in St. Gallen bis weit ins 20. Jahrhundert gelegentlich praktiziert wird, scheint der Absicherung der Entscheidungsgewalt der Minister Schranken aufzulegen, indem die Gegenzeichnung durch Staatsekretäre nachgeahmt wird.

32.13. Verbindung zum klassischen Ressortzuschnitt

Was bei der Beobachtung und Beurteilung des Entwicklungsverlaufs kantonaler Verwaltungsorganisation besonders erstaunt: Die **Anpassungsfähigkeit**, ja Schmiegsamkeit beim Übergang zu Departementen oder Direktionen des Regierungsrats an die davor bestehenden Kommissarialsysteme. Die neuen Departemente oder Direktionen des Regierungsrats treten an die Stelle der vorausgehenden Kollegien oder Kommissionen⁶⁴. Anders ausgedrückt: Bei ihrer Entstehung belegen die Departemente in den "neuen" Kantonen St. Gallen, Thurgau wie die Direktionen in den "alten" Kantonen Bern, Glarus präzis die Plätze der vormaligen Kollegien, bzw. Hauptkommissionen⁶⁵. Die Natlosigkeit des Übergangs überrascht. Die **Geschichts- und Traditionsgebundenheit** der kantonalen Verwaltungen erweist sich als stark, wohl auch als **Promotor erfolgreichen Wandels**⁶⁶. So bestimmt Art. 33 des St. Galler Geschäftsreglements vom 18.1.1833: Die "aufgestellten

⁶² Artikel 46 des **SG** Geschäftsreglements 18.1.1833, (Forderung nach Doppelunterschrift), eine Vorschrift, der in St. Gallen noch bis ca. 1950 gelegentlich nachgelebt wurde Quelle: Interviews H. Stadler, Y. Hangartner, St. Gallen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Reihe der St.Galler Regierungsräte im liberalen und romantischen Deutschland, insbesondere im liberalen Freiburg i.Br. und Tübingen ihr Studium absolvierten, was aber allgemein für die Elite (auch die Welsche) gilt, vgl. IM HOF, 1983:124. Abgeschwächt billigt das **AG** Gesetz vom 23.12.1852, Paragraph 108 und dasjenige vom 27.11.1885, Paragraph 69, den Sekretären das Recht zur Beglaubigung von Abschriften der Departementsdokumente durch ihre Unterschrift zu.

⁶³ BOECKENFOERDE, 1964:216

⁶⁴ vgl. A BE 1830, aber auch in GL, SG, TG.

⁶⁵ BE GL, SG, TG, wobei ZH, SG, TG, GL, GR, welche Abgrenzung in "Nebenräthe" des Kommissarialsystems nicht kennen, wohl aber BE, SO, und ab 1881 SH

⁶⁶ vgl. Generationenwechsel unter den Stabsbeamten als Voraussetzungen des Wandels, Anhang G 23, sowie CAVELTI, 1986:86

Departemente treten, jedes in seinen Fächern, in die Verrichtungen ein, die bis anhin den Kommissionen zugeschieden waren." Für die Ausgangsbasis der "Departemente des Regierungsrats" bestehen somit gemeinsame Wurzeln. Die Strukturmuster der kantonalen Regierungskollegien(vgl. Abbildung 6.3.) sind dabei im nur einen Schritt weit von der Struktur der europäischen Bürokratien entfernt, welche für die Schweiz im übrigen weitgehend untypisch waren. Nicht das Bürokratiemuster Bern's oder gar Zürich's war für andere Kantonsverwaltungen das Vorbild. Allen gemeinsam war das Modell der europäischen Bürokratien, wie sie sich nach Ludwig dem XIV. und nach Maria Theresia herausgebildet hatten. Dies betrifft sowohl das Schnittmuster der Verwaltungsressorts, wie auch dasjenige der Beamtenhierarchie (Kanzler, bzw. Schreiber, Sekretäre, Registrar). Dabei verstanden es die Eidgenossen hervorragend, alte Kollegienmuster der Landsgemeinde-Demokratien und der Zunftrepubliken mit dem europäischen Bürokratiemuster zu verbinden. Eine wichtige Voraussetzung bildete dabei die schon im 14. Jahrhundert enge Verbindung zu europäisch-höfischen Bürokratiemuster (Land- bzw Stadtschreiber, Ammann).

Diese engen Verbindungen der Schweiz zu Europa auf Bürokratie- oder Verwaltungsstufe überraschen um so mehr, weil die Schweizer Regierungen sich in wichtigen Fragen der Staatsorganisation vom europäischen Umfeld unterscheiden. Die Stände der Eidgenossenschaft misstrauen ja insbesondere dem monarchischen- bzw. dem Kanzler-Prinzip auf Regierungsstufe. So versäumen sie es, das dem Ministerial- oder Departementalsystem zuwiderlaufende Kollegialsystem auf Regierungsebene⁶⁷ abzulegen und behalten das

⁶⁷ "Die Einführung des sog. bürokratischen bzw. monokratischen Prinzips auf Kosten des Kollegialprinzips bedeutet die Entscheidung für den hierarchischen Aufbau von Verwaltungsbehörden", vgl. ALBROW, 1972:28 ff. zit. bei SCHÄFER, 1980:92. Genau diese Entscheidung ist es, zu der sich die Schweizer Behörden nicht durchringen konnten. Das Fehlen der Hierarchie ist bis heute klar erkennbar. Gefährliche Entwicklungen bahnen sich dort an, wo "Scheinhierarchien" die an sich vorhandenen Möglichkeiten der Koordination behindern. NEIDHART, 1981:15, spricht zu Recht von der "historisch bedingten Über-Dezentralisierung" und der "begrenzten Verwaltungskraft der Kantone". Die neu institutionalisierten verfassungs- und verwaltungsorganisatorischen Prinzipien lassen sich gegenüber den überkommenen Regelungen absolutistischer Staats- und Verwaltungsführung wie folgt abgrenzen: Bürokratisches Prinzip bzw. Kanzlerprinzip versus Kollegialprinzip, Bürgerherrschaft versus Adelsherrschaft, gewählte Organe versus selbsternannte oder vererbte Organe, geregelte Verfahren versus persönliche Willkür, Trennung von Regierung und Verwaltung versus absolute Herrschaft (Identität von Regierung und Verwaltung), Verwaltungsgliederung nach sachlichen (nicht territorialen) Prinzipien usw. siehe SCHÄFER, 1980:92.

Nebeneinander verschiedenster Strukturprinzipien bei⁶⁸. Dennoch entspricht das Grundmuster der Ressortorganisation der kantonalen Verwaltungen dem gängigen europäischen Modell der klassischen fünf Ministerien:

A Äusseres, M Militär, Krieg

I Inneres (inkl. Bau, Erziehung usw. als dessen Teile)

F Finanz, Haushalt

J Justiz

P Polizei (inkl. wirtschafts- und gesundheitspolizeiliche Teile)

Die Vorliebe für die "klassischen Strukturtypen" (der klassische Ressort-Zuschnitt) wird deutlich⁶⁹. Dieses Grundmuster gleicht dem preussischen Ministerialmodell⁷⁰. Es über-

⁶⁸ Um so interessanter ist es daher zu sehen, wie die zentralen Kanzleien der Schweizer Republiken, die Stadt- oder Landes- und späteren Staatskanzleien im 18. und 19. Jahrhundert ebenso wie die Ressorts präzis denjenigen grosser höfischer Bürokratien nachgebildet sind. Dies gilt für hierarchische Struktur des Beamtenaufbaus, aber insbesondere auch für deren Kraft und Einflussbereich auf alle übrigen Verwaltungsbereiche und Kanzleien. HINTZE, O.: 1908/1981:120 ff. "Vor allem aber in dem Kanzleramt ragt das alte Hofämterwesen noch in die moderne Zeit der Staatsministerien hinein. Und: DERSELBE: 139 ff. "... Darum hat auch Maria Theresia, als sie nach dem Erbfolgekrieg daran ging, die Verwaltung im Sinne grösserer Einheit zum Behuf stärkerer militärisch- finanzieller Machtleistungen umzugestalten, die Reste des alten Geheimen Rathes ganz und gar beseitigt **und die neuen Ministerialbehörden aus den Hofkanzleien heraus entwickelt.**" Es ist aber auch interessant festzustellen, wie früh sich schon in den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts eines der berühmtesten Mitglieder des Bundesrates über die Aushöhlung der Kollegialität beklagt: "Das Kollegium vermöge die Geschäfte nicht mehr zu überblicken, der Kollegialentscheid werde zur blossen Formalität" DUBS, Jakob, 1878:68, zit bei HANGARTNER, 1968:349.

⁶⁹ vgl. kantonale Portraits und dazugehörende Anhänge G 22 und G 24, sog. Mutterressorts

⁷⁰ vgl. KNAUT 1961:19, HINTZE 1908/1981:13, 113 ff., 129, 133, VON MOHL, 1859: 659 ff., L. v. STEIN 1869:261. In Preussen kam es am Anfang des 19. Jahrhunderts zur Formierung von Fachministerien, einige Jahrzehnte später, beim Übergang zur konstitutionellen Monarchie, auch zur Ministerverantwortlichkeit, KRÜGER, 1981:13 in: HINTZE, O., 1908 ff., NAVIASKY, 1932.

nimmt jeweils ganz einfach die davor dagewesene Sacheinteilung der Verwaltungskommissionen⁷¹. Bei der Einführung der Ressorts handelt es sich somit nicht um eine grundlegend neue funktionale Gliederung der Verwaltungsaufgaben. Neu ist lediglich die Verteilung der Ressorts auf **einzelne** Kollegiumsmitglieder und nicht auf Gruppen des Kollegiums. Man spricht vom Übergang der Verwaltungsorganisation zu Departementen und/oder Direktionen⁷². Bei ihrer Einführung werden zunächst meist nur **sieben Grundglieder der Verwaltungsorganisation** gebildet, diese z.T. nach Abteilungen gegliedert⁷³.

32.2. Verwischung von Ressortministerien, Abteilungen usf. und der zentralen Kanzlei

32.21. Regierungsräte als Abteilungsleiter

Ein wichtiges Element in diesem Entwicklungsprozess bildet die Dauer des Einsatzes von **Regierungsräten auf Abteilungsstufe** (vgl. Abbildung 10.2.). GIACOMETTI⁷⁴ irrt, wenn er 1941 feststellt: "Es gibt kein Regierungsratsmitglied ohne Departement." Dennoch ist diese Aussage aufschlussreich für die fehlende Auseinandersetzung mit Fragen der Regierungs- und Verwaltungsorganisation und insbesondere für das fehlende Selbstverständnis der kantonalen Verwaltungskultur in Lehre und Praxis⁷⁵. Die Bemerkung des

⁷¹ "Die Ministerien des 19. Jahrhunderts waren Gesetzgebungs-, Verordnungs- und Oberaufsichtsministerien. Von daher bestimmte sich ihre Organisationsstruktur", BÖCKENFÖRDE, 1964:217. Klassisch heisst es bei L. v. Stein: "Das Ministerium hat nichts auszuführen, sondern nur zu verordnen", siehe L.v. STEIN, 1869,Bd 1:261. Ganz anders in der Schweiz, wo Regierungskollegien und erst recht deren Departemente in erster Linie zu **vollziehen**, nicht zu verordnen haben.

⁷² Entstehungszeitpunkte gemäss Abb. 10 (und Form der Rechtsgrundlage), sowie Graphik der Verlaufsformen der Departementsentwicklung in Abb. 5.

⁷³ vgl. kantonale Portraits. Sieben statt Fünf Mutterressorts bestehen, da Bau, Armenwesen oder Erziehung bereits aus dem Inneren herausgelöst sind (BE 1846, GL 1887). Dies ist aber im ersten Kantone der Departementseinführung, SG 1833, noch nicht der Fall. Finanz, Domainen und Vormundschaft bestehen, aber noch kein Bau- (erst ab 1840) und Erziehungsdepartement (ab 1861). Ähnlich verzichtet OW (Geschäftseinteilung nach Art. 7 des Geschäftsreglementes für den Regierungsrat vom 16.1.1869) auf ÖWE. Die Departemente lauten 1869 (J+Politisches, Staatswirtschaft, F, B, M, P, VA, Gemeinden) praktisch gleich wie 1986 (J, E, F, B, MP, LW+FO, A+Gewerbe).

⁷⁴ GIACOMETTI, 1941:392

⁷⁵ vgl. die Abschirmung gegen Machballungen einzelner Regierungsratsmitglieder, welche aus folgender Vorschrift des Berner OG vom 25.1.1847 Paragraph 37 hervorgeht: "Keinem Mitglied darf mehr als die Verwaltung einer Direktion übertragen werden."

Staatsrechters GIACOMETTI bezieht sich nämlich nicht auf die in der Schweiz (bisher) **fehlenden Minister ohne Portefeuille**⁷⁶, sondern, so ist zu vermuten, auf Regierungsmitglieder, die als Amts- oder Abteilungsleiter eingesetzt waren⁷⁷, die also kein "Departement" oder Ressort leiteten.

In der "Pionier- oder Einführungsphase der Departementsorganisation", ist es entsprechend der früheren Praxis in den Verwaltungskollegien oder -kommissionen selbstverständlich, dass **nicht** jedes Mitglied des Kollegiums⁷⁸ ein eigenes Departement (Ressort) zugeteilt erhält⁷⁹, oder sogar mehrere Departemente übernimmt, sondern dass sich 2-5 Regierungsräte mit **Abteilungen** zufriedenzugeben haben⁸⁰. Hierbei kommt es nicht auf die Haupt- oder Nebenamtlichkeit der Kollegienmitglieder oder auf die Kantonsgrösse an. Massgebender für die Zuteilung von Abteilungen oder Departementen werden offenbar **Kollegiengrösse**⁸¹, kantonale Traditionen⁸². Dazu kommt nach dem

⁷⁶ vgl. BOECKENFOERDE, 1964:223; der darauf hinweist, das Gewicht des "**Ministers ohne Portfeuille**" im Kabinett zu sehen und nicht als politischen Berater des Kanzlers. "Entwickelt er infolge der Prärogativstellung des Kanzlers nicht den Drang zum Ressort, zumindest zum Ersatz Ressort des Sonderauftrags, so wird er zur dekorativen Figur." In den Schweizer Regierungskollegien könnte dem "Minister ohne Portfeuille" für Koordinations- und Controllingaufgaben quer zu den Departementsstrukturen eine Schlüsselrolle zukommen. Es wäre durchaus denkbar, neben dem Bau- und dem Finanzdirektor andere Mitglieder der Kollegialbehörde matrixartig einzusetzen und die genannten Querschnittsfunktionen (z.B. Versorgungsaufgaben) zu verstärken. Damit kämen Regierungsratsmitglieder matrixartig zum Einsatz und weniger Chefbeamte, die zunehmend in unterschiedlichsten Funktionen den Kollegiumssitzungen beiwohnen (BS Personalchef seit 1970, TG Informations- und Pressechef seit 1972 (eingeführt unter Staatsschreiber Fluck), SG-, AG, LU Rechtskonsulent der Regierung).

⁷⁷ Dabei ist es GIACOMETTI vermutlich entgangen, dass dies in NW bis 1958, AI bis heute, z.T. GL bis 1974 noch die übliche Praxis bildete.

⁷⁸ der damals oft noch grösseren Kollegien im Vergleich zur Gegenwart vgl. Abbildung 7.

⁷⁹ wie 1833 bereits in SG, 1847 in FR, LU, SZ, BE gemäss Paragraph 37 des Gesetzes vom 25.1.1847

⁸⁰ BE bis 1898, ZH bis 1869, NW bis 1978, für ZH vgl. eigenes Portrait des Kantons

⁸¹ vgl. z.B. EICHENBERGER, 1965:179, der fordert: "Das Kollegium soll klein gehalten werden. Wo die heilige Zahl sieben doch überschritten wird, mögen Ausschüsse die Arbeitstauglichkeit zu bewahren versuchen."

⁸² Vielzahl der von Anfang an in organisationsrechtlichen Erlassen zugeteilten Teile der Departemente und oder Direktionen (SH Vielzahl der Referate seit 1852, später 11

Demokratisierungsschub (Übergang zur **Volkswahl der Regierung**, siehe Abbildung 7 für alle Kantone⁸³) die sich allmählich entwickelnde Hemmung der Verantwortlichen vor fundamentalen Änderungen des Verwaltungsaufbaus.

Nach der Reduktion zum Siebnerkollegium fallen Regierungsräte als Abteilungsleiter allmählich, aber nicht überall, weg, so z.B. in Zürich 1869 klar bzw. erst 1923 in Nebenfunktion. In Bern sind es allmählich die nach 1898 fester umrissenen virtuellen "Nebendirektionen"⁸⁴, welche die ehemaligen Abteilungen der Regierungsräte übernehmen. In St. Gallen wird aus verschlungenen, sehr flexiblen Teilen und Kombinationen der Departemente⁸⁵ die Gegenwartsstruktur der 8 Departemente (inkl. 1 Annexdepartement).

Es wird zur Lösung der **Doppel- und Mehrfachdirektionen** für ein Regierungsratsmitglied übergegangen⁸⁶. Dabei kommt es zur fehlenden Abgrenzung zwischen Abteilungen, Haupt- und Nebendepartementen, bis in die Gegenwart.

Referate für 5 Regierungsmitglieder, verfassungsmässig begrenzte Amts dauer in GR).

⁸³ vgl. HIS, 1938:437; sowie BLUM, 1978:16. Für den Übergang zur Volkswahl der Regierung (nach Angaben der Staatsarchive) FR 1921, VS 1920 und VD 1917/18 letztere mit aufgeteilten besonderen Restriktionen für die Wählbarkeit nach Distrikten.

⁸⁴ nach 1880, und 1893 (Verfassung) nachdem das 1878 geschrumpfte Kollegium wieder auf neun ergänzt wurde.

⁸⁵ vgl. Anhang 24 SGI, SGS, SGV

⁸⁶ Zunächst sind die typischen, späteren Departemente der Leistungsverwaltung S Sanität, Gesundheit, E Erziehung, V Volkswirtschaft dem Inneren lose zugeordnet, ebenso A Armenfürsorge, Vormundschaftsdepartement, Kirchen, Gemeindeaufsicht. L Landwirtschaft, FO Forst, Fischereidepartement. Frühe relativ selbständige Teile der Verwaltungsorganisation bilden einzelne Anstalten, z.B. BE 1850 Direktion der Strafanstalten, ZH Gefängniswesen, TG Assekuranzdepartement als Teil des Baudepartements. Die Staats- oder Kantonalbanken sind im allgemeinen besonders departementsunabhängig. Lediglich Graubünden unterstellt die Kantonalbank 1894-1945 (nicht nur deren Aufsichtskommission) schlicht dem Finanzdepartement.

32.22. Schwache Abgrenzung zwischen Abteilungen, Haupt- und Nebendepartementen

Abteilungen, die späteren "Nebendirektionen"⁸⁷ werden den virtuellen (Haupt)direktionen mehr oder weniger fixiert zugeordnet⁸⁸. Der **Übergang** von Abteilungen zu virtuellen Nebendirektionen ist jedoch überall eher **unscharf** und findet kaum oder erst verzögert Niederschlag in den organisationsrechtlichen (organischen) Erlassen⁸⁹. Allgemein kann festgestellt werden, dass eine Fixierung der Zusammensetzung der Doppel- und Mehrfachdirektionen und/oder -Departemente in einer zweiten oder dritten Entwicklungsphase, ganz im Gegensatz zu den lockeren organisationsrechtlichen Erlassen der ersten Phase, peinlich genau **vermieden** wird⁹⁰.

So ist es bezeichnend, dass weder HIS noch GIACOMETTI⁹¹ das "Beweglichkeitspotential" der kantonalen Verwaltungsorganisation erwähnen, noch auf die rechtliche Stellung ihrer Glieder, die Departemente und/oder Direktionen und Abteilungen usw. näher eintreten. Auch das zunehmend aktueller werdende Problem, die Vermengung und **Verwechslung organisationsrechtlicher Erlasse mit Kompetenznormen** zur Wahrnehmung von Aufgaben, kommt nicht zur Sprache⁹². Heftige Bewegungen und Veränderungen der Verwaltungsorganisation auf Direktions- und/oder Departementesstufe entsteht nämlich erst in einer zweiten oder dritten Entwicklungsphase (gemäss Abbildung 4 und Übersicht 10.1.) um 1937/38 bzw. 1942, 1946. Das davor in einigen Kantonen bestehende **Rotationsprinzip** wird jedoch von beiden Staatsrechtlern erwähnt⁹³, so dass weder die Vielzahl der

⁸⁷ BE, SH, SO, AG, FR, ZG

⁸⁸ Für das Resultat, siehe Abbildung 10.2., welche das bis heute personell und politisch geprägte "Strukturbild der Gegenwart" zeigt, welches prinzipiell wandelbar geblieben ist.

⁸⁹ siehe Aufsatz zum Organisationsrecht im Vergleich (BERCHTOLD, 1995a), und Anhang G 21 zu den einzelnen Erlassen

⁹⁰ Siehe Anhang G 21, z.B. Bern ab 1898, GL 1932. Eine Trennung zwischen Aufgabenbereich und den zur Erfüllung dieser Aufgaben gebildeten Anstalten und Dienststellen findet sich **erstmals in SH 1986** (Organisationsverordnung vom 6.5.86)

⁹¹ HIS 1938:445, GIACOMETTI, 1941:391

⁹² Beispiele siehe BERCHTOLD, 1995a, Aufsatz Organisationsrecht im Vergleich

⁹³ HIS, 1938:445, für BL jede KV auch diejenige von 1892, BE 1906: Verpflichtung, die Direktionen nach spätestens 8 Jahren "rotierend" zu wechseln, ZH KV bis 1916 (GIACOMETTI, 1941:394). Dennoch zeichnet GIACOMETTI, 1941:392 ein Bild völliger **Problemlosigkeit** der Departementsverteilung.

Ressortwechsel (ZH), deren Unterlassen (BL, z.T. BE) noch deren späte Entdeckung (GL)⁹⁴ bei den grossen Staatsrechtlern Beachtung finden. Als besonders wirkungsvoll für die Entwicklung der Verwaltungsorganisation erweist sich die Amtszeitbeschränkung für Regierungsräte (GR)⁹⁵.

32.23. Undurchsichtigkeit in der Rolle der Haupt- und Nebendepartemente

Um das "Beweglichkeitspotential" der Verwaltungsorganisation in der Phase ab 1930⁹⁶ überhaupt zu verstehen, muss die davor liegende Entwicklung betrachtet werden. Dazu gehört insbesondere die erwähnte Entwicklungsstufe "**Regierungsratsmitglieder als Abteilungsleiter**", sowie die sich anschliessend entwickelnden Nebendirektionen, auf die näher eingegangen werden muss, weil sie für das Verständnis der Gegenwartsstrukturen besonders aufschlussreich sind (vgl. Abbildung 10.2.).

Die Einführungsphase der Departemente und/oder Direktionen dauert in den Kantonen unterschiedlich lang⁹⁷ und wird in verschiedenen Formen in eine nächste Entwicklungsphase (Differenzierung nach Abteilungen und/oder Ämter sowie durch Kommissionen) übergeleitet. In einigen Kantonen bleiben einige der Regierungsratsmitglieder "Abteilungsleiter"⁹⁸ bis zum "krisenartigen" Übergang zur **Volkswahl der Regierungsräte**, (der z.B. im Thurgau und Zürich 1869 [Demokratisierungsschub], in St.Gallen 1890, vgl. Abbildung 7.⁹⁹), in anderen Kantonen bis zu politisch bedingten Krisen wie z.B. in Bern 1878,

⁹⁴ ZH Stössel 1875-1917: 10 Ressortwechsel (vgl. Anhang G ZH 24), oder GL Heer 1940-1965: 4 Ressortwechsel, ohne Direktionsumbildungen (siehe Anhang G GL 24)

⁹⁵ Die verfassungsmässige Beschränkung der Amtszeit auf drei Amtsperioden (d.h. 9 Amtsjahre, ab 1971 auf 12) hat das vorhandene Potential zu Ressortwechseln und Direktionsumbildungen in GR erheblich eingeschränkt. Dies hindert die Bündner Verwaltung aber nicht daran, neue Verwaltungsstellen, den durchsetzungsfähigeren Departementen zuzuteilen und deren sachliche Umteilung anschliessend zu verzögern, vgl. GR 22, insbesondere Sozialstellen ab 1928, 1945 in GRF.

⁹⁶ stärker von personellen und politischen Momenten geprägte Verwaltungswicklung gemäss Abbildung 4

⁹⁷ vgl. Abbildung 5

⁹⁸ oder Mitglieder der vollziehenden Kollegienverwaltungen

⁹⁹ Sprünge der Linien in Abb. 7., siehe BLUM, 1978:16, HIS: 1938:437

Solothurn 1887¹⁰⁰. In denjenigen Kantonen, welche organisatorisch die Phase sog. reiner Geschäftsverteilung durchlaufen (vgl. Abbildung 5), dauert die Einführungsphase zumindest bis zu deren Abschluss, d.h. evtl. bis heute. Anschliessend sind es in grösseren Kantonen eher die sog. **Nebendirektionen** oder Annexdepartemente, welche für die Undurchsichtigkeit beim Wandel der Verwaltungsorganisation sorgen¹⁰¹. Sie bilden Kombinationsvarianten der sog. Doppel- oder Mehrfachdirektionen. Die Kombinatorik von Ressorts ist oft kaum überblickbar, weil die Ressortkombinationen so oft ändern¹⁰², ohne eine Veränderung der rechtlichen Verankerung nach sich zu ziehen. In einigen weiteren Kantonen (Glarus, Nidwalden) wird die Entwicklungsstufe "Regierungsratsmitglieder als Abteilungsleiter", also die Einführungsphase der Departementsorganisation einfach **nicht abgeschlossen**¹⁰³. Die Klippe wird anders umgangen: Aus Abteilungen werden z.B. Direktionen¹⁰⁴, anschliessend wieder Abteilungen¹⁰⁵. Auch hierbei sind die **Grenzen** zwischen diesen Verwaltungseinheiten durchwegs **unscharf** und nicht hierarchisch streng unterteilt. Kleinheit und Dezentralität der Aufgabeneinteilung begünstigt flexible Organisation. Zudem mag dabei das Vorbild grösserer Kantone, auch nach der ersten Demokratisierungswelle nicht unerheblich sein: Zürich kennt z.B. bis 1923 das Gefängniswesen, das "**abteilungähnlich**" zwischen verschiedenen Direktionen rotiert, gelegentlich erneut als Abteilung geführt, aus der Direktionstufe verschwindet (1899-1907)¹⁰⁶. Anschliessend bilden ab 1907 Fürsorge und Sanität, ab 1937 Justiz und Inneres stabile Paare virtueller "Nebendirektionen".

Für Nidwalden dürfte es noch heute schwerfallen, klar zwischen Abteilungen und

¹⁰⁰ bahnpolitisch bedingte Staatskrise vgl. HBLS, 1924:152, **nicht aber SO** 1856 (5-er Kollegium, 1887 Bankkrach, sondern in SO erst 1902 bei Ablösung der sog. reinen Geschäftsverteilung vgl. Abbildung 5

¹⁰¹ vgl. Abbildung 10.2.

¹⁰² vgl. Anhang G 22, insbesondere BE, FR, SO, GL aber auch TI

¹⁰³ NW, GL 1966 Forst, AI, z.T. SH bis 1986 (Gemeinden, Forst usw.)

¹⁰⁴ GL Forst 1938

¹⁰⁵ GL 1952

¹⁰⁶ vgl. Anhang G ZH 22, 24

Departementen abzugrenzen. Diese bürgern sich zwar allmählich ein¹⁰⁷ (z.T. mit beträchtlichen Wechseln von Amtsperiode zu Amtsperiode), werden rechtlich jedoch erst 1978 stabilisiert und dann auch aufgezählt¹⁰⁸. Noch 1923 besteht sowohl in Nidwalden wie in Schwyz nur ein **Departement** "Erziehung", daneben einzelne "**Wesen**" (SZ) oder **Direktionen** (NW)¹⁰⁹ sowie in Nidwalden Abteilungen. Für einzelne der 11 Regierungsmitglieder (bis 1958) bestehen anstelle von Ressorts **Abteilungen**, wie Steuerwesen, Arbeitsamt, Verkehrswesen. 1949 wird das stolze "Erziehungsdepartement" (1923 beim Nidwaldner Landammann) wieder brav zum **Erziehungswesen**, ein Regierungsratsmitglied noch als Abteilungsleiter Mass und Gewicht eingesetzt.

In St. Gallen sind die Teile des Sanitätswesens bis 1939 abteilungsähnlich auf mehrere Departemente verteilt, einige wirtschaftspolizeiliche Teile der Volkswirtschaft sogar bis 1970¹¹⁰. In Fribourg gar, bleiben in den Direktionen, hierarchisch untergeordnet Departemente bestehen. Diese sind zusätzlich nach Abteilungen und/oder Ämtern und Dienststellen differenziert. Diese Verästelung sorgt für die Aufrechterhaltung eines beachtlichen Bewegungspotentials der Strukturorganisation¹¹¹. Aus Abbildung 10.2 geht hervor, welche **Reminiszenzen der unscharfen Trennung** von "Abteilungen", "Rathsabtheilungen", Departementen, Direktionen und von Nebendirektionen oder sog. Annexdepartementen **gegenwartsbestimmend** bleiben. Ausser einigen Kantonen¹¹², die nur je 1-2 sog. Annexdepartemente als verbleibende "Verteilmasse" für die Geschäftsverteilung kennen, existiert noch eine Reihe von Kantonen, in denen sich einzelne Regierungsräte mit reinen "Neben-

¹⁰⁷ NW: deutlicher ab 1923, insbesondere 1958 (Reduktion des Kollegiums von 11 auf 9)

¹⁰⁸ z.B. 1949 Regierungsratsmitglied als Leiter des Amts für Wasser- und Elektrizitätswirtschaft, später 1978 "Departement Energie", vgl. Anhang G NW 21 zur Entwicklung der organisationsrechtlichen Erlasse.

¹⁰⁹ Quelle: Staatskalender, Für NW: P, M, B, LW, A Vormundschaft, Gemeinden, die den 11 Regierungsratsmitgliedern zugeteilt werden.

¹¹⁰ In SG pendeln 1970 einige Abteilungen zu "ihren" sachgemässen Departementsstandorten, z.B. KIGA aus SGP zu SGV.

¹¹¹ Siehe Anhang G FR 22 Direktionsmutationen 1847-1986

¹¹² z.B. mit später Departementseinführung (BS, ZH), früher Demokratisierung (ZH), oder extrem starren Parteifronten (LU, SG)

"direktionen" begnügen oder bis vor kurzem begnügen (Bern, Fribourg)¹¹³. Dabei sind phantasievolle Kombinationen wie "Pfarreien, Gemeinden und Forst"¹¹⁴, Rückstufung von Direktionen zur Abteilung¹¹⁵ nicht unüblich. Ausserdem wird deutlich, dass das lange Beibehalten der Flexibilität auf Abteilungsstufe durchaus Chancen für den Wandel zu sach- und aufgabengerechter Verwaltungsgliederung öffnen kann¹¹⁶. Für die Bewältigung der Zukunftsprobleme der Verwaltungsorganisation sind daher die Charakteristika und Spielräume der beweglich gebliebenen Direktionen (virtuelle oder faktische "Nebendirektionen", Abteilungen, Teile von Doppeldepartementen) zu prüfen. Die seit ihrer Entstehung stets wandelbar und anpassungsfähig gebliebene Ressortorganisation der Regierungs-kollegien überrascht.

32.3. Identitätsprobleme der Ministerialorganisation durch Departemente und/oder Direktionen

Das lange Andauern der ersten Entwicklungsperiode der Direktionen und der virtuellen Nebendirektionen, (ab etwa 1833-1986 ff.), trägt dazu bei, die Frage nach dem verbliebenen organisatorischen Flexibilitätspotential der Ministerialorganisation zu stellen. Entwicklungsgeschichtliche Bedingungen der Verwaltungsorganisation und -kultur geben Aufschluss über Entwicklungschancen und -restriktionen für die Zukunft.

32.3.1. Unsicherheiten bei der Einordnung der Verwaltungsteile in Departemente

Von der Unsicherheit bei der Suche nach der geeigneten Strukturierung durch Departemente, Direktionen, Abteilungen, Ämter, Dienst- und Stabstellen sind in der Anfangsphase und den folgenden Jahrzehnten sogar diejenigen Verwaltungsteile nicht verschont, für die in der Mehrzahl der Kantone eine Jahrzehnte überdauernde, **feste und klare Zuordnung** besteht: Staatskanzlei, Staatsarchiv, Bezirke, Gemeinden (vgl. Abbildungen 6.1.ff.). In fast allen Kantonen werden Staatskanzlei und Bezirksbehörden, aber auch die Kantonalbank im übrigen aus dem Bewegungspotential der Verwaltungsorganisation durch Depart-

¹¹³ vgl. Abb. 10.2., dort insbesondere Kantone mit grossen Kollegien (BE, NW, FR), aber auch die interessanten Entwicklungen und Manipulationen in stark politisierten Kantonen mit 5-er Kollegien wie in SO, SH, z.B. G SO 22

¹¹⁴ FR 1936-1946

¹¹⁵ GL Forstdirektion 1952-1966

¹¹⁶ SG 1970, NW 1978: Energiedirektion aus reiner Amtsstelle herausgewachsen

mente und/oder Direktionen ausgeklammert. Sie behalten in der Regel ihren festen Stammplatz-unmittelbar nach der Aufzählung des Regierungskollegiums (Staatskanzlei)¹¹⁷ oder nach den kantonalen Behörden (Bezirks-, Kreis- und Gemeindebehörden) oder nach den kantonalen Behörden (Kantonalbank)¹¹⁸. In einigen Ausnahmefällen sind gerade die klassischen "stabilen Einheiten" nicht in den genannten Direktionsraster eingereiht, oder wechseln die Zuordnungen. Beispiele sind: Einordnung der **Staatskanzlei**¹¹⁹, der **Bezirke**¹²⁰, der **Gemeindebehörden**¹²¹, **Staatsarchive**¹²². Meist wird die Klippe der Undurchsichtigkeit und Unsicherheit der Zuordnungen verschleiert: Staatsarchive beispiels-

¹¹⁷ Generell ist die Staatskanzlei vor den Direktionen geblieben; die Bezirksbehörden werden nach den kantonalen Verwaltungsinstanzen der Direktionen eingereiht, z.B. Staatskalender ZH, BE, LU, TG, GL. Schon EICHENBERGER, (1965:140) vermutet die Kanzleidirektion als weit mächtiger als die geplanten Präsidialdepartemente.

¹¹⁸ z.B. typisch in GL als einzige nicht departementsbezogene Instanz, obwohl in GL vor 1920 sogar sämtliche Stiftungen und Fonds im Staatskalender unter Finanzen aufgezählt werden.

¹¹⁹ SG, GR, AI, SZ, vgl. Anhänge G SG 22 **SG Kantonskanzlei** gemäss Regierungsetat eingeordnet: 1861-1874 bis 1890 in SGI, 1876 unter SGE, dann departementsunabhängig nach Regierungskollegium, **GR** Standeskanzlei gemäss Staatskalender 1903-1945 unter GRI, **AI** Landeskanzlei nach 1953 alphabethisch unter **L** eingeordnet, **SZ** Kanzlei bis 1904 unter Äusseres.

¹²⁰ **FR** Bezirke (Präfekte) 1847 nach der Staatskanzlei vor dem Direktionsraster eingeordnet

¹²¹ SH auffallend extensive Verzeichnisse der Gemeindebehörden im SH Staatskalender nach 1881; vgl. die davor das Staatsleben bestimmenden Konflikte der umliegenden Gemeinden zur Stadt, vgl. z.B. HBLS, 1931:129 ff, sowie 131 Liste der SH Bürgermeister.

¹²² **Staatsarchive** bleiben oft am angestammten Platz unmittelbar integriert in die zentrale Kanzlei (Archivar/Registrar als Stellvertreter des Staatsschreibers, z.B. BE, SH, VS bis 1893, VD als 2. Stellvertreter des Staatsschreibers bis heute, OW ab 1982, siehe Abb. 8.3.), bzw. unter der Staatskanzlei. Wohl angesichts dieser lang anhaltenden Tradition wird das Staatsarchiv erst verhältnismässig **spät** ausgegliedert und Departementen zugeteilt, ZHI 1899, GRE 1916 (nach Staatskalender und nicht erst 1928 nach BATZ, 1978:56, UR 1906 Loslösung von der Aufgabe eines Landschreibers, jedoch ohne Zuteilung zu einem Departement, gemäss STADLER-PFLANZER, 1980:74, gemäss VO über das Notariat vom 9.10.1911, im Staatskalender 1976 z.B. aber noch nach Standeskanzlei aufgeführt), FRE 1936, GLE 1942 (RRB), LUE 1956, ferner VDE, VSE, SZJ um 1960, oder bereits in der Phase grösster Unsicherheit der Zuteilung wie zu SGI, SGE vor 1890, zu TGIV 1874, 1879. MÜLLER, 1910:66, erwähnt die Beteiligung der Staatskanzleien an der Archivverwaltung durch deren Aufsicht über das Archiv (BE, ZG, AG, TG, TI) durch die Personalunion von Staatsschreiber und Archivar in BS und SO.

weise, bleiben bei der zentralen Kanzlei oder sie werden, nach späteren Umteilungen im 20. Jahrhundert, der Erziehung (Fribourg, Luzern) oder einem beliebigen Departement (Justiz in Schwyz, Bau in Schaffhausen 1987) zugeordnet. Einige Kantone verschweigen somit das Problem der **Suche nach der geeigneten Verwaltungsgliederung** nicht. Ihre eigene Selbstdarstellung stellen die kantonalen Verwaltungen im Staatskalender oft in Frage. Besonders aufschlussreich für die Entwicklungsprobleme der Departementsorganisation ist die Beobachtung ihrer Wurzel: Die klassische "zentrale Kanzlei". So wird z.B. die Staatskanzlei St. Gallen's gemäss Regierungsetat (1861-1874) im Inneren eingereiht, 1876 unter Erziehung) diejenige von Schwyz (1878-1904) unter Äusseres).

Einordnungsprobleme der Behörden bleiben bis in die Gegenwart aktuell: Im St. Galler Staatskalender wird z.B. 1968-1978 mit loosen Handbüchern der Behörden experimentiert. Diese sind, entsprechend den unterschiedlichen Amtsperioden, nach Gemeinde-, Bezirks-, Gerichts- und Verwaltungsbehörden aufgeteilt. Da hierbei die Übersicht leidet und einzelne Bände leicht verloren gehen, wird dieses System rasch wieder abgelöst. Graubünden teilt die im übrigen ausgesprochen departementsunabhängige Kantonalbank (und nicht nur deren Aufsichtskommission) bis 1945 einfach dem Finanz- und Militärdepartement zu. Zu den alten Unsicherheiten bei der Einordnung der Verwaltungsteile in Departemente kommen somit neue hinzu, was beispielsweise aus der Solothurner Neuordnung bei der "Zuteilung der Sachgebiete an die Departemente" hervorgeht: Es lässt sich nach Meinung des Regierungsrates rechtfertigen, neben den Sachgebieten der Departemente jene der Staatskanzlei aufzuführen¹²³. Er fügt aber sofort hinzu: "Freilich soll die Staatskanzlei damit nicht zu einem Departement umfunktioniert werden." Die Verwechslungsgefahr bleibt somit bestehen, die Rolle der Staatskanzlei im Departementsgefüge unklarer denn je. Eine Frage, die seit ca. 1840, damals wie heute, nicht geklärt ist.

32.32. Allmähliche Fehlinterpretation der Zielsetzungen der Departementsorganisation

Beim Wandel der "Departemente des **Regierungsrats**" zu "Departementen der **Verwaltung**" entsteht allmählich eine Fehlinterpretationen ihrer Zielsetzung. Zunächst besteht

¹²³ Quelle: Mitteilungsblatt der Staatskanzleien, Okt. 1982: Nr.82:4 von SO. Gleichtzeitig weist der Regierungsrat darauf hin, ... dass es manchmal aus **praktischen Überlegungen** oder aus Rationalisierungsgründen angezeigt ist, ein Sachgebiet von einem Departement zu einem anderen zu verschieben. Welches diese praktischen Überlegungen allerdings sind, die zu Neuzuteilungen bzw. deren Verhinderung Anlass geben, darauf wird nicht näher eingegangen.

diese in der sog. Geschäftsverteilung, also der Arbeitsverteilung unter den Mitgliedern des Kollegiums. Daher kommt es in vielen Kantonen gar nicht darauf an, ob von -"wesen" (Schwyz, Thurgau bis 1937), **Geschäftskreisen** (Thurgau 1850), **Abteilungen, Ratsabteilungen** (St.Gallen 1833), **Verwaltungsdikasterien** (Fribourg 1833, Schaffhausen 1836, Graubünden bis 1893), **Referaten** (Schaffhausen 1852-1881), **Direktionen** (Bern ab 1846, Zürich ab 1849), oder **Departementen** (St.Gallen, Thurgau, Solothurn, alle vor 1842 eingeführt), gesprochen wird¹²⁴. Die Strukturdefizite der Departemente entstehen erst

¹²⁴ Zur Bezeichnung "Direction" oder "Departement", "Verwaltungsdikasterien" in deren Einführungsphase: Die Bezeichnung "Direction" geht in den Cantonsverwaltungen der alten Eidgenossenschaft auf ältere Wurzeln zurück als die Bezeichnung "Departement". Ihr Verhältnis zueinander ist wie folgt zu beurteilen: Departemente sind den "Directions" eher abteilungähnlich zugeordnet. So teilt sich das erste Kollegium mit Departementalprinzip (1833 St. Galler Kollegium) in 7 Rathsabteilungen genannt Departemente. Freiburg kennt bis zur Gegenwart **Departemente als erste Glieder** der "**Direktionen, Directions**", darunter Abteilungen als Teile der Departemente (zweite Gliederungsstufe vgl. Rechenschaftsberichte, jedoch nicht systematisch erneuert, sondern seit 1847). Sowohl BE (1831-1846) wie auch ZH (vor 1849 als Teile einzelner Kommissionen, z.B. Finanz 1843) kennen zunächst Departemente bei der Einführung des Departementsystems (in BE, ZH Direktionen). Der Wechsel zur Bezeichnung "Direction" für Hauptglieder der modernen Verwaltungsorganisation (nach 1980 nicht mehr in ca. der Hälfte der Schweizer Kantone massgebend, sondern nur noch in ZH, BE, UR, GL, ZG, FR, BL, AR beibehalten, wurde in ZH 1849 und in BE 1846 erst nach einem zweiten politischen Umbruch (radikales Regime) eingeführt, dann aber beibehalten. Die Bezeichnung "Direction" kommt aber nicht erst in der französischen Revolution auf, oder im Zusammenhang mit dem "Direktorialsystem" der Helvetik, siehe auch EICHENBERGER I, 1965:166 ff, DÜRSTELER, 1912:22,29, nach MÜLLER, 1970:38 die "intensivste Form der Delegation" an die Ministerien, sondern wird bereits im 18. Jahrhundert in sog. Schreibkalendern (Almanachen) verwendet, z.B. Salz-Direktion Bern 18. Jahrhundert, wobei Direction in lateinischen Buchstaben der übrige Almanach in gothischen Buchstaben gehalten sind. Auch später scheint Direktion eher mit selbständigeren Verwaltungskörpern gleichgesetzt zu werden wie bei den sog. Kaufmännischen "Directorien" SG, SH vor 1831 (dann weniger mächtig), oder wie in GL Salz-, Strassen-, Polizei- und Zeughausdirektor, neben Postverwalter (Verfassung vom 2.10.1836 Paragraph 48, lit. k). Bei "Direction" kann sogar an den Vorläufer der öffentlichen Unternehmungen gedacht werden: Unfall "Direction", äussere Krankenhaus "Direction" BE vor 1831. In der Entwicklungsgeschichte der Verwaltungsorganisation werden beide Bezeichnungen nie scharf voneinander abgegrenzt. So werden sie noch heute parallel zueinander eingesetzt, vgl. insbesondere FR mit seiner Besonderheit, beide Bezeichnungen beizubehalten. Auch in Kantonen mit Departementen sprechen die Sekretäre gelegentlich z.B. vom "Volkswirtschaftsdirektor". Im Berner Bericht über die Staatsverwaltung der Republik Bern 1831 wird die Polizeidirektion, sowie Leistungen der Zentralpolizeidirektion genannt, obwohl es sich damals um ein Departement handelt. Eine Polizeidirektion existiert 1851 auch in NW, im übrigen ohne Departementalprinzip. Nach 1968 wechseln aber einige Kantone zur einheitlicheren Bezeichnung "Departement": AG 1968, SH 1986, JU 1978, nicht aber BL 1983.

später als Folge der an sie gerichteten Erwartungsfülle: Teleologisch und entwicklungs geschichtlich betrachtet, eignen sich Departemente nicht dazu, den hierarchischen Oberbau einer ausladenden, breit gegliederten, "konglomeratsähnlichen" Verwaltung abzugeben. Angesichts der fehlenden bzw. nicht klar regelbaren Entscheidungskompetenzen¹²⁵ sind sie gar nicht in der Lage, **Hierarchiespitzen** für eine Reihe von Amtsstellen oder Abteilungen zu bilden. Sie sind zwar durchaus von Anfang an zur Erledigung von Sachgeschäften und sogar zu deren selbständiger Erledigung ermuntert worden, soweit dies in ihren Bereich fällt. Was ihnen aber in ihrem **Selbstverständnis ab etwa 1962 bis heute fehlt**, ist selbttätige Koordinationsfähigkeit zu anderen sachlich zusammenhängenden Verwaltungsteilen, sofern sie nicht über das Regierungskollegium bzw. über die zentrale Kanzlei laufen. Selbst wo sich klar Querschnittsabteilungen der Verwaltungsorganisation herausbilden (Finanz, Information, Personal, Einkauf) usw. fehlt die Diskussion der Matrixorganisation.

Ursprünglich dienen die "Departemente des Regierungsrats", später "Verwaltungsdepartemente" einer äusserst einfachen **Zielsetzung**: Die Einteilung in "Departemente" soll der kollegialen Regierung eine **einfache Arbeitsteilung** ermöglichen. Direktionen oder Departemente sind als reine Hilfsorgane der Regierungsmitglieder konzipiert. Die Teilung der Arbeit auf die Mitglieder des Kollegiums, durch das Vehikel der Departemente, bereitet ganz einfach deshalb keine Probleme, weil die überlieferte Einteilung in Hauptkollegien¹²⁶ vom Departmentalssystem ohne Änderung übernommen wird und weil der überlieferte Koordinationsmechanismus der zentralen Kanzlei viele Jahrzehnte nach Einführung der Departemente noch intakt bleibt¹²⁷.

Beispiele:

SG: "Die festgesetzte Geschäftsverteilung hat einzig den Zweck einer regelmässigen, geordneten und vollständigen Besorgung der den Regierungsräten obliegenden Verrichtungen" (SG Art. 28 des Geschäftsreglements vom 18.1.1833).

TG: "Um die Geschäfte, welche der näheren Untersuchung bedürfen, zum

¹²⁵ vgl. z.B. die bei wachsendem Aufgabenbestand zunehmenden sachlichen Überschneidungen der Aufgaben zwischen Departementen

¹²⁶ HODLER, 1912:38 für Bern

¹²⁷ Vgl. Abbildung 9.1.

Abschluss vorzubereiten, und dabei die verschiedenen Theile der Staatsverwaltung zu beaufsichtigen, werden dieselben in nachfolgende Abtheilungen oder Departemente ausgeschieden, nämlich ..." (TG Geschäftsreglement vom 17.1.1850, Paragraph 30).

BE: "Der Präsident empfängt die an den Regierungsrat eingelangenden Geschäfte und Korrespondenzen und überweist solche an die betreffenden Direktoren zur Vorberathung oder Erledigung.." (Gesetz vom 25.1.1847, Paragraph 1)

GL: ..."diese Einteilung hat vor allem zum Zwecke die Prüfung und Erledigung der Geschäfte zu fördern" (Kantonsverfassung vom 15.7.1887 Art. 51)

Aus den Reglementen, Parlamentsdekreten oder Gesetzen gehen die **Zielsetzungen der Departemente**¹²⁸ des Regierungsrats somit klar hervor:

- Vorbereitung der Geschäfte (SG, TG)
- Erledigung der Geschäfte (BE, GL, SG) (z.T. selbstständig)
- "Prüfung der Geschäfte und Theile der Staatsverwaltung" (GL, TG)

Die "rechtlichen" Regelungen zur Geschäftseinteilung sind daher in den untersuchten Kantonen¹²⁹ oft im Wortlaut weitgehend übereinstimmend, vielfach haben sie vonein-

¹²⁸ **CH:** OG des Bundesrates vom 16.5.1849 ..."die Prüfung und Besorgung der Geschäfte zu fördern." NEIDHART, 1970:43 zeigt daher: Jede verbindliche Entscheidung bleibt somit beim Gesamtbundesrat (Bundesverfassung 1848: Art 91). 1914 geht der Bundesrat denn auch als erste Verwaltung zur verstärkten Delegation an die Departemente über.

¹²⁹ SG, TG, SH, in Teilen sogar BE, vgl. ferner SG Geschäftsreglement 1833 Art. 34 "Geschäfte, die in der Spezifikation der Artikel 26 bis 32 nicht einbegriffen wären, gelangen an dasjenige Departement, zu welchem sie vermöge ihrer allgemeinen Beschaffenheit und nach Analogie der ganzen Geschäftseinteilung gezählt werden können." TG Geschäftsreglement 1850 Paragraph 40 "Solche Geschäfte, die in der Spezifikation der Paragraphen 31-39 nicht ausdrücklich genannt sind, gelangen an dasjenige Departement, zu welchem sie ihrer **Natur und Analogie nach** gezählt werden müssen." sowie GL Verordnung vom 15.6.1887 Paragraph 25 ..."vermöge ihrer Beschaffenheit und nach Analogie der ganzen Geschäftseinteilung am folgerichtigsten gehören." Das SH Gesetz über die Geschäftstätigkeit des Regierungsrates und seiner Direktionen (Organisationsgesetz vom 12. 2. 1881) Betreffend der Zuordnung der Nebendirektionen zu Hauptdirektionen wird geregelt: Nach F. Nebendirektionen ohne Nennung von Artikel oder Paragraphen) ..."jeweils derjenigen Direktionen zugeteilt, zu welcher sie ihrer **Natur nach am besten passt**, und so das sich die Direktionen hinsichtlich der ihnen zugewiesenen Geschäfte möglichst gleich

ander abgeschrieben. Bei der Formulierung wird sogar Wert darauf gelegt, auf den **Zweck und den Zusammenhang** der Gliederung einzugehen. Gerade diese Zielsetzung ist bei der Betrachtung der Gegenwartsstrukturen der Departemente nicht mehr einfach zu verstehen¹³⁰. So ergibt sich schon aus den Zweckartikeln, dass die Organisationsform "Direktionen" bzw. "Departemente", in den Kantonen **nicht** als Selbstverständlichkeit gesehen werden darf. Es geht z.B. nicht darum, jedem Regierungsrat **einen** eigenen Beamten, den sog. **Sekretär**, als Hilfe zur Seite zu stellen (was aus der St. Galler Entwicklung nach 1834 gefolgert werden kann)¹³¹, sondern um das Ermöglichen einer Geschäftsverteilung unter den Mitgliedern des Regierungskollegiums, anschliessend um deren Synchronisierung. Bern spricht daher ausdrücklich von 'Direktoren' und nicht von Direktionen, obwohl denselben 2-4 Sekretäre zur Unterstützung beigeordnet bleiben¹³², wie dies davor im Kommissionsystem der Fall war.

stehen."

¹³⁰ Bei der Entstehung der Departemente waren wöchentlich 2-3 Sitzungen des "kleinen Raths", der Kollegialbehörde, vorgeschrieben. NW und UR und AI kannten den sog. Wochenrath (der nur einmal pro Woche zusammentrifft), AR bis 1858 die sog. Standeshäupter (7 Personen inkl. Ratsschreiber, die fast wöchentlich zusammenkamen; ihre Sitzungsergebnisse in Protokollen zusammenfassten. In diesen Sitzungen wurde die Arbeit verteilt und weitgehend vollzogen. Dieses Vorgehen illustriert das Beispiel Uri's: Der Landammann nimmt bis ca. 1965 die Postöffnung eigenhändig vor und verteilt anschliessend die Post (die Geschäfte) im Kollegium. In LU bilden Ungereimtheiten bei den wöchentlich zwei vollen Sitzungstagen der Kollegialbehörde bis 1967 ("ex ante bargaining") unter anderem der Anlass für die ab 1967 einsetzende Verwaltungsreform, Quelle: Staatsschreiber F. SCHWEGLER Kolloquium vom 4.7.1985; und 1986:81). Bern nimmt diesen Wechsel erst 1972 vor. Bei den Reformbemühungen der Kantonsverwaltungen stehen die Sitzungen der Kollegialbehörde oft im Vordergrund. Die Anzahl "registrierter" und behandelter Geschäftszahlen (z.B. 3061 TG 1968, ca. 5000 BE) werden zunächst reduziert durch die Entlastung von sog. Bagatellentscheidungen (auch GL). Dazu dienen zunächst **Bestandesaufnahmen der Regierungsratsbeschlüsse** nach Sachgruppen, wie BWI-Bericht, TG, 1970 Beilage 4.2/1. oder Bericht EICHENBERGER/AARGAU, 1968:30,31.

¹³¹ Die Verwaltungskommissionen bis 1833 und die 7 Departemente wurden im ersten Jahr jeweils als Nebenbeamtungen von einem Sekretär bewältigt, so z.B. Äusseres, Finanzen und Domänen von Geisser, K. von Altstätten. Der Staatsschreiber war an dieser Aufteilung-im Gegensatz zu Glarus 1888-1919 nicht beteiligt. In GL hält diese Form der Aufteilung bis 1956 (Jenni), z.T. 1965 (Vogel) oder bis heute (Kombination mit Ämterführung z.B. Erziehung, Landwirtschaft, Handelsregister).

¹³² Regimentsbuch für die Republik Bern, 1832, entspricht Staatskalender, sowie für die Vergleichsgruppen Abb. 9.1.

32.33. Mühe mit dem Selbstverständnis der Departementsorganisation

Erst mit dem Breitenwachstum der Verwaltung¹³³ und dem Einfluss der Parteipolitik auf die Besetzung der Verwaltungsdepartemente stellt sich die Frage der Verteilung von Direktionen auf Regierungsräte **nicht mehr nur als Verteilungs-**, sondern zunehmend auch als **Strukturierungsproblem**. Die anschliessend entstehenden Missverständnisse der Zielrichtung der Departementsorganisation werden bei den beginnenden Verwaltungsreformen der siebziger Jahre deutlich: MEYER fordert als Reaktion auf die BWI Studie 1970: Die Departemente als "personelle Verwaltungseinheiten" zu verstehen, die nicht mit "auswechselbaren Sacheinheiten" zu verwechseln sind¹³⁴. Der Staatsarchivar, der die Geschichte der Thurgauer Verwaltung gut kennt (1942)¹³⁵, gibt zwar zu, dass diesen "**Personaleinheiten**" Sacheinheiten unterstehen. In dieser Ansicht kommt der Konflikt zwischen dem ursprünglichen Zweck der Departemente und ihrem heutigen Einsatz als Spitzen ausladender, jedoch meist schwach strukturierter Hierarchien gut zum Ausdruck. "Die Departemente als "personelle Verwaltungseinheiten" verfügen über begrenzte Lebensdauer, die von den Persönlichkeiten der Regierungsräte abhängig ist; die "**Sacheinheiten**" der Verwaltung sind stabiler aber austauschbar"¹³⁶. MEYER plädiert daher für klare Trennung beider Einheiten. Es wäre lohnenswert, diese **Ansicht zur Natur der Departemente**, geprägt von der Thurgauer Praxis bis 1970 und weitreichenden Archivkenntnissen zur Entwicklung der Departemente, anderen Meinungen gegenüberzustellen. Hierbei tritt die noch vorhandene Aktualität der Suche nach geeigneten Definitionen der Departemente bzw. nach dem **gewandelten Selbstbild** der Departemente und damit der Staats- und Verwaltungsorganisation zum Vorschein: eine organisationspolitisch interessante Definitionen der Departemente, welche den sachlichen Restrukturierungsbemühungen gewachsene, traditionsbestimmte Barrieren gegenüberstellt.

¹³³ siehe Einzelportraits der untersuchten Kantone BE, GL, SG, TG Departemente und Departementssekretariate, zur Personalstatistik siehe insbesondere MÜLLER, GRÜNWALD, 1983

¹³⁴ Meyer, B., alt Staatsarchivar Thurgau, Brief an den Departementsvorsteher vom 14.1.1970, Anhang A TG 1970

¹³⁵ MEYER, 1942:165 ff. (Geschichte der Thurgauer Archive, dort enthalten z.T. diejenige der Thurgauer Verwaltung), jedoch ohne Geschäftsverteilung gemäss Anhang G TG 22 und G TG 24

¹³⁶ Meyer, B., Brief 14.1.1970, Anhang A TG 1970

32.34. Beamtenhierarchie und weitere verbindende Elemente der Kantone

Das **Grundmuster** der überraschend "einheitlichen", "kantonalen Ministerien" ("Rathsabteilungen, Geschäftskreise") bezieht sich indessen nicht nur auf die Grundlage der Verwaltungsstruktur (Aufbauorganisation) durch Einführung der Departemente oder Direktionen, sondern auch auf deren personellen Rahmen. **Beamtenordnung und Besoldungsordnung**. Diese sind in den Kantonen eng miteinander verwandt, sie weisen im frühen 19. Jahr-hundert transparente, vergleichbare Strukturen auf. Dies führt zu einheitlichen Beamtenstrukturen, geringen Unterschieden in der Beamten- und Besoldungsstruktur¹³⁷ sowie gar im **Besoldungsniveau** zwischen den Kantonen, was im Verlauf der Untersuchung besonders erstaunt hat. Dazu kommen Ähnlichkeiten in den Entwicklungsprozessen der Verwaltungsorganisation der Kantone, die bei einer Beschränkung der Optik auf einen Kanton oder auf nur drei bis vier Kantone unverständlich und fragmentiert erscheinen. Insbesondere gilt es die auffallend homogene Struktur und starke Stellung der sog. **zentralen Kanzlei**¹³⁸ hervorzuheben.

Aus den Abbildungen 8.1., insbesondere 8.4. ff., geht hervor, dass diese zumindest bis zur Demokratisierungswelle ab 1869 (meist noch lange Zeit danach)¹³⁹ von starken Persönlichkeiten geführt war. Darunter finden sich Kantone mit der Position des Kanzleidirektor-Regierungsrats (vgl. Abbildung 8.4.)¹⁴⁰. Allgemein muss davon ausgegangen werden,

¹³⁷ vgl. z.T. auch RYSER, 1956:89 für BE, ZH, VD, BS, AG.

¹³⁸ **Beispiele:** Staatskanzlei, Chancellerie d'Etat, Cancelleria di Stato, Standeskanzlei (GR, UR), Regierungskanzlei (GL), Landeskanzlei (AI, NW), Kantonskanzlei (AR, SZ bis 1952 nach Staatskalender, Ab 19.1.1951 Verordnung über die Organisation der kantonalen Verwaltung anstelle der SZ Verordnung über die Organisation und die Geschäftsführung der Staatskanzlei und der übrigen kantonalen Kanzleien und ihre Kanzleigebühren vom 31.7.1889)

¹³⁹ Übergang zur **Volkswahl** der kantonalen Regierungen, vgl. Abb. 7.1., BLUM, 1978:16, sowie HIS 1938:437

¹⁴⁰ TG, NE, TI, sowie die Vielzahl von Regierungsratsmitgliedern, die aus der Position des Staatsschreibers heraus zum Regierungsmittel oder sogar zum Landammann gewählt werden, Abb. 8.4., sowie Übersicht 9.2. Viel seltener ist dies bei den Sekretären der Departemente der Fall; eigentlich nur in dem besonderen verwaltungsfreundlichen und selbstsicheren Klima des Kantons St. Gallens (5 Personen im 20. Jahrhundert gemäss Anhang G SG 23 und G SG 24). Besonders abwegig ist dies in den bis heute erkennbaren "regierungsnahen" Geschlechtern in Glarus: Ein Ratschreiber oder gar Sekretär gelangte nie zur Würde des Regierungsrats, wohl auch weil der Regierungsrat in GL nebenamtlich ist. Eine Ausnahme bildet einzig der langjährige Kantonschemiker Becker,. Vgl. auch Anhang G GL 24, G GL 23

dass der Staatsschreiber mehr als ein sog. Präsidialdepartement leitete. Ihm waren vielfach ein 2. Staatsschreiber oder Landschreiber, der Ratsschreiber als sein Stellvertreter, alle Sekretäre (Regierungssekretäre, Archivar, Registratur, Rechnungsführung, evtl. auch Kontrolle (Tessin) oder Rechnungsrevisor (AG)¹⁴¹ sowie Kanzlisten und Weibel) hierarchisch bei- bzw. untergeordnet. Es handelt sich um die straffe Hierarchie der zentralen Kanzlei, die administrative- oder Beamtenhierarchie, welche noch bis weit ins 20. Jahrhundert hinein als Kanzleihierarchie gleichzeitig alle Departemente des Regierungsrats umschliesst. Darauf wird im folgenden einzugehen sein.

Die neue Arbeitsteilung des Kollegiums war somit nur **sekundär eine departementale**¹⁴², prinzipiell aber eine durch die zentrale Kanzlei zumindest mitgeleitete Führungsaufgabe. Alle sog. **Managementservices** oblagen, klar organisiert, der zentralen Kanzlei¹⁴³. In vielen Kantonen ist auf die Leitung der Kanzlei durch regierungsnahe Personen hinzuweisen, die anschliessend in die Kollegien gewählt werden oder sogar gleichzeitig Mitglied des Kollegiums sind, (vgl. Abbildung 8.4. und 9.2.). Anschliessend an diese Phase, die bis ca. 1900 reicht¹⁴⁴, ist auf die **lange Amts dauer einzelner Staatsschreiber** hinzuweisen, welche zumindest Kontinuität der Amtsführung bieten. Dazu kommt die interkantonale Koordinationskraft unter den Staatsschreibern. Oft fallen die Amtsdauern der einzelnen kantonalen Staatsschreiber über Jahre und Jahrzehnte zusammen (vgl. Abbildung 9.2.), so dass der teilweise beachtlichen Diskontinuität unter den Mitgliedern der Regierungskollegien die auffallende Kontinuität der Kanzleileiter (der Staatsschreiber), aber auch der

¹⁴¹ Tessin '**Controllo**' vor 1855 separater Teil der Kanzlei, bis heute eigenes Departement

¹⁴² z.B. für die Vorbereitung von Gesetzgebungsarbeiten Einführungsartikel zum ZGB durch den Justizdirektor SG bis 1920, OW Landammann, Vermessung und Strassen- und Brückenbau durch den Baudirektor, z.T. Strassenbaudepartement

¹⁴³ **Managementservices:** redaktionelle Betreuung der Gesetzgebung, später Begleitung der Departemente im Rechtsetzungsverfahren, Sitzungsplanung, Information, Dokumentation, Registratur und Archiv, Personalselektion, Personalaus- und Weiterbildung, Nachwuchsförderung, Besoldungswesen, Führung einiger Kassen und Unterstützung der Staatskasse, Raumaufteilung, Layout, Verwaltungsprozesse (Ablauforganisation), interne Bauten (ohne Staatsdomänen)

¹⁴⁴ "Kanzleidirektoren z.B. SG 1806, UR, GR bis heute, SZ bis ca. 1968. Davor in einzelnen Kantonen nach dem Einfluss der französischen Revolution: "Chef du Bureau" z.B. SG 1798, SH 1853-1861

Sekretäre (der Departemente und/oder Kommissionen)¹⁴⁵ gegenübersteht. Eine gewisse zusätzliche Koordination kantonaler Verwaltungsleitung resultiert auch aus der ab 1906 gepflegten jährlichen Staatsschreiber-Konferenz¹⁴⁶, die jedoch erst ab etwa 1972 aktiver zu werden beginnt¹⁴⁷.

Einige der Voraussetzungen der Beamtenhierarchie bzw. der daraus herauswachsenden Stabstellen der Staatskanzlei und der Regierungs- später Departementssekretäre werden daher im Folgenden dargestellt und in Bezug auf ihre Integrationskraft für die Verwaltungsorganisation beurteilt.

33. Personelle Bedingtheit des Verwaltungswandels

Bei der Entwicklung der personellen Verwaltungsstrukturen geht es, ebenso wie bei den organisatorischen, zunächst um das Beibehalten der davor dagewesenen Muster, also der bestehenden Ordnungen und Hierarchien.

33.1. Beibehalten der alten Hierarchien

Die sog. Beamtenhierarchie der zentralen Kanzlei¹, entsteht nicht aus dem Nichts. Sie entwickelt sich schon gar nicht erst anlässlich der Departementseinführung. Vielmehr reicht sie viel weiter zurück, nämlich in Teilen bis ins 18. Jahrhundert; als "Hierarchie" der "Stattkanzleien" und/oder Landeskanzleien (z.B. Landschreiber, Landweibel) bis ins 14. Jahrhundert¹⁴⁸. Ihr Modell bezieht die Beamtenhierarchie der zentralen Kanzlei und später diejenige der Ressorteinheiten sowohl aus Bürokratiemustern des 13. und 14. Jahrhunderts, aus der Hierarchie der sog. "Landesbeamten" (Landammänner, Landschreiber, später "Häupter"), sowie später im 18. und 19. Jahrhundert insbesondere aus demjenigen der

¹⁴⁵ vgl. Anhänge G 23 für BE, GL, SG, TG

¹⁴⁶ eine Art "besonderer Direktorenkonferenz" vgl. 1. Erziehung 1897, JPD ab 1905, C. STÖCKLI in: NEIDHART, 1970:61.

¹⁴⁷ Einführung des Miteilungsblattes und eines strafferen Sitzungsrhythmus unter Stadler, SG.

¹⁴⁸ vgl. z.B. für die Entwicklung der Landesämter AR seit dem 14. Jahrhundert: TOBLER, O. 1905:96 ff. (Landammänner), 115 (Landweibel ab 1409), für UR: MUHEIM, H. 1962: 4, Landammann ab 1243 (B. Schöpfer), Landschreiber vor 1386. Das Weibelamt ist schon 1407 erwähnt, STADLER-PFLANZER, 1980:47, sowie BLUMER, J., 1850:190 (Band II), der "Landesbeamten", Einzelbeamten oder Standeshäupter HIS, 1938:432, insbesondere PEYER, 1978:51.

europeischen Bürokratien (Kanzler, Regierungssekretär, Registratur). Aus diesem Nebeneinander, Vielfalt der Kombinationen, entwickeln sich die Gegenwartsstrukturen.

33.11. "Landesbeamte"

Zu Beginn des Staats- und Verwaltungsumbruchs ab 1830¹⁴⁹ ist die alte Hierarchie der "Landesbeamten"¹⁵⁰ sowie diejenige der Schultheissen oder Bürgerrathspräsidenten in den Städterepubliken, der Landammänner in den Langgemeindekantonen¹⁵¹ noch klar erkennbar¹⁵². Letztere wurde erst im 16. Jahrhundert durch die sog. "Landesbeamten" Bauherr, Pannerherr, Säckelmeister, später Landesfähnrich bzw. Venner usw. ergänzt¹⁵³. Das System der sog. "Landesbeamten", insbesondere die Hierarchie der Bürgermeister, Landammänner 1 bis 4¹⁵⁴ bleibt in den Kantonen lange erhalten. Sie waren untereinander nicht kollegial verbunden, so dass der Übergang zum Kollegialprinzip¹⁵⁵ in einigen Langgemeindekantonen im 19. Jahrhundert eine wichtige Neuerung und Vorphase der Entwicklung zum Departementalsystem bildet. Innerrhoden führt die sog. Standeskommision an Stelle des alten Wochenraths¹⁵⁶ erst 1873 ein, behält daneben Reste des Landesbeamten-

¹⁴⁹ vgl. z.B. IM HOF 1984:125-127 für den staatspolitischen Rahmen der Entwicklung

¹⁵⁰ 4 Landammänner 1 bis 3, z.B. 1. und 2. Landammann, Statthalter in AI bis heute vgl. Abbildung 6.1.

¹⁵¹ UR, SZ, OW, NW, ZG, GL, AR, AI

¹⁵² vgl. Grundmodell in Abb. 6.1.

¹⁵³ Säckelmeister, Bauherr, Pannerherr usw. gehören zu den gewählten Häupter, die "erst ab dem 15. Jahrhundert deutlicher hervortreten", PEYER, 1978:51, ferner HIS, 1938:432. Erst nach den Landammännern 1 bis 3 folgen Zeugherr, Bauherr, Pannerherr. Daneben und meist erst spät werden im System der Landesbeamten, Elemente der militärischen Hierarchie aufgenommen, wie der Landesfähnrich, der Landes-"Hauptmann" (heute Bezeichnung für Gemeindepräsidenten in AR). Gerade der Landesfähnrich nimmt z.B. im 18. Jahrhundert in AR Funktionen der zivilen Hierarchie wahr, nämlich das neben Trogen in Herisau entstehende Amt des Ratsschreibers, TOBLER, O., 1905:131 ff.

¹⁵⁴ z.B. AR seit dem 14. Jahrhundert: TOBLER, O. 1905:96 ff.

¹⁵⁵ UR 1850, OW 1850 GeschR, AR 1858, AI 1872, oder zu gestuften Exekutiven und Kollegialprinzip in der Standeskommision GL 1836. Nach HIS, 1938:433 bleibt z.B. AR bei den Verfassungsrevisionen 1834, 1852 noch beim Einzel- oder Landesbeamtentum und geht erst 1858 zum Kollegialprinzip in der Standeskommision über.

¹⁵⁶ vgl. UR, NW

tums bis heute, darin anderen Landsgemeindekantonen (AR, NW, GL, UR) in früheren Entwicklungsphasen, aber auch in einzelnen Zunftrepubliken, wie Basel und Schaffhausen¹⁵⁷ vergleichbar. Auch andere Kantone mit sog. gestufter Exekutive¹⁵⁸ behalten oft einzelne "Landesbeamte", wie den Landessäckelmeister nach der Einführung des Departementalsystems¹⁵⁹ wählen erst anschliessend einen Staatskassier (1895). Dieses hierarchische Muster (Landammänner oder Schultheissen I-IV) wird auf die Beamtenebene (Landeschreiber I-IV) übertragen; es ist dort ebenfalls bis heute erhalten.

¹⁵⁷ Basel bis 1875 (Hierarchie der Schultheissen), Schaffhausen um 1832 Standeskommission, vergleichbar den Wochenräthen.

¹⁵⁸ oft dreifach gestufte Räthe, Exekutive, z.B. GR bis 1893, GL bis 1887, AR bis 1858, AI bis 1873, SH bis 1852, OW bis 1869, SO nach HIS (1929) bis 1875 (Aufnahme von sog. Zuzügern für wichtige Anlässe wie Verfassungsänderungen z.B. PRO 125 Einwohner OW). Beispiel GL: (GL nach Paragraph 47 der KV vom 2.10.1836 119 eingeteilt in grosser Landrat: 70, 35 Tagwenvertreter (Ortbürgergemeinden), Standes- oder Schrankenkommission: 9). Die Abstufung der Exekutive bedeutet wohl eine Vorstufe bei der Erweiterung der Wahlrechte von den fast reinen Bauernaristokratien, Zunft- oder Patriziatverwaltungen hin zu weiteren Bevölkerungsteilen. Nach SCHOOP, 1978: 40, waren Zunftregimenter 1803 wiedereingesetzt in (ZH, SH, BS), die Patriziatverwaltungen in (BE, SO, LU, FR), Bauernaristokratien (UR, SZ, OW, NW, GL, AR, AI und in ZG, dem alten Zwitter zwischen Landsgemeinde- und Stadtkanton). Die dritte Stufe nach dem grossen und kleinen Rat bildet also z.B. das Dreier-Kollegium in GR, die 9-köpfige Standes- oder Schrankenkommission in GL, die 7 Standeshäupter in AR, der Wochenrat in AI, UR, NW und eine Standeskommission in SH, siehe auch MOECKLI, 1987 (Landsgemeinde): 35 ff. Vor der Standeskommission stand der sog. Geheime Rat. "Heimliche" als Mitglieder der Geheimen Räte UR, SZ, GL, AI in und BE (ab 1556 leiten sie die wichtigsten Staatsgeschäfte bei inneren und äusseren Angelegenheiten) nach GEISER, 1891:124. Sie sind aber nicht mit den Berner "Heimlicher" (eigentliche Frühwarner) zu verwechseln. Nach GEISER, 1891:108 haben die "Heimlicher" "Mishellen, Schäden oder Gebersten für die Räthe oder Gemeinden" bei Eidespflicht vor den Grossen und kleinen Rat zu bringen. Wahrscheinlich wurden "Heimlicher", die SECRETARII im Laupenkrieg, schon bei der Verfassungsänderung 1295 gewählt.

¹⁵⁹ z.B. GL bis 1895 Streiff, NW "Polizeidirektor" 1851, AI um 1900, der wohl zu den Landesbeamten zu rechnen ist, obwohl er erst spät auftaucht; Dazu kommt auch erst ab 1803 SG, ab 1806 UR, TG 1822 der Titel "Kanzleidirektor".

33.12. Beamtenhierarchie: der "zentralen Kanzlei"

Neben und meist vor der Hierarchie der gewählten Häupter¹⁶⁰ entwickelt sich, wie erwähnt, diejenige der "zentralen Kanzlei", die "Beamtenhierarchie". Diese bleibt auch für die Entwicklung der Departemente bis in die Gegenwart massgebend. An ihrer Spitze stehen die Stadt-, Staats- oder Landschreiber¹⁶¹. Sie werden gefolgt vom zweiten und dritten Mann, nämlich dem zweiten, dritten Landschreiber (UR, NW, OW 1757 bis 1962, GL bis 1836 und im neuen BL), dem Ratsschreiber (evtl. zweiter Staatsschreiber (SG, ZH, BE, SO, SH)¹⁶², den Ober- und Untersekretären¹⁶³ bzw. später dem sog. Regierungssekretär

¹⁶⁰ der Landesbeanten (inkl. Landschreiber 1 und 2, Landweibel). Diese bestehen vor der Entwicklung der sog. Häupter, vgl. z.B. STADLER-PFLANZER, 1980:47 für UR, sowie PEYER für alle Kantone: Der Land- oder Stadtschreiber zählt zum Kreis der gewählten Häupter, die im übrigen "erst ab dem 15. Jahrhundert deutlicher hervorgetreten" PEYER, 1978:51.

¹⁶¹ vgl. Abb. 6.2. als Übersicht. In Bern wird der seit dem 15. Jahrhundert nachweisbare Stattschreiber schon im 18 Jahrhundert in Staatsschreiber umbenannt, HÄUSLER, 1974:1; in Luzern bildet der Stattschreiber 1386 schon den ersten Beamten der Stadtrepublik, vgl. KENNEL BZW. JUBILÄUMSORGANISATION, 1986. Für Schaffhausen, siehe BREITER, 1962, für Solothurn EGGER, 1976:45 ff., Stadtschreiber ab 1314, für Ausserrhoden TOBLER, 1905:131 ff. Für den neuen Kanton St.Gallen lautet die Beamtenhierarchie nach Anzeige vom 20.4.1803 (Kbl I 1803: Kanzleidirektor (J.J. Zollikofer), Ratschreiber und Sekretär Justizkomm. (Falk), Regierungssekretär und Sekretär der Kommission des Äusseren (J. Hauser, dann I. Müller, beide von Näfels), Archivar und Registrator, sowie Sekretär Finanzkomm. (Hungerbühler), Expeditionssekretär (Steinmann).

¹⁶² eine Entwicklung, die in den meisten Kantonen ab 1850 (BE) aufgelöst wird, vgl. Abbildung 8.1. In einigen Kantonen (GL ab 1836 neue Verfassung, AR nach 1858, AI) werden indessen die Ratschreiber zum ersten Mann der zentralen Kanzlei, zuletzt von zwei bis drei, auf einen Ratschreiber geschrumpft. AI dreht die Entwicklung nach 1960 sogar um, und behält einen nebenamtlichen Landschreiber von weit geringerer Bedeutung als den Leiter der Landeskanzlei, den Ratschreiber. Vgl. ferner die alte österreichischen Monarchie, wo im 18. Jahrhundert ein zweiter Hofkanzler eingesetzt wird, nach HINTZE, 1908:139. **Ratsschreiber:** Beispiel: ZH bis 1872. Beispiel: BE 1533 (gemäss Kanzleiordnung vom 3.1.1533: wird dem Stadtschreiber ein Ratsschreiber beiseite gestellt, GEISER: 1891:128, der bis 1840 bestehen bleibt nach HÄUSLER, 1974: 3. (Stürler wird Staatsschreiber, bleibt Staatsarchivar), 55 Jahre im Staatsdienst. Beispiel: SO Staatsschreiber, Ratsschreiber bis 1918, Regierungssekretäre (bis 1902 reine Geschäftsverteilung mit Sekretären). Beispiel: GE Vize-Staatsschreiber seit 1848, diverse Bezeichnungen, wie Secrétaire générale de la Chancellerie. Beispiel: SG bis 1851, Beispiel: AG bis 1853, Beispiel: BS Von 1883 (Ratschlag betreffend die Staatsschreiberstelle von 10.9.1883) bis 1954 (bis 1937 "Kanzlei des Kantons") ist die Grossratskanzlei von der Kanzlei des Regierungsrates getrennt. Später besteht 1955-1980 in der BS Kanzlei ein 2. Staatsschreiber, nachher Vize-Staatsschreiber, vorher Substitut. Meist war jedoch ein "Staatsschreiber" Vorsteher beider Kanzleien. BS beantragt die Aufhebung der Staatsschreiberstelle

(ZG bis heute, SG bis 1834, SZ ab 1964), ferner, besonders in grösseren Verwaltungen, dem sog. Registrator und/oder Archivar¹⁶⁴). Die Landschreiber (und Landweibel) sind insbesondere in den Landsgemeindekantonen von der Landsgemeinde gewählt¹⁶⁵. In einigen

(Kanzlei des Regierungsrats) und deren Übertragung an den Archivar oder einen Departementssekretär, da "die Einführung des Departmentalsystems" ... die Tätigkeit des Staatsschreibers "bedeutend vereinfacht" (Ratschlag betreffend die Staatsschreibestelle vom 10.9.1883 In Anschluss an das Entlassungsgesuch von Staatsschreiber F. Göttisheim). Andere Funktionen des Ratsschreibers: Beispiel: AI 1986 1 Landschreiber und ab 1893 Einführung des Ratsschreibers als 2. Mann der zentralen Kanzlei. Nach 1972 wird die Position des Ratsschreibers allmählich derjenigen des "Landschreiber/Regierungsrats" (d.h. des ehemals an der Landsgemeinde gewählten Landschreibers) übergeordnet. Auf Regierungssekretäre wird verzichtet. Beispiel: AR. Der Ratschreiber entwickelt sich wie in AI und GL zum Leiter der zentralen Kanzlei. TOBLER, 1905:131 ff. beschreibt diese Entwicklung klar: Aus der örtlichen Trennung der Kanzleien entsteht neben dem Landschreiber in Trogen um 1767 die Ratschreiberstelle in Herisau, wahrgenommen gelegentlich vom Landeshauptmann und oder Landesfähnrich. Nach der 1858-er Verfassung wird der Landschreiber nicht mehr von der Landsgemeinde gewählt, die Togener Kanzlei wandelt sich allmählich zur Gerichtskanzlei. 1863 wird der Ratschreiber sogar Protokollführer der Landsgemeinde, "der Landschreiber verlässt den Kreis der Landesbeamten." Beispiel: GL Die beiden Landschreiber wandeln sich im 19. Jahrhundert nach der Wiedervereinigung der katholischen (Näfels) und der protestantischen Landsgemeinde (Glarus) von 1836 zur Hierarchie der zwei Ratschreiber. (Ähnlich 1858: Hierarchie der zwei, später drei Ratschreiber (1887), (1893) und ein Sekretär (vgl. G GL 23). CHAM, F. 1832 noch Landschreiber wird 1837 als Ratschreiber erwähnt, vgl. Entwurf zu einem Gesetz (Beilage zum Landsgemeinde-memorial). Der GL Pannerherr stellt noch den Archivar. Beispiel: OW bis 1968 2. Landschreiber, seit 1767, vgl. AR.

¹⁶³ z.B. TG bis 1806, SH vor 1817, SG vor 1803 (Oberschreiber)

¹⁶⁴ in kleineren Kantonen wird das Amt des Archivars nebenamtlich wahrgenommen, z.B. vom Kanzleidirektor (UR bis 1906), vom Ratschreiber (AR bis 1985 Witschi), von Lehrern (AI bis heute, GL bis 1952, Winteler), (OW bis 1982, Carowi); die Aufgaben des Registrators auf Sekretäre der Kanzlei und/oder der Departemente verteilt (ZG, UR, GL, SZ, NW, OW 1868-1981 Kanzlist als Archivar-Registratur, AR, AI, BL), vgl. Abb. 8.2. (in SO, BS Archivaramt durch den Staatsschreiber wahrgenommen, nach MÜLLER, O. 1910: 66, BS bis 1917 (Wackernagel). Im fortschrittenen Kanton SG wird gemäss Beschluss des KR vom 9.5.1834 der Eid des Kantonsarchivars in die Gesetzessammlung aufgenommen (enthält die Verpflichtung zum Empfangschein bei Herausgabe von Berichten).

¹⁶⁵ 1986 nur noch in OW Landsgemeinde, vgl. Abbildung 8.4. In GL, NW im 19. Jahrhundert noch, AR bis 1858 (TOBLER, O. 1905:140 ff), in SZ, ZG bis zur Abschaffung der Landsgemeinde, 1847/8; in UR nicht erst 1927, sondern schon 1803 bei der Umbenennung des ersten Landschreibers in Kanzleidirektor, nach MUHEIM, 1962. Die Stadt- oder Staatsschreiber werden aber auch in einer Reihe alter Städtrepubliken vom Grossen Rat gewählt (z.B. BE, ZH noch 1908, LU, SO, FR, SH), sowie später in einigen "neuen" Kantonen, (sobald sich nicht mehr Regierungsmitglieder um die

neueren Kantonen kümmern sich, z.B. nach politischen Turbulenzen, erneut Regierungsmitglieder um die Leitung der zentralen Kanzlei¹⁶⁶.

Dass den Leitern der "zentralen Kanzlei" nicht nur die Rolle einer "grauen Eminenz" zufiel, wie heute vielfach, sondern ihre Führungsrolle politisch-aktiv gewollt war, und sie daher mit hoher Legitimität ausgestattet waren, ergibt sich aus zahlreichen Quellen. Erwähnenswert ist ihr politischer Einsatz in und ausserhalb der Amtsstuben (z.B. auf dem Schlachtfeld¹⁶⁷ auf diplomatischem Gebiet¹⁶⁸, sowie ihre Wahl durch die Landsgemeinde. Dazu kommt das zögernde Ablösen der "Regierungs"- Sekretäre der Kanzlei aus dieser "zentralen Kanzlei" in die Departemente und/oder Direktionen, die erwähnte Doppelunterstellung. Was HINTZE für die europäischen, höfischen Kanzleien zeigt, gilt auch für

Kanzleileitung kümmern), nämlich in SG, TG, BL (2 Landschreiber), also den im frühen 19. Jahrhundert in Verwaltungssachen progressiven Kantonen, vgl. Departmentseinführung, nach Abb. 5. Angesichts der geringen Differenzierung der grossen und kleinen Räte ist dies nicht erstaunlich. Einige Stadtkantone (BS, ZH, SH) gehen spät zur Wahl des Staatsschreibers durch den Regierungsrat über, ferner sogar AR und AI, sowie GR, TI, VS, AG, VD, NE, GE, JU (gemäss unverbindlicher Umfrage der Berner Staatskanzlei vom 27.3.1986). In allen anderen Kantonen erfolgt die Wahl des Staatsschreibers durch den Grossen Rat (Parlament). Zudem führen die bzw. der "Schreiber" zunächst in beiden Räten das Protokoll (Exekutive und Legislative). Diese Funktion wird z.B. zunächst in BS 1883 aufgeteilt, in dieser Teilung und Stellvertretung (mit Zwischenphasen) bis heute behalten (siehe Abb. 8.3., BS und 8.5., wonach 1 Sekretär, zunächst Inneres, Staatsschreiber Stellvertreter ist bis ca. 1900).

¹⁶⁶ vgl. Abb. 8.4. Kanzleidirektor-Regierungsrat, SO: Reinert ab 1841, S. Lack 1853-1856 Gesetzesredaktor, Kanzleidirektor und Regierungsrat, EGGER, 1976: 81, TG: 1849-1869 Kanzleidirektor-Regierungsrat, ab 1828 bereits Kanzleidirektor (Quelle: JACOBI, 1984 ff. Recherchen, TG Regierungsrat aus sieben Mitgliedern gebildet inkl. Kanzleidirektor TG Verfassung 1849, Kbl 6, S.I), TI: Segretario di Stato (Regierungsmitglied) bis 1860 gelegentlich zugleich Kanzleidirektor, ab 1860 Titel des abtretenden Regierungspräsidenten) (Auskunft des Tessiner Archivio storico), NE: das Amt des Staatsschreibers (genannt Secrétaire d'Etat) nimmt bis 1898 ein Regierungsrat war (J. Courvoisier, Staatsarchivar). Kanzleidirektor als Bezeichnung für den Staatsschreiber erhalten in UR, GR bis heute, in SZ bis 1952. Für die Vorläufer siehe oben; die an der Landsgemeinde als sog. Häupter für ihr Amt gewählten Landschreiber.

¹⁶⁷ für URI: nach MUHEIM (1962:3), Landschreiber Joh. Schuler erstmals 1386 erwähnt, als er auf dem Sempacher Schlachtfeld starb (wie einige seiner Nachfolger)

¹⁶⁸ z.B. als Sekretär der Schweizer Gesandtschaft in Paris, J.G. Wagner, Solothurner Stadt-, bzw. Staatsschreiber 1660-1674, vgl. EGGER, 1976:47

die Schweizer Kantone¹⁶⁹. So erwähnt STADLER-PFLANZER für Uri: "Die Landschreiber waren die wichtigsten Beamten im eigentlichen Sinne. Denn sie waren überall vertreten, und in ihrer Kanzlei liefen alle Fäden des Staates zusammen. Was uns an schriftlichen Quellen überliefert ist, stammt fast ausschliesslich aus ihren Händen"¹⁷⁰.

33.2. Differenzierungsprozess der "zentralen Kanzlei"

Interessant ist im Entwicklungsverlauf der Staatsverwaltungen der Prozess der Teilung der "zentralen Kanzlei", weil er als Vorläufer der Teilung in Ressorts (Departemente) zu verstehen ist. So fällt z.B. in Schaffhausen die Zusammengehörigkeit sachlich bereits unterschiedlicher Teile auf: "Staats-, Standes-, Militär-, Civil-, Policey-Kanzley" (Staatskalender 1800). In Uri bedeutet die erst 1886 erfolgende Teilung der Standeskanzlei in Standes-, Hypothekar- und Gerichtskanzlei einen einschneidenden Schritt in Richtung Arbeitsteilung der Verwaltungen, aber auch in Richtung Teilung der Gewalten. Dies im Vorfeld des "Revisionsgewitters" von 1887¹⁷¹. Glarus vollzieht diese Trennung der Gerichts- von der Regierungskanzlei demgegenüber schon 1837¹⁷². Ausserrhoden erst nach 1858¹⁷³.

Ähnlich bleibt später der Zusammenhang zwischen "zentraler Kanzlei" und den Sekretären der Fachressorts in den Schweizer Kantonen bestehen. In der Beamtenhierarchie folgen der Hierarchie der Schreiber (Kanzler) unmittelbar die Archivare, sowie später, sobald vor-

¹⁶⁹ HINTZE, O.: 1908/1981:120 ff. "Vor allem aber in dem Kanzleramt ragt das alte Hofämterwesen noch in die moderne Zeit der Staatsministerien hinein. Die Kanzlei war ja die einzige feste behördemässige Organisation der alten Fürstenhöfe; in ihr konzentrierten sich die Regierungs- und Verwaltungsgeschäfte". Aus der Kanzlei (und nicht aus dem Geheimen Rath) hat Maria Theresia die neuen Ministerialbehörden entwickelt, HINTZE, 1908/1911:139 ff.. Gleiches gilt für die personelle Besetzung fast aller Departemente der Kantone (ohne Bern, welches das Hierarchieprinzip der Kommissionssekretäre beibehält).

¹⁷⁰ STADLER-PFLANZER, 1980:47

¹⁷¹ nämlich unter anderem der Arbeitststellung durch Direktionen des Regierungsrats.

¹⁷² vgl. Entwurf zu einem Gesetz betreffend die Organisation, die Verrichtungen und die ökonomischen Verhältnisse der Standeskanzlei, der Gerichtskanzlei und der Sekretariate der Commissionen, Glarus 1837 (Beilage zum Landsgemeinde-memorial). Die Hypothekarkanzlei bleibt aber noch bei der Regierungskanzlei; die Glarner Kantonalbank wird erst 1884 gegründet, also im Vorfeld der Staats- und Verwaltungsumkempelung von 1887.

¹⁷³ TOBLER, 1905:131 ff. Nach 1858 (Verfassung) wandelt sich die Togener Kanzlei allmählich zur Gerichtskanzlei, diejenige in Herisau zur zentralen Kanzlei.

handen, die "Sekretäre", z.B. Regierungssekretär in den deutsch sprechenden Kantonen, bzw. Secrétaire d'état (Staatssekretär) oder secrétaire redacteur, Segretario di Stato¹⁷⁴ in den französisch und italienisch sprechenden Kantonen. Gleichrangig dazu folgen in der Entwicklung der Beamtenhierarchie der Registratur¹⁷⁵, evtl. Registrator/Archivar. Aus den Regierungssekretären und z.T. aus den Land-, Staatsschreibern, Ratsschreibern, Regierungssekretären und Registratoren¹⁷⁶, werden anschliessend bzw. parallel dazu die Sekretäre der Kommissionen/Departemente¹⁷⁷. Beim Übergang zum Departementalsystem werden die Personen zur Unterstützung der "Kommissionen/Departemente", die Schreiber, bzw. Sekretäre (Rats- oder Landschreiber, Regierungssekretäre und der Registratur) also nicht ausgewechselt¹⁷⁸, sondern als Sekretäre der Departemente eingesetzt und als solche in Geschäftreglementen, -ordnungen, "Regolativen" oder Dekreten, den

¹⁷⁴ Französisch und italienisch sprechende Kantone scheinen die Bezeichnung "Chancelier" dem Leiter der Kanzlei ungern, also spät zu verleihen. So wird der Secrétaire d'etat in VS erst 1893 in Chancelier d'Etat unbenannt. Der Secrétaire d'état in NE (Leiter der Kanzlei), ist ein Regierungsmitglied bis 1898, ebenso sein Stellvertreter. In TI ist der Titel Segretario di Stato bis heute erhalten. Den Titel Segretario di Stato trägt der abtretende Regierungspräsident jeweils für ein Jahr. Nach 1860 ist der Titel nicht mehr mit konkreten Funktionen in der zentralen Kanzlei verbunden, davor D'Alberti, Pioda, die beide Segretario di Stato und zugleich Kanzleidirektor waren. Der Staatsschreiber nennt sich nur Segretario del protocollo Governativo nach MÜLLER, 1910:50 ff. VS 1893 ferner neu: Vice-Chancelier, davor secrétaire adjoint, zugleich Archiviste als Stellvertreter des Secrétaire, d'etat. VD nach 1824 secrétaire redacteur, bzw. nach 1833 als 2. Mann vor dem Archivar (vgl. Abb. 8.3.). In VD nach 1886 bis ca. 1930 jeweils ein Vice Chancelier allemand und français.

¹⁷⁵ z.B. im Kanton TG 1806: "Der oberste Sekretär der Staatskanzlei erhält die Benennung Staatsschreiber" ... die ihm im Rang am nächsten stehenden zwei Sekretäre die Benennung Regierungssekretär", "Der Sekretär, welchem einstweilen die Besorgung der Registratur und einstweilen auch des Archives übergeben ist, führt den Titel Registratur und hat mit den Regierungssekretären den gleichen Rang." gemäss "Dekret" Abänderung der Organisations-Vorschrift für die Staatskanzlei vom 2.5.1806 (Tagblatt IV, S. 17 ff.) recherchiert von Frau V. Jacobi, Frauenfeld.

¹⁷⁶ TG ab 1850

¹⁷⁷ GL ab 1887 Verteilung der bisherigen 3 Ratschreiber und (1892 neu) der Sekretäre auf die 7 Direktionen, vormals 7 Landeskommisionen gemäss Verfassung vom 2.10.1836 (Standes-, Haushaltskommission usw.)

¹⁷⁸ BE 1831/1846, GL 1887, SG 1833, TG 1840, UR 1888-nach 1964/65 (Staatskalender), obwohl die "nebenamtlichen" Sekretäre, die Landschreiber 1960 aus der Kanzlei herausgelöst werden, STADLER-PFLANZER, 1980:73.

organisationsrechtlichen Erlassen, ausdrücklich erwähnt¹⁷⁹, die Übereinstimmung von Organisations- und Beamtenrecht bleibt gegeben¹⁸⁰. Bei den Sekretären der Kommissionen handelt es sich somit um dieselben Personen wie bei den Sekretären der nachfolgenden Departemente¹⁸¹. Selbst wenn die Sekretäre, den Departementen nur in Form sog. "Nebenbeamtungen" (Teilzeitaufgaben) zugeordnet werden, daneben Funktionen der zentralen Kanzlei weiterführend, oder wie in St. Gallen, Solothurn, Wallis, Fribourg den Departementen als deren einzige Beamten zugeordnet werden¹⁸², wird meist zunächst auf die minimale personelle Ausstattung der Departemente nicht verzichtet¹⁸³. Eine traditionelle Rolle der Sekretäre, die Betreuung von Kommissionen als deren Sekretär, bleibt bis heute typisch (Aktuar, Protokollführer von Verwaltungskommissionen früher der Vorläufer der Departemente, "Rathsabteilungen")¹⁸⁴. In Bern sind Sekretäre 1831, d.h.

¹⁷⁹ Siehe die unter Anhang G 21 erwähnten Kanzleiordnungen für die Kantone BE, GL, SG, TG, NW, AI, SO, FR, denen z.T. bis in die Gegenwart Bedeutung zukommt.

¹⁸⁰ Staatskanzlei und Sekretäre werden häufig in einem Erlass erwähnt oder das ältere Kanzleirecht wurde kurz nach der Einführung der neuen Geschäftsordnung durch Departemente entsprechend angepasst, vgl. Anhänge G 21. Die Regelung der zentralen Kanzlei und aller Beamten und Angestellten erfolgt in gleichen Erlass wie die Geschäftseinteilung des Regierungskollegiums (SG 1833; beibehalten bis 1942) oder unmittelbar danach. Dies ist in den Kantonen, die Departemente später einführen der Fall: TG Kanzleirecht 1851 (noch in Kraft), GL und viele andere.

¹⁸¹ z.B. SG: D. Ehrenzeller Sekretär der Komission des Inneren 1806-1834 Departement des Inneren

¹⁸² vgl. Phase der "reinen" Geschäftseinteilung gemäss Abbildung 5.

¹⁸³ vgl. SZ ab 1878 1 Sekretär für Finanzen bis nach 1922, der anschliessend bis 1985 fehlt; dann aber neu zur Diskussion steht. So kennt auch FR bis etwa 1900 Sekretäre, anschliessend Jahrzehnte keine Sekretäre der Departemente mehr; gleiches gilt für UR um 1910. Die Zuteilung der Landschreiber zu den Direktionen (Sekretär und Abwart) wird später (z.B. 1937-1965) wieder zurückgenommen. Es fällt auf: Sekretariate und Bedienung nach dem Regierungskollegium, aber unabhängig von der Standeskanzlei. Dies obwohl es sich bei den Landschreibern als Sekretäre, wie auch den Beamten der Standeskanzlei um dieselben Personen handelt.

¹⁸⁴ Sie wird auch nicht überdacht, wenn staatspolitische Gesichtspunkte (Gewalten- teilung, öffentliche Kontrolle) sie längst nahelegen. Siehe die faktische Kurzschliessung der Kontrolle durch die Stellung des Sekretärs Finanzdirektion in der parlamentarischen "Staatswirtschaftlichen Kommission BE", welche noch die Funktionen der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommission in sich vereinigt, siehe z.B. BUSCHOR, 1986:46. Dies ist insbesondere im Staate Bern bedauernswert, weil dieser u.a. seit dem 13. Jahrhundert die Institution von Frühwarnern der Staats- und Verwaltungsführung kennt (sog. Heimlicher). Sekretäre der Departemente begleiten in der Regel Kommissionen zur Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen. Ins-

vor der Einführung der Direktionen (1846), nach dem Grundsatz der "Hierarchie der Sekretäre oder "Haupt-Sekretäre" eingesetzt (vgl. Abbildung 9.1.)¹⁸⁵. Dabei handelt es sich um eine Praxis der Berner Verwaltungen. Eine Beamtenhierarchie, die, mit Unterbrechungen, bis in die Gegenwart massgebend bleibt¹⁸⁶. Wobei ganz einfach das vor der Departementseinführung bestehende System, die Hierarchie der Kommissionen-Sekretäre, beibehalten wird. Diese Kantone kennen noch heute neben der Hierarchie der Schreiber und/oder der Sekretäre für einige oder alle ihrer Departemente¹⁸⁷ die Hierarchie der Sekretäre der Verwaltungskommissionen, der späteren Departemente oder Direktionen. Auch St.Gallen regelt¹⁸⁸ die Zahl und Form der Aufteilung der Sekretäre auf Departemente bzw. Mitglieder des Regierungsrats (Kleiner Rat), analog zur davor getroffenen Lösung¹⁸⁹, welche dort (wohl zufällig, angesichts der Kantonsgrösse und -fragilität) jeweils nur einen Sekretär pro Kommission vorsieht¹⁹⁰. Die bereits 1834 einsetzenden Ablösungen der ehemaligen Sekretäre der Kommissionen sind wohl alters- bzw. personen- und nicht

besondere sind sie oder einer ihrer Mitarbeiter jeweils z.B. als Sekretär der an den Entwurf anschliessenden parlamentarischen Kommission projektbegleitend eingesetzt. Vor der Einführung einer Finanzkontrolle ist die starke Stellung des Berner Kantonsbuchhalters hervorzuheben: Seit der HÜGLI'SCHEN Reform 1869 hatte er das Privileg, die Staatsrechnung mit einem kritischen Bericht einzuleiten und zu kommentieren. Ein Brauch, der nicht schon 1949 (Wende), sondern erst 1963 bei-seitegelegt wird.

¹⁸⁵ Hierarchie der Sekretäre z.B. des ersten Sekretärs, des zweiten Sekretärs, des dritten Sekretärs. Quelle: "Regimentsbuch der Republik Bern" 1832, vermutlich auf das 18. Jahrhundert zurückgehend, später erwähnt im Berner Gesetz vom 25.1.1847 Paragraph 47, ferner VS z.B. Annuaire 1831, vgl. Abbildung 9. 1.

¹⁸⁶ vgl. Abbildung 9.1. auch für die Kantone VD, AG, NE, VS

¹⁸⁷ BE, FR, VS, VD, NE, sowie Stadt Zürich

¹⁸⁸ wie eine Reihe weiterer Kantone, darunter z.B. GL 20.7.1887 Kanzleiordnung, TG bis 1913 als Nebenbeamtung der Kanzlei

¹⁸⁹ Paragraph 44 des SG Geschäftsreglementes 18.1.1833

¹⁹⁰ z.B. in SG 1806 ff. bis mindestens 1824 den Regierungssekretär Ig. Müller, zugleich Sekretär der Kommission des Äusseren und Krieg, die aber, Staatssekretären vergleichbar, das Recht zur Gegenzeichnung von Dokumenten erhalten (Paragraph 46 des SG Geschäftsreglementes von 18.1.1833)

systembedingt¹⁹¹. Andere Kantone kennen Vorphasen (Zürich)¹⁹², die später abgelegt werden; sie verzichten auf Sekretäre und kommen mit dem angestammten Personal der zentralen Kanzlei aus¹⁹³, für einige dieser Kantone scheint die Neuerung nach der Departementseinführung so gross, dass sie bis heute bei der damals gefundenen Lösung bleiben: Ein Sekretär pro Departement, wie z.B. SG, ZH, LU, GR. Einige Kantone (Glarus, Uri; mit später Departementseinführung nach 1887) wollen offenbar nicht auf das "Statussymbol Sekretär" der Departemente des Regierungsrats verzichten. Sie teilen daher ihre Ratschreiber, Landschreiber und den bzw. die Regierungssekretäre und die Abwarte (UR 1912) einfach auf die Departemente auf, darin dem Vorgehen von SG 1833-1834, TG 1840, folgend¹⁹⁴. Dabei bleiben die Sekretäre selbstverständlich dem Staatsschreiber oder Kanzleidirektor weiterhin zugeordnet und insbesondere für Stellvertretungsaufgaben der zentralen Kanzlei verfügbar. Diese eigenartige Zuordnung der Sekretäre sowohl in den Departementen wie auch in der Staatskanzlei bleibt anschliessend auffallend lange

¹⁹¹ Gaisser aus der Kommission des Äusseren, D. Ehrenzeller aus der Kommission des Inneren

¹⁹² In Zürich: Hierarchie der Sekretäre in einzelnen Abteilungen, genannt Departemente, der Haupt-Kommissionen wie Finanz 1843. Zugleich kennt ZH jedoch klar die Zuständigkeit der drei Staatsschreiber für mehrere der wichtigsten Verwaltungskommissionen. Gemäss Gesetz betreffend eine Geschäftsordnung für den Regierungsrat vom 21.12.1831 besorgen die drei Staatsschreiber die Kanzleigeschäfte des Regierungsrates, nämlich der erste die diplomatischen, Kriegswesen und Sekretariat des Staats- oder Regierungsrates, der zweite Finanzen und Sekretär des Finanzrates, der dritte des "Departements" des Inneren, Polizei und Gesundheitswesen, Kirchen- und Erziehungswesen, Justiz (nämlich Zivil- und Kriminalgesetzgebung und ist zugleich Sekretär des Gesetzgebungsrate). Daher teilt sich die Zürcher Staatskanzlei in fünf Sektionen, nämlich die unmittelbare, Kanzlei des Rates des Inneren, des Polizeirates, des Kriegsrates, und des Gesundheitsrates (Gesetz über die Einrichtung der Kanzleien des Regierungsrates vom 22.12.1831), zit. bei KELLER, P., 1908:8.

¹⁹³ GL, UR, OW, NW, SZ, ZG, TG, LU

¹⁹⁴ siehe Anhang A TG 1913, A GL 1919, A LU 1937, ZG Staatskalender 1986. Beispiel: TG 1840-1913. Das gesamte Personal der zentralen Kanzlei und der "Departemente" bilden die 2 Schreiber, Sekretäre bzw. Regierungssekretäre und der Registratur bis 1937. In TG wird aus dem Obersekretär 1806 der Staatsschreiber, aus dem Untersekretär 1806 der Regierungssekretär, vgl. Anhang G 23.

bestehen: Glarus bis 1919, Thurgau bis 1913, Luzern bis 1937, Uri bis 1978¹⁹⁵¹⁹⁶ und Zug sogar bis 1986 ff. Gleichzeitig wird darauf verzichtet, die entsprechenden Kanzleiordnungen abzuändern¹⁹⁷. Die Scheu zu legiferieren, laufende Anpassungen der Reglemente vorzunehmen, wird auch hier deutlich.

Andere Kantone sind derart klein oder schätzen ihre alte Kanzleihierarchie so sehr, dass sie die Neuerung der regierungsrätlichen Departemente zunächst nicht so ernst nehmen (AI bis heute). Sie verzichten zunächst auf Sekretäre der Departemente und statten später nur einzelne Departemente damit aus¹⁹⁸, oder sie schaffen diese nach einer Experimentier- oder Einführungsphase wieder ab¹⁹⁹. In Schwyz unterstehen auch nach 1878 Kanzleisekretäre und der Kantonsschreiber zwar dem Kanzleidirektor in der Kantonskanzlei, nicht aber

¹⁹⁵ vgl. die jeweiligen Staatskalender, sowie Anhang A LU 1937, A TG 1913, A GL 1919, UR bis 1978, ZG bis 1986

¹⁹⁶ Integration der Sekretäre sowohl in den Departementen wie auch in der zentralen Kanzlei: Beispiel TG 1869-1913 (Behördenverzeichnis). Beispiel GL 1887-1919 Regierungskanzlei und ihr bis 1932 unterstellte Direktionssekretariate, vgl. Anhang G GL 23, G GL 21 aus dem die geltende Ordnung der Ratsschreiber 1-3, 1 Regierungssekretär hervorgeht, die sich die Aufgaben der "Direktionsbetreuung" teilen, die Aufgaben des Registrators einem drei Ratsschreiber übertragen. Beispiel NW, BL, OW (bis 1968 Verfassungsänderung). Erster und zweiter Landschreiber, die sich die Aufgaben der Regierungssekretäre und des Registrators teilen (Protokoll und Registratur der Parlaments- und Regierungssitzungen) (OW: Die Aufgaben des Registrators obliegen noch heute dem Archivar). Beispiel Luzern: Zuletzt alle Sekretäre und bis zu 18 Kanzlisten unter Staatskanzlei genannt. Beispiel UR: "... die Departementssekretariate, welche noch mit der Standeskanzlei verbunden oder nebenamtlich waren, wurden 1969-1978 verselbständigt und ausgebaut." Zunächst URE 1968, UR Gemeinde- und Gewerbe 1969, URJ 1971, URL 1973, URSAV: 1978 Quelle: STADLER-PFLANZER, 1980:76. Beispiel ZG: Regierungssekretäre bleiben dem einzigen Landschreiber unterstellt (gemäss Staatskalender). Meist nimmt der amtsälteste der Regierungssekretäre die Stellvertretung des Landschreibers wahr. Dazu kommt folgendes Unikat: Die 5 Regierungssekretäre wirken als Sekretäre der Direktionen, daneben einige "nur" als Direktionssekretäre z.B. für die Doppeldirektionen S und FO. Nach der Direktionseinführung ab 1873 nur Landschreiber, sowie einige Sekretäre, Regierungssekretäre erst später.

¹⁹⁷ z.B. in SG bis 1942 (Integration des Kanzleirechts in den organisatorischrechtlichen Erlass, d.h. ins Geschäftsreglement), z.B. in TG Gesetz über die Staatskanzlei von 1851, in Kraft vgl. Anhang G TG 21, in GL bis 1932 Änderung des Kanzleierlasses.

¹⁹⁸ OW, AR, NW, FR nach 1900

¹⁹⁹ FR, SZ vgl. Abb. 9.1.

den "Departementen"²⁰⁰. Gleichzeitig erfolgt zögernd der Ausbau einzelner Beamtenpositionen, z.B. des Staatskassiers (BS vor 1872, GL 1898), die später zu Chefbeamten werden. Für eine Reihe von Aufgaben ("Beamungen"), wie Landesarchiv²⁰¹, nach 1886 bzw. 1900 Kantonsarzt²⁰², Kantonsapotheke, Kantonschemiker, wird es vorgezogen, diese Beamtenpositionen nur nebenamtlich zu besetzen²⁰³. Die Alternative lautet: Übertragung der Funktion an einen Regierungssekretär der zentralen Kanzlei oder an einen Sekretär der Departemente als "Teilzeitaufgabe"²⁰⁴ insbesondere Hypothekarwesen (Kantonalbanken), später eingeführt, Handelsregisteraufsicht, "Vogtsbuch" (Vormundschaftswesen und -aufsicht), später eingeführt Grundbuchwesen, später -inspektor, Zivilstandsinspektorat^{205 206}.

²⁰⁰ Beispiel Schwyz: Die Departemente erhalten ab 1878 nach Staatskalender (Verfassungsrevision und Ablösung der sog. reinen Geschäftsverteilung) vereinzelt einen Sekretär zugeordnet, der in SZ noch 1922 vorhanden ist (A. Gwerder SZF), anschliessend aber verschwindet. Erst später zeigen einzelne SZ Departemente die Position des Sekretärs, z.B. SZE 1936, SZV vor 1940, SZB vor 1952, SZF 1986. 1931 Schwyzer Beamtenhierarchie der Staatskanzlei: Kanzleidirektor bis 1952, Kantschreiber bis 1956, dann Kantonsgerichtsschreiber, Kanzleisekretär, 2 Sekretäre, Weibel. SG kennt aber schon laut Vorschrift des Verfassungsrates von 8.4.1831 den Eid des Kantonskassiers, um 1873 einen "Finanzsekretär". BS trennt 1872 die Staatskassaverwaltung aus der unmittelbaren Kanzlei, BE geht dank Kantonskassier HÜGLI 1869 in der Modernisierung der Rechnungslegung voraus.

²⁰¹ GL bis 1952, AR bis 1986, OW bIs 1982, AI ff.

²⁰² Gemäss Rechenschaftsbericht TG 1887: "Es hat unser Departement diese Aufgabe bereits an die Hand genommen" .. gemäss Bundesgesetz vom 8.10.1886 (Epidemien) begleitet von ausladenden, oft mehrfach gefalteten Tabellen, z.B. Sanitätsstatistik. Das noch junge TG Sanitätsdepartement lässt wohl noch den Elan eines seiner ersten Inhaber, des Arztes DEUCHER, 1886 Bundesrat, spüren (vgl. G TG 24).

²⁰³ d.h. im Milizsystem, neben einer privatwirtschaftlichen Tätigkeit, nicht aber bei den ältesten Beamtenpositionen wie Schaffner (Steuerverwalter, Bauherr, später Oberingenieur, Schulinspektor ab 1838 BL)

²⁰⁴ sog. Nebenbeamtung neben weiteren Teilzeitbeamtungen z.B. GL, AR, AI, SZ, welche von der Nebenbeamtung im Milizsystem zu unterscheiden ist.

²⁰⁵ vgl. Kanzleigesetze, Kanzleiordnungen z.B. GL 20.6.1887, Kanzleireglemente oder -regolative, Anhang G 21, sowie MÜLLER, 1910:2 ff., AG Gesetz und Besoldungstafel 23.12.1852 (AGS Bd I-IV, Nr. 89), SZ Verordnung über die Organisation und die Geschäftsführung der Staatskanzlei und der übrigen kantonalen Kanzleien und ihre Kanzleigebühren vo 31.7.1889, In SG gar der Vorläufer des berühmten Geschäftsreglementes von 1833, nämlich vom 2.5.1817.

²⁰⁶ Dem ersten Schreiber obliegt die Aufsicht über das Kanzleipersonal, Protokollführung in Landsgemeinde und Landrat, Redaktion des Amtsblattes und die Drucksachen-Verwaltung, Paragraph 2 der GL Kanzleiordnung vom 20.6.1887. Die

Zu diesem Gegenwartsbild der Organisation von Departementssekretariaten und der zentralen Kanzlei führen somit meist nicht geplante, gradlinige Entwicklungen, wohl aber jahrhundertealte Voraussetzungen, Traditionen und Systembedingungen, die nicht angetastet werden, aber heute kaum mehr erkennbar sind²⁰⁷. Dennoch prägen gerade sie die Verwaltungskultur nachhaltig. Dies gilt insbesonders für wichtige Managementfragen, wie die lineare Koordination zwischen den Ressorts, z.B. bei Querschnittsaufgaben, bei der Beamtenselektion und -formation. Diese entwicklungsbedingten Voraussetzungen der Führung wirken somit bis heute-oft unerkannt-nach (vgl. Abbildungen 8.1. ff. 9.1.).

33.3. Folgerungen aus strukturellen und personellen Entwicklungsschwierigkeiten

Zunächst erscheinen die dargestellten Entwicklungen der Beamten und der Departementsorganisation als blosse "Kinderkrankheiten"²⁰⁸. Das Ergebnis dieser durchlaufenen Entwicklungsprozesse prägt die Gegenwart indessen unübersehbar, daher sind sie zu betrachten und zu vergleichen. Die Kantone haben ihren Stempel²⁰⁹. Dies gilt für ihre Aufbau- und Ablauforganisation, für die Beamtenstrukturen und für das Führungsinstrumentarium der Regierungskollegien. Dies gilt aber auch für die wachsende Dominanz der Verwaltungskultur über die formellen Strukturen.

Beschaffung der "Bureaubedürfnisse" obliegt nach MÜLLER, 1910:66 in der Mehrzahl der Kantone der Staatskanzlei (ZH Regl. 17.10.1903), UR, GL, SZ, NW, FR, SO, AI, in den Westschweizer Kantonen durch ein sog. "ECONOMAT", während andere noch dem Prinzip der Autonomie der einzelnen Verwaltungszweige huldigen.

²⁰⁷ Dazu gehört vielfach die Orientierung an "europäischen" Muster, wie dies HINTZE, 1908:126 ff. zeigt: "Die Departementsverteilung unter den Staatssekretären verleugnet den Ursprung aus der Schreibstube nicht. Sie beruht auf einer örtlichen Verteilung der Korrespondenz nach den Korrespondenten". Noch bis ins 18. Jahrhundert unterschied man in England den Staatssekretär des Südens und des Nordens ... erst 1781, durch den Einfluss **Burkes**, ist an die Stelle dieser geographischen Departementseinteilung eine sachliche getreten .. (home secretary: Inneres, und foreign secretary: Auswärtiges). "So haben sich aus dem Amt des Staatssekretärs in England alle die Ministerposten entwickelt, die nicht aus den alten Hofämtern stammten" ... "In Frankreich ist die Entwicklung nicht ganz so einfach, aber ähnlich verlaufen. Die Verteilung der Departements hat sehr häufig gewechselt und bewegt sich nicht immer in festen Gruppen und Abgrenzungen."

²⁰⁸ vgl. die Inkonsistenz in der Behördendarstellung z.B. GL 1937-1953, NW bis 1958 Staatskalender, OW 1901

²⁰⁹ ALLEMANN, 1985:285. Es handelt sich bekanntlich um 16 repräsentative, 8 direkte Demokratien und 1 Monarchie, ANDERES, 1983.

- Es ist nach wie vor der Grundkonflikt zwischen dem Integrationsmechanismus (Kollegium) und der Arbeitsteilung (Differenzierung) durch Departemente und/ oder Direktionen, der die "Departemente des Regierungsrats" (alte Bezeichnung) zum kaum dargestellten Kernelement des Verwaltungswandels werden lässt²¹⁰.
- Erst durch die Beobachtung der "Kleinen" Kantone in ihrem Entwicklungsverlauf waren die zugrundeliegenden Entwicklungsprozesse der Verwaltungsorganisation erfassbar.
- Umgekehrt waren einige Skurrilitäten im Entwicklungsprozess der Kleinen erst zu verstehen, nachdem auch der Entwicklungsverlauf grosser Verwaltungen erhoben war.
- Starre Abfolgen im Entwicklungsprozess, unabhängig von der Grösse der Kantone, werden deutlich.

Die Anpassung der Verwaltungsorganisation an die Veränderung von Gesellschaft und Wirtschaft, die Reintegration der Verwaltungsführung angesichts der zunehmend auseinanderfallenden organisatorischen Einheiten stellt sich als wesentlich komplexere Aufgabe dar als dies etwa beim blossen Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumentarien, z.B. der Gemeinkostenwertanalyse erscheint. Die richtige und zukunftsweisende Interpretation der

²¹⁰ Zur Arbeitsteilung durch Departemente als Widerspruch zum Kollegialprinzip der Regierung: Dass Departemente zum Prinzip des Kollegiums Im Widerspruch stehen, ist eine häufig vertretene Ansicht, SCHWEIZER, 1981:437, (Botschaft des Bundesrates vom 12. 2. 1975: 1466). Sie wird in folgendem deutlich: Die Arbeitsteilung belastet das Kollegium zusätzlich mit Integrationslast. Diese Überlegung verträgt sich nicht mit dem Zwang der Regierungen zur Arbeitsteilung. Jedes Kollegium hat das Problem der Arbeitsteilung (Differenzierung) und dasjenige der Zusammenfassung der Glieder (Integration) zu lösen. Jeder Kanton hat diese Grundfrage des Managements, der Strukturentscheidungen im Verlauf seiner Entwicklungsgeschichte, anders angegangen. Dass es sich dabei um die zentrale Gestaltungsfrage von Führungssystemen handelt, darüber sind sich Politikwissenschaft und Managementlehre einig: "Kollegialität der Regierung hat in allen politischen Systemen, in denen sie auftritt, eine technische Funktion in der Koordination der Tätigkeiten der verschiedenen Verwaltungszweige, darüber hinaus aber im parlamentarischen Regierungssystem die politische Funktion der Integration der Parlamentsmehrheit, und damit in der parlamentarischen Demokratie des Volkes als des Ursprungs aller staatlichen Gewalt. Siehe BEINHOFER, 1981:2. Angesichts des faktischen Verlaufs ihrer Entwicklung stellt sich aber die Frage, ob Departemente und Regierung zur Koordination noch in der Lage sind. Kollegium der Regierung darf nicht mit Kollegialität verwechselt werden. Einfache Arbeitsteilung ist im Kollegium keine Selbstverständlichkeit. Sie wird in der Kollegialregierung zum Dauerproblem, durch das Mehrparteien-Kollegium akzentuiert. Treffend titelt z.B. die NZZ: "Zwischen Ressortinteressen und Kollegialregierung" NZZ von 16.17.3.1985, Nr. 63, S. 33

Gesetze und die zweckmässige, unkomplizierte Bereinigung und Neuordnung bestehender organisationsrechtlicher Erlasse stellt einen äusserst komplexen Aufgabenbestand dar. Dieser ist nicht mit einfachen Methoden lösbar, sondern hat vom gewachsenen vielschichtigen Bestand auszugehen. Dazu gehören auch Kenntnis der Zusammenhänge der instrumentellen, der politisch-personellen Bestimmungsfaktoren des Verwaltungswandels sowie die Suche nach den Auswirkungen des Verhaltens der Regierungskollegien auf die Reaktionsfähigkeit der Verwaltungen auf die Veränderungen des Umfeldes in Gesellschaft, Natur und Wirtschaft.

34. Instrumentelle Bedingtheit des Verwaltungswandels

34.1. Ausprägungen der Ressortorganisation auf Regierungsinstrumente

"Die besondere Kombination von Kollegial- und Departementalsystem"²¹¹ bewältigen die Schweizer Verwaltungen auch **instrumentell auf einfallsreiche Art** und Weise.

Bei der Analyse von Regierungsdokumenten bzw. -instrumenten sind einige **Praktiken** zur Handhabung der "Departemente bzw. Direktionen des Regierungsrats" besonders aufgefallen²¹². So kann Regierungsdokumenten wie Staatsrechnungen und Voranschlägen, Amtsberichten, abweichend von Staatskalendern, Amtsblättern, den gesetzlichen Grundlagen der "Departemente des Regierungsrats", aber auch den Archivordnungen die Zusammengehörigkeit der Departemente nicht entnommen werden. Aus heutiger Sicht erscheinen diese Praktiken wie **Kunstgriffe** zur Manipulation der Departemente. Sie bewirken eine **Verschleierung des Vorhandenseins** der "Departemente bzw. Direktionen des Regierungsrats" und erwecken den Eindruck, es werde bewusst "auf Neutralität bei der Selbstdarstellung der Departemente geachtet. Ursprünglich waren die "Departemente bzw.

²¹¹ MUELLER, G., 1970:141

²¹² Staatsrechnungen, Amtsberichte, Gesetzesammlungen, Staatskalender, Amtsblätter usw. sind aus der Optik der Verwaltungsführung als Regierungsdokumente bzw. -instrumente einzustufen, die es dem Regierungskollegium erlauben, sich selbst und den Staatsorganismus darzustellen, Lagebeurteilungen vorzunehmen (was in ihrer Einführungszeit um 1830 bis etwa 1850 stark praktiziert wurde). Diese Regierungsdokumente sind daher als Instrumente der Regierungs- und Verwaltungspolitik und als Hilfsmittel zur Führung des Staatsorganismus anzusehen. Ob viel oder wenig beachtet, bilden sie potentiell Instrumente zur Regelung und Bewältigung der Führungs- und Koordinationsaufgaben in der Staatspraxis. Die Ausrichtung des Instrumentariums ist zwar zur Zeit eher kurzfristig (ohne Gesetzesammlungen), erlaubt aber grundsätzlich auf mittlere und längere Frist gerichtete Beurteilungen.

Direktionen des Regierungsrats" freilich nicht so konzipiert, besonders hervorgehoben zu werden. Die **Grundgliederung der Verwaltungsorganisation** geht somit aus einigen "klassischen" Regierungs- und Führungsinstrumenten **nicht hervor**²¹³. Beibehalten wird eine **ältere Sacheinteilung**, die eher an Aufgaben denn an Instanzen orientiert ist, wie "Innere Angelegenheiten" und allgemeine Verwaltung (Regierung, Kanzlei), Justiz usw.²¹⁴. Die "auf Neutralität bedachte Handhabung der Departemente" führt die Zusammengehörigkeit der Departemente und / oder Direktionen des Regierungsrats nur in denjenigen Dokumenten aus, wo darauf nicht verzichtet werden kann, nämlich im Amtsblatt, später-sofern vorhanden-im Staatskalender. Diese Praxis wird anschliessend jahrhundertelang einfach weitergeführt²¹⁵. Insbesondere bei der beginnenden Breitengliederung der Verwaltungen trägt die Fortsetzung der bisherigen Praktiken und Vorgehensweisen zur Undurchsichtigkeit des organisatorischen Bestands der Regierungsdepartemente bei, bevor sie abgelegt werden. Die Selbstdarstellung der Verwaltungsdepartemente erweckt den **Eindruck**, es handle sich um ein bewusstes Bemühen, die **Departemente zu verstecken**.

Amtsblatt

Im Kantons- oder Amtsblatt wird die Verteilung der Departemente auf Personen (Regierungsratsmitglieder) bereits nach deren Einführung bekanntgegeben²¹⁶. Dabei fällt auf, wie umständlich Manches dargestellt ist, gerade bei den Ressorts. Bei gewissen Doppelspurigkeiten im instrumentellen Bereich der Verwaltungsführung ist zu beachten, dass das Kantonsblatt lange Zeit stellvertretend für eine separate Gesetzessammlung stand²¹⁷.

²¹³ Staatsrechnungen, Amtsberichte, Gesetzessammlungen, Archivordnungen, Organigramme oder Behördenverzeichnisse

²¹⁴ vgl. Abschnitt 32.13. klassischer Ressortzuschnitt

²¹⁵ vgl. die empirischen komparativen Arbeiten Stein ROKKAN'S der uns (nach den Worten Paul FLORA'S)" die Augen dafür geöffnet hat, wie institutionelle und organisatorische Weichenstellungen, die weit in der Geschichte zurückliegen, spätere Entwicklungen geprägt haben und diese weiter beeinflussen." in: KOHL, 1984:8, Vorwort P. FLORA

²¹⁶ z.B. im Kanton Thurgau, und im Kanton Schwyz gemäss Geschäftsordnung vom 24.4.1849 Paragraph 26, im Kanton St.Gallen nach Geschäftsreglement vom 1.7.1867, Art. 38.

²¹⁷ z.B. in SG bis 1815, TG noch um 1840, AI noch 1986. Zu Umständlichkeiten im instrumentellen Bereich der Verwaltungsführung gehört z.B.: Gesetzestexte

Staatskalender

Unter den übrigen Regierungsdokumenten erwähnt **nur der Staatskalender** (Regierungs- oder Behördenetat, Almanach)²¹⁸ überhaupt die Departemente des Regierungsrats in ihrer (**strukturell-personellen Zusammensetzung** (Doppeldirektionen, Mehrfachdirektionen). Dabei besteht im Inneren des Staatskalenders zunächst die als schlichtes Verzeichnis geführte Liste, (die sog. reine Geschäftsverteilung, vgl. Abbildung 5). In der Phase der reinen Geschäftsverteilung, z.B. St. Gallen 1833-1851, erfolgt die Einführung der Departemente in den Inhaltsverzeichnissen der Staatskalender schleppend, in Stufen von ver-

zweimal setzen zu lassen (nämlich zunächst als Referendumsvorlage im **Amtsblatt** und anschliessend, nach deren Genehmigung durch das Parlament, nochmals - wenn auch in anderem Satz - in der Gesetzessammlung). Davor taucht gelegentlich in einer Gesetzessammlung der Titel "ENTWURF" auf; auf das Neusetzen oder Neudrucken nach der Genehmigung des Gesetzes durch Landsgemeinde oder Landrat wird verzichtet. Das Zweimal-Setzen ist daher nicht immer ein "alter Zopf", sondern z.T. erst spät entstande Gewohnheit. Was aber spät und zögernd erfolgt, ist das Ablegen derartiger Doppelspurigkeiten und der Übergang zu einem minimalen Kostendenken in diesen Bereichen; oft genug nur dank der Initiative eines Einzelnen, z.B. des Staatsschreibers. Vgl. Einmal-Drucken als Prinzip BL 1972 (Guggisberg), SG 1975 (Stadler) (Lose-Blatt-Erlasse), nachgeahmt nur von AR 1984, (in SG gemäss Vorwort zur Einführung und Neu-gestaltung zur Gesetzessammlung Band 10.0. NGS, Seite 0.0). In allen anderen Kantonen und in der Bundesverwaltung, die viel aufwendigeren (Lose-Blatt- Systeme). Dort verliert man leicht einzelne Blätter, während beim (Lose-Blatt- Erlass) der gesamte Gesetzestext auf einmal ausgetauscht wird.

²¹⁸ vgl. BERCHTOLD, 1982:12 ff. vgl. SCHWARZKOPF, Joachim, 1792: 8 ff. In seiner Schrift "Über Staats- und Adress-Calender, Ein Beitrag zur Staatenkunde" erwähnt SCHWARZKOPF Wurzeln der Staatskalender in Rom, Spanien und insbesondere den Almanac Royal 1679 unter Ludwig XIV. Dort hatte der Herausgeber, der Buchhändler L. Houry, den glücklichen Einfall, den Staatskalender durch statistische Zusätze zu bereichern. Im alten Rom bestand bereits aus Anlass der Numachen Fasti der Brauch eine chronologische Liste der Namen und Geburtstage der **Magistratspersonen**, Consuln usw. zu erstellen, wie dies in kantonalen Staatskalendern für das Regierungskollegium und den Staatsschreiber, die Magistraten, noch heute oft Brauch ist (GL, AR, AI, usw.). Schon im 18. Jahrhundert werden nach SCHWARZKOPF, 1792:9 Jahrmärkte, tabellarische Übersichten, Postdienste, Listen berühmter Gelehrter, Banquiers, fremder Gesandter in den Almanachen erwähnt. Im 19. und 20. Jahrhundert ist dies in den Kantonen die übliche Praxis; Listen der patenierten Anwälte, Ärzte, Hebammen, Apotheker (TG, z.T. GL). In der Mehrzahl der Kantone (und in vielen Gemeinden, z.B. Teufen 1987) ist ein starres, ererbtes Grundschema der Behördendarstellung erkennbar vgl. Anhang A GL 1885, A SG 1942. Dies trotz allen Versuchen, den Staatskalender zu modifizieren und an veränderte Verwaltungsstrukturen anzupassen. Dieses **Grundschema** lautet: Räte, Gesandte, Behörden, untergeordnete Verwaltungseinheiten wie Bezirke, Gemeinden. Nur über die Einordnung der Kommissionen und öffentlichen Unternehmungen besteht keine Einheitlichkeit (unter dem zuständigen Departement) oder als separate Liste.

schiedenen Jahren (1848, 1849, 1851 raffinierte Änderung des Nummerierungssystems). In dieser Phase²¹⁹ wird meist auf Departementsbezeichnungen verzichtet. Enthalten ist allenfalls der Titel "Departemente des Regierungsrats" evtl. "Departemente und Kommissionen"²²⁰. Ausserrhoden kennt noch 1986 die fast archaische Bezeichnung "Departementsverteilung des Regierungsrats", Uri führt diese erst um 1978 ein. Eine ähnliche Stufenabfolge geht aus dem Innerrhoder Staatskalender (1927 Erweiterung, dann Neunummerierung des bestehenden Kommissionensystems, anschliessend 1953 beim Übergang zum Departementalsystem nach dem System der reinen Geschäftsverteilung) hervor. Innerrhoden führt dann das System ein, das St. Gallen 1851 ablegt. Einige Kantone lassen Departemente bis heute im **Inhaltsverzeichnis des Staatskalenders** weg²²¹, oder **verzichten** gerade in Phasen eines strukturellen Umbruchs gelegentlich auf die **Herausgabe des Staatskalenders**²²². Der Verzicht auf die Behördendarstellung²²³ fällt also oft zusammen mit einer starken Änderung der Departementsorganisation, wie deren Einführung (TI, BL, OW vgl. Abbildung 5), der Loslösung vom System der "reinen Geschäftsverteilung" (SO 1902, UR 1896), der Ablösung des Systems der Doppeldirektionen (BE 1966!)²²⁴. Für die Probleme im Zusammenhang mit dem Selbstverständnis der Departementsorganisation ist es bezeichnend, wie **spät** einige Kantone die **Darstellung von Doppel- und Mehrfachdirektionen** im Staatskalender ablegen: ZH 1937, GL 1937, SG 1964,

²¹⁹ SH 1884-1904, SO 1842-1902, SZ 1848 bis 1878, OW 1869-1904

²²⁰ SZ bis heute, NW 1949, AR, AI umgehen diese Klippen durch ihre Technik der alphabetischen Auflistung sämtlicher Behörden. AR nur im Register/Inhaltsverzeichnis, AI auch im Inneren des Staatskalenders).

²²¹ So erwähnt der Schwyzer Staatskalender die Namen der Departemente bis heute im Inhaltsverzeichnis des Staatskalenders nicht, enthält lediglich die Rubrik "Departemente und Kommissionen". In der Phase der reinen Geschäftsverteilung, z.B. (SZ 1848-1878), erfolgt die Einführung der Departemente in den Inhaltsverzeichnissen der Staatskalender schleppend, in Stufen von verschiedenen Jahren.

²²² GL bis 1885, OW 1869-1888, 1889-1900, TI 1854-1860, BL bis 1860, bis 1883 nur vereinzelte Staatskalender, VS 1893, UR 1897, SO 1900 (jeweils Abbrechen der Phase der reinen Geschäftsverteilung) und BE 1967! (Ablösung des Nennens der Doppeldirektionen im Staatskalender).

²²³ Almanach, Schreib- oder Staatskalender, Civil-, Regierungs- oder Behördenetat.

²²⁴ Dabei ist auf die Wurzeln der kantonalen Almanache und Behördenverzeichnisse hinzuweisen. Diese reichen in die Zeit der Zunftregierungen zurück, dort bis ins 17. und 18. Jahrhundert vgl. Berchtold, 1982: 12)

BE 1966, bzw. überhaupt erst einführen TG 1948²²⁵. Dabei ist die Einführung der sog. **Griffregister** im Staatskalender²²⁶ zu erwähnen. Diese werden z.T. auch auf die Departementstypen, und -zusammensetzungen angewendet und nicht nur auf die Sammelrubrik "Departemente und Kommissionen"²²⁷. Einzelne Kantone (SG 1942, TG 1946) entwickeln dabei die Tradition, alle Fusionsvarianten, wie Doppel-, Dreifach-, und Vierfachdirektionen im Staatskalender (TG ab 1948 auch in den Amtsberichten) wiederzugeben, (Abbildung 3.2.). Sie übertragen damit ihr Bemühen um Transparenz der kantonalen Verwaltungs- und Departementsorganisation auf den Staatskalender und dessen Griffregister, was diesen eher schwerfälliger, denn leichter lesbar werden lässt²²⁸. Auf Telefonnummern in Staatskalendern muss der Bürger in GL, SZ noch heute in Uri bis ca. 1980 verzichten.

Geschäftsberichte der Regierung (Amtsberichte)

In den Amts-, Geschäfts-, oder Verwaltungsberichten der Regierung über die Staatstätigkeit²²⁹ wird das Zögern beim Nachweis der Departemente des Regierungsrats in Regierungsinstrumenten ebenfalls spürbar. Eine **Verpflichtung**, die Verteilung der Departemente auf die Mitglieder des Kollegiums im Amtsbericht (Geschäftsbericht) zu nennen, besteht offenbar nicht. So gehen einige Amts- oder Rechenschaftsberichte erst spät, z.B.

²²⁵ TG geht sogar erst 1948 (Geschäftsreglement) zu ihr über.

²²⁶ Randeinschnitte des Staatskalenders nach Direktionen und oder Departementen und weiteren Kriterien, z.B. vertikale Behördenebenen, Gemeinden, Bezirke, sowie neben den Departementen und Kommissionen die Gerichte.

²²⁷ vgl. SZ Inhaltsverzeichnis, NW ab 1942

²²⁸ vgl. Anhang A TG 1948.

²²⁹ in Bern "**Bericht der Staatsverwaltung**" genannt, also gleich wie der "Bericht der Verwaltungskammern an das Direktorium", 16.1799, in Bern legt der Kantonsbuchhalter HÜGLI, F. ab 1869 der Staatsrechnung einen "**Bericht**" des **Kantonsbuchhalters** bei. In TG Rechenschaftsbericht vgl. Materialienteil zur Entwicklung der Bezeichnungen, erscheint in TG erstmals 1838, siehe SCHOOP, 1953:102. In St. Gallen brach die Verfassung von 1831 "mit der früheren Geheimnistuerei und verordnete die Öffentlichkeit des Staatshaushalts", DIERAUER, 1904:49, gab anschliessend seit 1834 einen Amtsbericht heraus, der über Pläne, Tätigkeit, Probleme und Erfolge der Regierung orientierte, DIERAUER, 1904:55. Das Begehr nach offener Darlegung der gesamten Staatsverwaltung tauchte schon davor auf. "Im Jahre 1828 liess der junge Staatsschreiber Baumgartner, von sich aus die **Staatsrechnung** in der NZZ veröffentlichten, später in separaten Heften, die Verhandlungen des Grossen Rates, DIERAUER, 1904:42.

kurz vor dem zweiten Weltkrieg, dazu über, die Departementsverteilung bekanntzugeben²³⁰. Besonders überrascht hat folgende Beobachtung: Amtsberichte von Kantonen wie Zürich, Bern, St.Gallen, Basel-Land geben die Gliederung der Departemente so wieder, dass die **Zusammenstellung der Departemente** nach Regierungsmitgliedern faktisch **unkennlich** bleibt, bzw. recht mühsam aus Staatskalendern (sofern vorhanden) und/oder aus Beschlüssen des Regierungsrats zusammengefügt werden muss. Diese Arbeit gleicht gelegentlich einem Puzzle. Das Wechselspiel bei der Bewegung oder Rotation der Direktionen wird dadurch nicht sichtbar, sondern im Gegenteil "übertüncht". Damit weichen die beiden Instrumente Amtsbericht und Staatskalender in der Darstellung der Departemente deutlich voneinander ab. Im **Gegensatz zu Staatskalendern verzichten Amtsberichte** auf den Nachweis der Rotationspraxis. Über die Verwaltungseinheiten, die Direktionen und Departemente, wird im Amtsbericht einzeln berichtet, so dass jeweils wechselnde Kombinationen in den Amtsberichten unerwähnt bleiben. Statt dessen richtet sich die Berichterstattung auf die nur lose zusammenhängenden "-wesen". Auf die Darstellung ihrer Strukturierung scheint man keinen Wert zu legen, die Reihenfolge der Departemente wechselt ohne ersichtliche Systematik von Jahr zu Jahr²³¹. Die "**kombinationsneutrale**" **Darstellungsform** bleibt bis weit ins 20. Jahrhundert erhalten: BE bis 1966, SG bis 1942 (Sanität), ZH bis 1936, BL bis 1949²³², also jeweils bis zu markanten Eckpunkten des Verwaltungswandels²³³. Anders kleinere Kantone wie z.B. Glarus und Thurgau, aber auch Luzern. Ihnen geht es offenbar eher um den Nachweis bürokratischer und klarer Departementsorganisation²³⁴. Vielleicht bemühen sie sich auch, es den "grossen"

²³⁰ z.B. GL im Amtsbericht erst ab 1938 erwähnt, im SG Amtsbericht ab 1897, TG Rechenschaftsbericht ab 1901, aber vereinzelt erstmals schon 1857. In Bern nennen die sog. Berichte 1938 die Direktoren und Stadien der interimistischen Zuständigkeit (z.B. Kirchen).

²³¹ ZH, BE, BL, SG

²³² Für BL vermutet SUTTER, 1982 Zusammenstellung der Amtsberichte nach dem Eingang aus den Departementen und erklärt so die Willkür bei der Direktionsreihenfolge (Quelle: Interview 5-1986).

²³³ vgl. Abbildung 13. BE: 1966 VEW, Ablösung S von Gemeinden. SG: 1942 Wechsel des aus allen Departementen zusammengezogenen Sanitätswesens von I nach JS. ZH: 1936 Letzte Direktionsumbildung (Wechsel einer virtuellen Nebendirektion) zu einer anderen virtuellen Hauptdirektion. BL: Verselbständigung der Sanität aus Polizei (1947).

²³⁴ Analog zum Staatskalender gehen auch in Amtsberichten, z.B. in Phasen des Verwaltungsumbruchs, gelegentlich ganze Departemente bei der Berichterstattung

gleichzutun, diesmal durch Fehlinterpretation der in grossen Kantonen üblichen Darstellungsform der "Departemente". Wer den klar gegliederten, aussagekräftigen Amtsbericht z.B. denjenigen wie aus der Mitte des 19. Jahrhunderts sucht²³⁵, ist daher in einigen Kantonen überrascht über die sachlich scheinbar zusammenhanglosen Strukturgebilde wie Polizei, Fischerei, Vormundschaft, Armenwesen, Kirchen (TG ab 1965). Dazu kommt der verständliche Wunsch nach Selbstdarstellung der eigenen Leistungen, der z.B. dazu führt, die Statistikteile der Amtsberichte z.T. beträchtlich aufzublähen.

Staatsrechnungen

Selbst Staatsrechnungen gehen auf die Zusammengehörigkeit der Departemente nicht ein. Besonders gilt dies für die **Einnahmeseite**²³⁶, aber auch für die **Staatsausgaben**. Die Aufschlüsselung der Staatsrechnungen erfolgt nicht nach der Verwaltungsgliederung nach Departementen, sondern sie wird nach denselben Gesichtspunkten vorgenommen, wie dies vor der Einführung der Departemente der Fall war: Ein Hauptteil der Ausgabenpositionen bleibt unter der Rubrik "Allgemeine Verwaltung"²³⁷ ein weiterer unter "Inneres"²³⁸. Im Vergleich zum Zögern bei der Einführung der Departemente des Regierungsrats erscheint dieses Vorgehen konsequent. Überraschend ist aber die Dauer dieser Praxis. Sie wird nämlich bis zu einem grundlegenden **Umbruch** beim Aufbau der Staatsrechnungen fortgeführt²³⁹ und nicht laufend neuen Bedürfnissen der Verwaltungen angepasst. Erst 1949 ändert Bern seine Staatsrechnung und gliedert nach Direktionen²⁴⁰.

unter (LU 1959: Sanität wechselt von Militär, Polizei Sanität 1950-1958, zu Gemeinden Sanität im Amtsbericht neu am 1960).

²³⁵ vgl. Amts- oder Rechenschaftsberichte um 1850, bzw. jeweils nach der Einführung des Departamentalsystems z.B. GL 1888

²³⁶ vgl. Anhang A Gliederungen der Staatsrechnungen in einzelnen Kantonen im Vergleich, Beispiele im Anhang: A I BE 1892, A I BE 1912a, A I TG 1912

²³⁷ wie Besoldung Regierungsrat, Staatsschreiber, Zivilstandsinspektor usw.

²³⁸ GL 1882-1962, 1982 Landesrechnung, im Staatsarchiv

²³⁹ also bis 1949 oder 1962

²⁴⁰ Dies im Anschluss an die erste Umstellung der Bundesrechnung ab 1949 (die zweite steht noch bevor) evtl. auch FR, VS, und BS, welche gemeinsam nach 1949 zu eigenen Varianten der Bundesrechnung bei der Gliederung ihrer Staatsrechnungen übergehen. Im übrigen ist zu erwähnen, dass Bern unter Kantonsbuchhalter HÜGLI, 1869 als einer der ersten Kantone wichtige Modernisierungen der Staatsrechnung

In einigen Ostschweizer Kantonen dauert der Verzicht der Gliederung der Staatsrechnungen nach den Departementen sogar bis **1962**²⁴¹. Die Übertragung der "Überwachung des gesamten Rechnungswesens an das Finanzdepartement ist dabei keineswegs selbstverständlich²⁴², was die Einordnung der kantonalen Departementsorganisation in einer ersten Entwicklungsphase seit ihrer Entstehung unterstreicht²⁴³. Mit fehlenden Führungspersönlichkeiten kann die späte Unterstellung der finanziellen Führung unter das

vornimmt, nämlich a) Weglassen der zahlreichen Anhänge, b) Übergang zu gesamten Ausgaben und Einnahmen und nicht nur blosse Nettobeträge. Auf diese wichtigen Neuerungen macht der Berner Kantonsbuchhalter F. HÜGLI, 1869 aufmerksam, in dem neu der Staatsrechnung einen "**Bericht**" des **Kantonsbuchhalters beilegt**. Auf diesen wird nach E. Strahm, Kantonsbuchhalter, erst 1963 verzichtet.

²⁴¹ GL, SG, TG, wobei auch anschliessend auf eine klare Abgrenzung der ordentlichen und der ausserordentlichen Rechnung noch verzichtet wird; die zahlreichen separaten Rechnungen der Anstalten, Fonds völlig unabhängig jeweils der Staatsrechnung beigefügt werden.

²⁴² **Staatsrechnung und Departemente:** Erst nach 1960 (1962) wird im Kanton Thurgau zu einer Erneuerung der rechtlichen Regelung des Finanzhaushaltes übergegangen (Verordnung des Grossen Rats vom 5.7.1960). In der Botschaft an den Grossen Rat hält der Regierungsrat fest (9), dass die "Überwachung des gesamten Rechnungswesens dem Finanzdepartement übertragen wird." Als **Ziel der Neuordnung** hält der Regierungsrat in seiner Botschaft fest (1), dass es sich dabei um die systematische Zusammenfassung der Rechnungslegung nach Departementen handelt und erwähnt die Anpassung an ein Rechnungsschema, das 11 weitere Kantone bereits anwenden. Der Regierungsrat erklärt, weshalb es bisher möglich war, auf Vorschriften zur Führung des Finanzhaushaltes zu verzichten: "Die Ausgaben des Staates ... bewegten sich ... weitgehend in gleichbleibenden Bahnen, und die Einnahmen genügten zu ihrer Deckung" (Quelle: Botschaft an den Grossen Rat zum TG Finanzhaushalt 5.7.1960, Seite 2). Zusammen mit der Rechnungslegung nach Departementen werden Vorschriften der Führung des Finanzhaushaltes aufgestellt. Dabei steht als wesentliche Neuerung die Einführung einer ausserordentlichen Rechnung, anstelle der bisherigen Zu- und Abschreibungen im Vordergrund (1960 wird die ausserordentliche Rechnung, erst in 7 Kantonen angewendet, darunter BE, SG, jeweils nach sehr unterschiedlichen Abgrenzungskriterien, vgl. "Verordnung des TG Grossen Rats über den Finanzhaushalt vom 28.11.1960", abgelöst durch "Verordnung des Grossen Rat über den Finanzhaushalt vom 9.2.1981, TG Rechtsbuch 611.1.). Für TG ist das obligatorische Gesetzesreferendum zu beachten. Vor diesem Hintergrund ist das Ausweichen auf Verordnungs- statt auf Gesetzesstufe für diesen wichtigen Erlass zum Finanzhaushaltrecht zu sehen.

²⁴³ Angesichts des bereits erreichten grossen Entwicklungsschritts im Rahmen der Rechnungslegung wundert es nicht, dass die im Kanton Thurgau seit 1960 bestehende **Finanzkontrolle** (GL erst 1978) nicht einem Departement, sondern verwaltungsunabhängiger und mit stärkerer Integrationswirkung ausgestattet, dem Regierungsrat oder Grossen Rat direkt unterstellt wird.

Finanzdepartement offenbar nicht in Zusammenhang gebracht werden. Vielmehr sind Traditionen und deren unreflektiertes Fortführen dafür massgebend sowie der fehlende Anlass zur Praxisänderung²⁴⁴. Ebenso sind es nach 1950 die Herausbildung der Finanzkontrolle und der Personalämter in den Finanzdepartementen. Da der Kanton Tessin schon vor der Departementsbildung "Controllo" als selbständigen Verwaltungsteil kannte, ist Finanzkontrolle dort ein selbständiges "dipartimento" wie die Kanzlei geblieben.

Gesetzessammlung

Das Zögern bei der Einführung der Departemente (vgl. Abbildung 5 und 10) insbesondere in grossen Kantonen wie Bern, Zürich, Basel, aber auch bei deren Ausbau und Erweiterung wird insbesondere beim Verzicht auf laufende Nachbearbeitung der rechtlichen Grundlagen der Departemente deutlich: Selbst grosse Kantone, wie Zürich, Bern, Basel-Stadt zeichnen sich durch eine ausserordentliche Scheu aus, organisationsrechtliche Strukturen grundsätzlich zur Diskussion zu stellen und zu ändern. Man pflegt bei der jeweils gewählten Rechtsform zu bleiben, selbst wenn man damit (fast) zum Aussenseiter wird. Andere grössere Kantone wie St. Gallen, Genf, aber auch Thurgau begnügen sich mit "schlichten" Geschäftsreglementen als organisationsrechtlicher Grundlage der Departemente²⁴⁵ und behalten dieses Instrument bis in die Gegenwart bei. Mit der flexibilitätsfreundlichen Rechtsform operieren sie ganz einfach deshalb, weil die organisationsrechtliche Grundlage seit deren Einführung nicht grundlegend geändert wurde²⁴⁶. Kurz: Die aussergewöhnliche Anpassungsfähigkeit ihrer Verwaltungsorganisation verdanken sie dem Zufall, d.h. dem frühen Entstehungszeitpunkt der Departemente, wo die Abgrenzung zwischen Dekret des Kleinen oder des Grossen Rats noch fliessend war, anschliessend dem Verwaltungskonservativismus, der dazu führt, Grundlagen des Staats-

²⁴⁴ So ist die Glarner Landesrechnung bis 1922 nur handgeschrieben vorhanden; verzichtet die Thurgauer Staatsrechnung noch 1892 auf die spätere sog. "Rekapsulation" der Ausgaben (Zusammenfassung der Staatsausgaben).

²⁴⁵ Verordnungen des Regierungsrats vgl. GIACOMETTI, 1941:392. Die Bezeichnungen Reglement, Regolativ oder Ordnung waren im 19. Jahrhundert gang und gäbe. vgl. insbesondere MÜLLER, 1910:2-43, Bestandesaufnahme und Aufzählung der wichtigsten Teile sämtlicher Kanzleiordnungen der Schweizer Kantone. Es handelt sich also nicht um eine thurgauische Tradition, vgl. FISCH, 1942:52, oder Besonderheit, wenn im Beamtenrecht die Ausdrücke "Regolativ" oder "Reglement" beibehalten werden.

²⁴⁶ SG 1833 als erster, TG 1840, GE 1847 (GE bezeichnet sich in vielen Fragen der Behördenorganisation gerne als Sonderfall)

aufbaus nicht zu politisieren und daher nicht in Frage zu stellen²⁴⁷.

Wenn das System der Departemente erst spät eingeführt wird²⁴⁸, wird deren Einbezug in Gesetze bzw. Dekrete des Parlaments vorgesehen und deren Existenz z.T. in der Kantonsverfassung erwähnt.

Andere Kantone führen Departemente vollkommen unabhängig von gesetzlichen Grundlagen ein: Innerrhoden 1953, Nidwalden 1913 (zwei Direktionen neben Ämtern für Landesbeamte und Regierungsräte). Die Departemente, Ämter und Abteilungen werden auf einzelne Regierungsräte verteilt, deren Zuteilung, also die Verwaltungsorganisation ändert von Wahlperiode zu Wahlperiode²⁴⁹; eine rechtliche Grundlage entsteht erst später²⁵⁰.

In Bern geht die **organisationsrechtliche Dichte** der Erlasse besonders weit, obwohl die elastischeren Bestimmungen der Staatsverfassung von 1893²⁵¹ sogar den Übergang vom Gesetz von 1847 zu blossem Dekreten ab 1898^{252 253} ermöglichte²⁵⁴. Die rechtlichen Grund-

²⁴⁷ "Recht ist gefrorene Politik" meinte A. Kopp in einem Vortrag. Daher wird der unaufgetaute Zustand bevorzugt.

²⁴⁸ z.B. BS 1875, GL 1887, UR 1888, GR 1892, aber auch in ZH 1849 und BE 1846

²⁴⁹ siehe Behördenetat

²⁵⁰ AR 1902/03 Übergang von einzelnen "Vorständen" z.B. des Justiz-, Gemeinde- und Fabrikwesens zu einzelnen "regierungsräthlichen Direktionen" im Anschluss an den Kantonsratbeschluss vom 21.3.1902. Eine gesetzliche Grundlage und der Übergang zu Departementen folgt erst 1909, siehe Anhang A AR 1902/03, NW 1978.

²⁵¹ GOESCHKE, 1942:12

²⁵² Verordnungen des Parlaments

²⁵³ In Bern, Basel-Stadt organisationsrechtliche Erlasse jeder einzelnen Direktion, in Basel-Landschaft sogar jeder Abteilung (jedoch erst ab 1958 entstanden). Wenn einzelne Vorläufer der Direktionen jedoch bereits durch Dekrete geordnet sind, wird später diese Bezeichnung (mehr denn die Regelungsform) für die organisationsrechtliche Regelung der Direktionen aufgegriffen. Sie erfolgt in den Kantonen mit aussergewöhnlicher organisationsrechtlicher Dichte durch sog. Parlamentsdekrete (Verordnungen des Parlaments, wie in BE, BS, darunter in BL durch Verordnungen des Regierungsrats. Dabei in BE, BS nach Direktionen bzw. Departementen gegliedert, in BL sowohl nach Departementen, Abteilungen, wie auch nach Funktionen, Aufgaben, Dienststellen (ohne klare Abgrenzung oder Begründung): Ein organisationsrechtliches Unikat.

²⁵⁴ Die Dekrete der Kammer- oder Kollegialverwaltungssysteme Berns, z.B. BE Inneres 1798, sind somit nicht mit unmittelbaren Vorläufern der "Organisationsdekrete" der Gegenwart zu verwechseln. Dazwischen liegt in Bern das radikale

lagen der Departementsorganisation sind somit stufenartig zu typisieren. Diese Stufenordnung der organisationsrechtlich verankerten Tiefengliederung der Verwaltungsorganisation reicht in den 26 Kantonen somit zusammenfassend von bedeutungslos (AI, NW bis 1978) über schwach (SG, TG, GE) bis zu fast hundertprozentiger Regelung für jede Direktion und Dienststelle²⁵⁵. Dazwischen liegt die Mehrzahl der Kantone, welche die Zusammenfassung aller organisationsrechtlichen Bestimmungen in einem Erlass beibehalten, was ihnen meist durch dessen vollkommenes oder partielles Einfrieren über Jahrhunderte gelingt (ZH, LU, SG, GE, TG, GL). Die Bedeutung und Tragweite der organisationsrechtlichen Erlasse ist unterschiedlich. Bei der Beurteilung ihrer **Gegenwartsgestalt** entsteht allerdings der **Eindruck des Zufälligen**. Die Mehrzahl der organisationsrechtlichen Erlasse scheinen seit ihrer Entstehung in den Grundzügen unverändert²⁵⁶, in ihrer Zielsetzung nicht überdacht, was gelegentlich dazu führt, Althergebrachtes nicht nur einfach dergestalt zu belassen, sondern in völlig neue Zielrichtungen zu interpretieren, die ursprünglich in einem organisationsrechtlichen Erlass nie vorgesehen waren. Dies wirkt sich z.B. dann gravierend aus, wenn wichtige Normen, die später als der organisationsrechtliche Erlass entstanden sind, dort verankert werden und nicht in einer eigenen Kompetenznorm²⁵⁷.

Konzept des **Organisationsgesetzes** (1847) für die gesamte Staatsverwaltung. Dennoch sind einzelne Übernahmen aus der organisationsrechtlichen Situation des 18. Jahrhundert nicht auszuschliessen, wie gemäss Abb. 9.1. die "Hierarchie der Sekretäre" welche von den Verwaltungskommissionen ausgehend in einzelnen Departementen überlebt (Polizei).

²⁵⁵ BE, BS, BL (vgl. Anhang G 21), obwohl die dort jeweils genannten Ausnahmen (Organisationsrechtliche Inkonsistenzen) zeigen, wie willkürlich diese Ordnung entstanden und gepflegt wurde.

²⁵⁶ vgl. 1995a zur organisationsrechtlichen Bedingtheit des Verwaltungswandels, sowie zur begrenzten Lenkungskraft von Rechtsvorschriften insbesondere HUBER, Bericht 1971:6, insbesondere des Organisationsrechts.

²⁵⁷ vgl. Rekursrecht im Kanton ZH gemäss Paragraph 13, Abs. 2 des OG vom 26.2.1899, das Organisationsrecht BL, welches auf eine Trennung von Funktionen, Stellen und Abteilungen ab 1958 allmählich vollkommen verzichtet, Organisationsrecht der Stadt Zürich: Vermengung von Aufgaben und Zuständigkeiten der Instanzen. In SG aber, wird das Finanzrecht neu und erstmals im Konzept zum Organisationsgesetz (1984) integriert.

Archivordnung

Die Systematik der Archivordnungen von kantonalen (Staats-) Archiven entspricht derjenigen anderer Regierungsinstrumente: Sie ist departementsunabhängig, von lange davor bestehenden Entwicklungen geprägt und wird jahrzehntelang fortgeführt. Zu unterscheiden sind das sog. PROVENIENZ- vom PERTINENZSYSTEM. Das ältere **Provenienzsystem** erlaubt die Rekonstruktion der abliefernden Instanz jederzeit²⁵⁸. Es wird dank separaten Registraturen und Aktenverzeichnissen je Ablieferung zur übersichtlichen Archivordnung, zu der die Mehrzahl der kantonalen Staatsarchive inzwischen zurückgekehrt sind. Davor -also in der Phase vor und nach Einführung des Departementalsystems- praktizierten sie²⁵⁹ meist das sog. Pertinenzsystem.

Das Hauptmerkmal des **Pertinenzsystems** besteht in einer "departementsunabhängigen", verwaltungsunabhängigen Ordnungssystematik. Die eingelieferten Akten werden dabei auseinandergetrennt und entsprechend der Pertinenzordnung sachlich neu sortiert und eingeordnet. Das anspruchsvollere Pertinenzsystem²⁶⁰ geht auf verschiedene Musterordnungen zurück²⁶¹ und wird vereinzelt noch eingesetzt (GR, GL). Die Durchführung beider Systeme wird jedoch durch eine gute Zusammenarbeit der abliefernden Amtsstellen (und Gemeinden) und des Staatsarchivs erleichtert²⁶².

²⁵⁸ Erneut eingeführt als Ablösung des Provenienzsystems: SG 1931, FR 1936, BL 1947, LU 1953, ZG 1982, OW 1982. Problematisch bei der Ablösung des Pertinenzsystems, das infolge der anschwellenden Verwaltungsakten oft nicht mehr durchzuhalten war, ist der Verzicht auf Aktenverzeichnisse der Einlieferungen: SG 1931-1972, FR bis heute vgl. aber Direktionsbewegungen gemäss G FR 22.

²⁵⁹ im 19. Jahrhundert, also kurz vor und nach Einführung des Departementalsystems

²⁶⁰ Das **SG** Pertinenzsystem umfasste gemäss Archivordnung von 1822 deren 191, später 180 Rubriken (vgl. Verzeichnis der Bestände des SG Staatsarchivs, 1972:11). Diese Archivordnung wurde von Staatsschreiber J.G. Baumgartner selbst eingeführt, auf Anregung des Archivars P. Meyer, SO. Das nach der Verfassung von 1880 eingeführte **GR** Pertinenzsystem ist vom Zürcher Staatsarchiv beeinflusst. Es kommt mit 15 Hauptrubriken aus, die im Vergleich zu den 10 ursprünglichen Rubriken kaum erweitert wurden (z.B. Loslösung der Sanität von Polizei), vgl. Jenny, 1974:517, sowie Anhang GR.

²⁶¹ insbesondere auf die Staatsarchive ZH für GR, BS für BL, aber auch SO für SG

²⁶² Einzelne Staatsarchive haben die Notwendigkeit zu Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen der Dienststellen inzwischen erkannt (z.B. TG). Seit die Registraturen nicht mehr relativ einheitlich in der zentralen Kanzlei, später in den Sekretariaten der Departemente sind (insbesondere Materialien zur Entwürfen von Gesetzen, Verordnungen, Reglementen, Rekursakten, Projekte) hat sich der Ausbildungsbedarf betreffend geeigneter Registrierung stark erweitert. Insbesondere gilt dies für

Beim Übergang zur Lösung des Registraturproblems der eingelieferten Akten mit Unterstützung durch EDV erweist sich der parallel zueinander erfolgende Einsatz verschiedenster Ordnungssysteme als sinnvoll, wobei der Klassifikation der Gesetzessammlung als ein Ordnungskriterium neben anderen eine Schlüsselrolle zukommt²⁶³, die indessen erst kaum genutzt wird²⁶⁴

34.2. Folgerungen

Die Bewegungen der Verwaltungsorganisation durch Ressortwechsel und Ressortumgruppierungen sowie ihr Wandel durch Umteilung von wachsenden Abteilungen geht aus den erwähnten Regierungsinstrumenten kaum hervor. Hier wird deutlich, dass die "**genuine schweizerische Mischung verschiedenster Strukturprinzipien auf Regierungsebene**"²⁶⁵ so **problemlos nicht zu bewältigen** ist, wie es zunächst scheint. **Entwicklungs Schwierigkeiten** der Verwaltungsorganisation sind **instrumentell nachvollziehbar**.

Diese Praktiken zur Ausklammerung der Departemente aus den Regierungsinstrumenten unterstützen offenbar das **lange Beibehalten der Beweglichkeit** der kantonalen Departementseinheiten. Einzelne Regierungsinstrumente, die Zuteilung des Verwaltungspersonals und die organisationsrechtliche Grundlagen der Verwaltungsorganisation gehen auf die Zusammensetzung der Ressorts innerhalb des Kollegiums nicht ein. Das Zögern beim Nachweis der Departemente des Regierungsrats in Regierungsinstrumenten ist nicht zu übersehen.

Die Entwicklungsschwierigkeiten im instrumentellen Bereich bilden Indikatoren zur Erfassung und Interpretation **wichtiger Gegenwartsprobleme der kantonalen Departementsorganisation**: Sie zeigen die Abneigung der Regierungskollegen über die

alle Verwaltungsteile die novative Aufgaben zu erfüllen haben und Datenstämme verwalten, die nicht **personenorientiert** und damit einfacher registrierbar gegliedert sind (Quelle: Interview Staatsarchiv St. Gallen).

²⁶³ vgl. das Obwaldner System ab 1982 (Koppelung von Registratur und Archiv) und dessen Zusammenhang zur Gesetzessammlung, das im Anschluss an die Publikation "Archivführung in Gemeinden und Korporationen, 1978, Schweiz. Institut für Verwaltungskurse entstanden ist.

²⁶⁴ Bisher bekannt: nur Obwalden. Voraussetzung des Systems: Die Trennung der Registratur der Landeskanzlei in Kanzleien der Departemente erfolgte noch nicht. Archiv und Landeskanzlei blieben eng verbunden. Der 1982 gewählte, erst vollamtliche Archivar ist -klassisch- der Stellvertreter des Landschreibers, vgl. Abb. 8.3. Stellvertreter der Staatsschreiber.

²⁶⁵ BEINHOFER, 1981:3

Departementsorganisation nachzudenken, deren Wirkung, Zusammenspiel und wechselseitiger Abhängigkeit, ja sogar deren Selbstdarstellung nach Jahrhunderten zu überdenken. Der Gegenwartsbezug der "Kinderkrankheiten der Departemente" bleibt allgegenwärtig. Die Kinderkrankheiten der Departemente lauten: Personell bedingte Strukturänderungen, Hilflosigkeit bei der Anpassung der Regierungsinstrumente im Anschluss an Strukturänderungen, fehlendes Nachdenken über den Zusammenhang der Aufgabenteilung und über die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungseinheiten.

35. Politische Bedingtheit des Verwaltungswandels

35.1. Politisierung der Verwaltungsorganisation

Entsprechend der späten Parteibildung in der Schweiz²⁶⁶ kommt ein Einfluss der Parteipolitik auf die Besetzung der Direktionen bzw. der Departemente des Regierungsrats erst verhältnismässig spät zum Tragen²⁶⁷. Anschliessend ist in erster Linie die seit dem 16. Jahrhundert bestehende Glaubensspaltung der Eidgenossenschaft als Einflussfaktor auf die Departementsorganisation zu erkennen²⁶⁸. In einigen paritätischen Kantonen, insbesondere den alten, gemeinen Herrschaften, Aargau, Thurgau, Teilen des St. Galler Rheintals, aber auch in Glarus, Graubünden²⁶⁹ und z.T. in Solothurn gilt dies stärker als in reformierten (Bern, Waadt, Zürich) oder katholischen Kantonen (Luzern, Fribourg,

²⁶⁶ NEIDHART, 1970:57 ff.: Erst nach 1866 durch das Vordringen des radikal demokratischen Elements bildet sich eine differenziertere Parteilandschaft, siehe ferner GRUNER, 1984:138 ff., DEJUNG, 1984:133 ff. für die Bundesverwaltung

²⁶⁷ siehe Anhänge G 24, enthaltend die parteipolitischen Profile der Departemente nach deren Vorstehern (Kantone ZH, BE, GL, SO, FR, SG, TG)

²⁶⁸ vgl. PEYER, 1978:51; für die Gegenwart der konfessionell-parteipolitischen Landschaft der Kantone, vgl. ferner FAGANINI 1978:82. Für Glarus ist die stetige Zunahme der katholischen Bevölkerung zu erwähnen, welche früher im wirtschaftlich schwächeren Südteil des Kantons (Näfels usw.) konzentriert war, der heute wirtschaftlich blüht. WINTELER, 1954: 631 nennt für die erste gemeinsame Verfassung (1836) ein Verhältnis der Glarner Protestantanten zu den Katholiken von 8 : 1, um 1870 von 4 : 1, um 1900 von 3 : 1 und um 1950 von 2 : 1.

²⁶⁹ Insbesondere in den ehemaligen gemeinen Herrschaften, z.B. St.Galler Rheintal, Aargau, Thurgau, aber auch Glarus, Graubünden, HIS,1938:438, wurde für die Gleichstellung das Prinzip der sog. Parität eingeführt, das bis heute massgebend bleiben sollte. Der Grundsatz der Parität bedeutete die Nebeneinanderstellung bis in die kleinsten Einheiten, PEYER, 1978:92, z.B. Schulbehörden auf Gemeindeebene, Aufteilung der Departemente. In den zugewandten Orten Graubünden und Wallis ging der Kampf der Konfessionen in unendlicher Aufsplinterung bis ins 17. Jahrhundert weiter, PEYER,1978:92.

Schwyz, Uri, Zug). Diese alten Gegensätze bilden noch heute Gestaltungsprinzipien der Verwaltungswirklichkeit. In den Strukturen der öffentlichen Verwaltung scheint die konfessionelle Trennung und deren Ausprägung auf die Parteienlandschaft immer noch lebendig. Sie ist noch in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts bis in die Gegenwart in²⁷⁰ der öffentlichen Verwaltung massgebend; erlebt dort eine Verlängerung" ihrer in der Wirtschaft allmählich ver-blassenden Aktualität"²⁷¹.

Um diese Entwicklung beurteilen zu können, ist NEIDHART'S Unterscheidung hilfreich²⁷². Bis etwa 1898 ist die Polarisierung zwischen konservativem Katholizismus und Liberalismus in den Regierungskollegien wichtiger als diejenige zu den Sozialdemokraten²⁷³. Zusammenfallend mit dem Ausbau der Verwaltung lebt sie auch in 20. Jahrhundert aktiv fort²⁷⁴. Bei der Politisierung der Beamten entsprechend den Departementsgrenzen ist der Gegensatz zwischen den Konfessionen bedeutungsvoller als derjenige zu den aus dem Klassengegensatz herausgewachsenen Parteien (z.B. der sozialdemokratischen Partei),

²⁷⁰ z.T. sogar aufgeteilt nach "Beamtungen", was im Anschluss an GL auch in anderen kleineren Kantonen zu prüfen ist. Mit der deutlichen Personalvermehrung der öffentlichen Verwaltungen werden diese Faktoren entlang den willkürlich gebildeten Departementsgrenzen noch verstärkt. Sie werden sogar auf bisher kaum polierte Beamte wie auf Polizei (ohne FR nach dem Abtritt der Liberalen um 1862 bis heute) oder auf Lehrerschaft ausgedehnt, was auch in grösseren ehemals "paritätisch" organisierten Kantonen der Fall ist.

²⁷¹ nach 1960, z.T. erst nach 1970 (ZG), gesamtschweizerisch insbesondere Textil-industrie.

²⁷² Für die Beurteilung der Wechselwirkungen von Parteienlandschaft und Verwaltungsorganisation nach Departementen erweist sich Neidhart's Systematisierung wichtig: NEIDHART unterscheidet nur 2 Parteiensysteme: 1. herausgewachsen aus Liberalismus oder konservativem Katholizismus, 2. herausgewachsen aus dem Klassengegensatz (in industrialisierten Kantonen) NEIDHART, 1977:33. Ähnlich zeigt ROKKAN 1970 in seiner Entwicklungstypologie westeuropäischer Parteiensysteme deutlich, wie sich die Konfliktfront zwischen Staat und Kirche (in erster Linie beim Armen- und Erziehungswesen) in den Parteiensystemen reproduziert.

²⁷³ Ab 1860, insbesondere 1869 (TG, ZH, GL) beginnen die Demokraten in die Regierungskollegien einzuziehen (In GL später Demokratische- und Arbeiterpartei, was den Erfolg der Sozialdemokraten bremst). Der erst ab 1880 etablierten Partei der Sozialdemokraten gelingt der Eintritt in die Regierungen erst spät, meist erst im 20. Jahrhundert. Vorher sind die Regierungskollegien, oft bedingt durch das Wahl-system, mehrheitlich liberal oder mehrheitlich konservativ mit Minderheits-beteiligungen z.B. BE ab 1850, LU ab 1871.

²⁷⁴ Spaltung der Departementsorganisation in katholische und reformierte (FDP/SVP, Demokratische) Departemente SG, TG, AG, nicht aber GL, ZH, vgl. ferner Altermatt U., 1972

was u.E. auch dem erst spät erfolgenden Eintritt der Sozialdemokraten in die Regierungskollegien zuzuschreiben ist. So kommt es erst spät zur "Politisierung" der Verteilentscheidungen der Ressorts (Abbildung 4).

35.2. Verlaufsformen und Entwicklungsphasen

Gelingt einer Partei neu der Eintritt ins Regierungskollegium, wird dort die sog. "Geschäftsverteilung" in Frage gestellt: Wer ist für welche Geschäfte, Ressorts und Querschnittsaufgaben zuständig? Es kommt zu "Rochaden" in der "Geschäftsverteilung", zur Neugestaltung der Ressortkombinationen. Ausgeklammert aus der Diskussion der Neuzuteilung der Sachgebiete an Regierungsratsmitglieder bleibt, nach der Schwelle um 1936²⁷⁵, im Gegensatz zu früher, weitgehend die zentrale Kanzlei²⁷⁶. Dies betrifft aber keineswegs die politische Diskussion ihrer Ämterbesetzung²⁷⁷. Davor war die organisatorische Stellung der zentralen Kanzlei aus der Diskussion der Geschäftsverteilung ausgeschaltet, was auch aus den verschiedenen Versionen ihrer Zuteilung in den Kantonen hervorgeht²⁷⁸.

²⁷⁵ vgl. insbesondere den Eintritt der Sozialdemokraten in die Regierungskollegien, Anhang G 24

²⁷⁶ z.B. Staatskanzlei, Landeskanzlei vgl. Abschnitt 34. Auch werden, wie erwähnt (32.31), einzelne ihrer klassischen Bestandteile, wie Staatsarchiv LU, SZ, FR, SG 1833 SGI, im Staatskalender bald unter einem Departement (1861) bald unter SGI, um 1870 SGE, TG, SH 1987 Wahlen und Abstimmungen SG, allmählich an Departemente übertragen. Im Staatskalender AI wird die Landeskanzlei nach 1953 sogar alphabethisch eingeordnet, wobei zu einem Ordnungssystem der Behörden übergegangen wird, das Zürich im 18. Jahrhundert, AR bis 19. Jahrhundert (bis heute) praktizierte: Alphabethische Register.

²⁷⁷ vgl. FAGANINI, 1978:81. Unter den Staatsschreibern ist die politische Verteilung der Staatsschreibersitze wohl bekannt. Abwechslung in diese parteipolitische Landschaft bringen lediglich die wenigen Kantone, wo die Position des Staatsschreiber gelegentlich die Parteifarbe wechselt: TG 1977 CVP, BL 1973 CVP, SO 1985 FDP. Die Politisierung dieses Amtes reicht aber weit in die Zeit vor der Helvetik zurück: Der Land- oder Stadtschreiber zählt zum Kreis der gewählten Häupter", PEYER, 1978:51.

²⁷⁸ Sie ist entweder dem jährlich wechselnden Regierungspräsidenten (ZH, OW), dem Regierungsrat oder Regierungspräsidenten BE, LU, UR, SZ, ZG, FR, SO, BL, AR, AI, GR, AG, VD, VS, NE, GE, JU, dem Landammann (NW), dem gesamten Regierungsrat (BS, TI), dem Parlament (GL, SG, TG) oder einem Departement unterstellt, z.B. dem Inneren (SG seit 1833-1986, was SG heute lösen möchte, aber 1876 SGE nach Staatskalender, auch von Müller, O.:67 erwähnt) oder z.B. dem Bau in SH, was jedoch aus der alten Zuordnung der "Kanzleidirektion" als Nebendirektion zu Bau hervorgeht, nach der Neuordnung 1987 aber aufgrund personeller Konstellationen beibehalten bleibt. Vgl. die Zusammenstellung der Berner Staatskanzlei vom

In der Entstehungs- oder Pionierphase der Departemente und/oder Direktionen sind Änderungen der "Geschäftszuteilung" häufig, was sich z.B. aus der St. Galler Entwicklung bis 1890²⁷⁹ oder aus derjenigen von Glarus bis 1966²⁸⁰ ergibt.

Der **Grundsatz der Natur und Analogie der ganzen Geschäftseinteilung** dient zunächst als Richtschnur flexibler Einteilung der Verwaltungsaufgaben. Anschliessend stabilisiert sich die "Geschäftsverteilung", der Besitzstand wird wichtiger²⁸¹. Erst später²⁸² wird der Einfluss der Parteipolitik in den Entscheidungen zur Gestaltung der kantonalen Aufbau-

27.3.1986 (unverbindlich), sowie insbesondere diejenige zum Aufsichtsorgan über die Kantons- oder Staatskanzlei bei MUELLER, O., 1910:67. Nach MUELLER werden LU, GL, SO, BS, SG, GR, TG, VD noch von einem Departement beaufsichtigt, darunter LU, SO von E, OW von OWJ. Den Regierungspräsidenten als Aufsichtsorgan kennen 1910 ZH, BE, UR, ZG, FR, SH, AI, AR, VS, NE, GE. Die Stellung der zentralen Kanzlei und die ihres Chefs, z.B. des Staatsschreibers wird aber immer wieder in den Verwaltungswandel einbezogen. So hat z.B. der St. Galler Staatsschreiber auf Wunsch des Grossen Rats 1980 das Recht erhalten, vor diesem zu sprechen und wird vom Parlament gewählt, obwohl die rein administrative Unterstellung unter das SGI seit 1833 fortbesteht. Die Entwicklungsgeschichte prägt die Stellung der zentralen Kanzlei somit stark.

²⁷⁹ vgl. insbesondere die Entwicklung der Departemente Sanität, Volkswirtschaft (G SG 24.2 SGS, SGV), aber auch Inneres (G 24.2 SGI) ab 1833, ferner ZH (G ZH 22) 1869-1907, G FR 22, G SO 22. SG Geschäftsreglement 1833 Art. 34 "Geschäfte, die in der Spezifikation der Artikel 26 bis 32 nicht einbegriffen wären, gelangen an dasjenige Departement, zu welchem sie vermöge ihrer allgemeinen Beschaffenheit und nach Analogie der ganzen Geschäftseinteilung gezählt werden können." TG Geschäftsreglement 1850 Paragraph 40 "Solche Geschäfte, die in der Spezifikation der Paragraphen 31-39 nicht ausdrücklich genannt sind, gelangen an dasjenige Departement, zu welchen sie ihrer Natur und Analogie nach gezählt werden müssen." sowie GL Verordnung vom 15.6.1687, Paragraph 25 ... "vermöge ihrer Beschaffenheit und nach Analogie der ganzen Geschäftseinteilung an folgerichtigsten gehören." Im SH Gesetz über die Geschäftstätigkeit des Regierungsrates und seiner Direktionen (Organisationsgesetz vom 12.2.1881) betreffend der Zuordnung der Nebendirektionen zu Hauptdirektionen wird geregelt: Nach F. Nebendirektionen ohne Nennung von Artikel oder Paragraphen) ..." jeweils der-jenigen Direktion zugeteilt, zu welcher sie ihrer Natur nach am ehesten passt, und so dass sich die Direktionen hinsichtlich der ihnen zugewiesenen Geschäfte möglichst gleich stehen."

²⁸⁰ vgl. Anhang G GL 22, 24

²⁸¹ ZH ab 1923 bzw. ab 1935, BE in den Hauptdirektionen ab 1906 insbesondere ab 1919/20, LU 1871 (1848), TG ab 1879, SG ab ca. 1911, FR-, SO ab 1887, BS vor 1900, BL um 1911 Wiedereinführung der Nebenhierarchie des Erziehungsrats, UR deren Ablösung erst nach 1978.

²⁸² oder nicht mehr LU, ZH

struktur²⁸³ spürbar.

Die Beispiele in den untersuchten Kantonen Bern, Glarus, St.Gallen, Thurgau, ergänzt durch Fribourg, Solothurn, Basel-Land, Graubünden belegen parteipolitisch bedingte Strukturänderungen der Verwaltungsdepartemente²⁸⁴. Nach Abbildung 4 kann diese Entwicklungsphase der Verwaltungsorganisation daher grob als "politische" Suchphase" (Phase 3) bezeichnet werden²⁸⁵. Diese fällt mit der Differenzierung der Verwaltungen durch Ämterbildung und Ausweitung der Departementshierarchie zusammen. Die Bedeutung des Aufbaus und des Beibehaltens von Nebendirektionen für die Organisationsstruktur der kantonalen Verwaltungen wird immer dann relevant, wenn einer neuen Partei der Eintritt in die Regierung gelingt. Im 20. Jahrhundert gehört im wesentlichen die Bauern- und Gewerbe Partei (BGB), heute Schweizerische Volkspartei (SVP), zu den neuen Regierungsparteien und ab 1897 (Zürich) die Sozialdemokratische Partei (SP) (St.Gallen 1930, Bern 1938, Thurgau 1941, Glarus 1942, Solothurn 1917, Fribourg 1971, Graubünden 1963 mit Unterbrechungen). Um der neuen Partei "weniger beliebte Direktionen", z.B. als "Bewährungsplattform" zuzuschieben, kommen "Strukturänderungen" in Gang²⁸⁶. Die Vermutung liegt nahe: Das Vorhandensein von verschiebbaren Nebendirektionen bzw. Annexdepartementen (Bern, St.Gallen, Glarus 1956, Fribourg, Solothurn) oder Abteilungen (z.B. Glarus 1942, Fribourg mehrmals) hat den Regierungskollegien die Integration von Mitgliedern neuer Regierungsparteien ins Kollegium erleichtert. Grundlegende parteipolitische Wechsel im Kollegium werden einfacher "verdaubar", wenn "Neue" "zunächst" auf eine Neben- und/oder Einstiegsdirektion "abgeschoben" werden können. Dabei kommt es z.T. zur Bildung von "neuen" Nebendirektionen²⁸⁷, die beliebig, aber elegant wieder aufgegeben werden, sobald eine neue Situation eintritt.

²⁸³ Departementsorganisation der Kantone

²⁸⁴ ohne ZH, vgl. auch Anhang G 24, G 22

²⁸⁵ vgl. Abb. 4 Typisierung von Entwicklungsphasen

²⁸⁶ auf der Basis der alten personell orientierten Grundsätze zur Verteilung der ursprünglich einfachen Direktionen, Departemente oder Ressorts.

²⁸⁷ BE Armenwesen 1934-1965 (zunächst für FDP Seematter), GL Forst 1937-1952, oder SO Sanität 1917-1969, FR 1936-1946 Forst, Gemeinden, Pfarreien, sowie Militär und Staatsdomainen

Es ist u.E. erst die dank dem Wirtschaftswachstum stark veränderte Grössenrelation der Verwaltungen, welche vereinzelt nach 1964²⁸⁸ erneut eine (vgl. Abbildung 4, 5), bzw. den ursprünglich durch personelle und parteipolitische Momente gestalteten, anschliessend beibehaltenen und daher z.T. zergliederten Bestand in Frage zu stellen beginnt. Gesucht wird dabei nach der geeigneten Anpassung der Verwaltungsorganisation durch Abteilungs- und Departementsgliederung. HUBER spricht gar vom Übergang vom sich selbst steuernden zum geführten Kollegium²⁸⁹. Die sog. Verwaltungsreform, anschliessend z.T. durch Aufträge an externe Berater, sowie die daran anschliessende Diskussion zur Aufgabenteilung²⁹⁰, signalisieren den Übergang zur Suche nach einer Renaissance der Integration der Verwaltung. In einigen Kantonen wird das schriftliche Mitberichtsverfahren institutionalisiert²⁹¹ in anderen auf der Basis des Bestehenden ausgebaut (Bern) und fehlinterpretiert²⁹². Dazwischen liegt in einigen Kantonen eine Entwicklungsphase, gekennzeichnet von heftigen Neukombinationen der Ressorts, Ressortwechseln²⁹³. Signale des Umbruchs der Verwaltungen werden deutlich; sie sind aber, von der Motivseite her betrachtet, nicht als Anzeichen für gewollten, sachlich notwendigen und daher gesuchten Wandel einstufbar.

Für alle Kantone ist es typisch, in dieser langen Zeitspanne seit ihrer Departementsbildung bis zu einer ersten Phase der Verwaltungsreform die davor dagewesenen und gewachsenen Departementsorganisationen nicht zu durchleuchten und nicht auf der Basis ihres historischen Wachstums und ihrer politischen, verwaltungskulturellen Bedingtheit in Frage zu stellen. Elementare Regeln und Bedingungen der Organisationsumbildung, der

²⁸⁸ 1964 Mirage-Krise, IMBODEN: Politisches Malaise, 1967 Bericht HONGLER, 1968 Reform Aargau, 1967 Beginn des Verwaltungsüberdenkens LU, 1975 ZH, 1977 BE, aber 1970 SG, St. Gallen aus eigener Kraft und ohne externe Beratungen, (ohne FR, ohne SH).

²⁸⁹ HUBER, 1971:88, Anmerkung 12

²⁹⁰ vgl. insbesondere MÜLLER, G., 1984: 465-474 ff.

²⁹¹ AG, LU, SH, nicht aber TG, SG, OW, GL

²⁹² gemäss Befragung der Sekretäre

²⁹³ siehe Abbildung 10.2., sowie Anhang G 24, insbesonders GL, BE, FR (SH teilweise). Zum Modell (im 18. Jahrhundert) bemerkt etwa HINTZE, 1908/1981:127 ff: "In Frankreich ... hat die Verteilung der Departements häufig gewechselt und bewegt sich nicht immer in festen Gruppen und Abgrenzungen" wie in England oder Preussen.

Entwicklung der Organisation im Sinne geplanter Evolution, bzw. des strategischen Managements werden nicht beachtet²⁹⁴.

Die Grundlagen des Gegenwartsbestandes der Verwaltungen werden dabei vollkommen aus der Reformdissussion ausgeklammert, was es erlaubt, auch den parteipolitisch-personellen Motivbestand beiseite zu lassen. Damit fallen aber tragende Säulen des Organisationsklimas und der Verwaltungskultur weg²⁹⁵, so dass auch die erzielten Veränderungen der Verwaltungen marginal sind und insbesondere den Integrationsaspekt arbeitsteiliger sozialer Systeme beiseite lassen.

35.3. Beispiele der Direktions- und/oder Departementsumbildung

Hierzu einige Beispiele aus der Praxis der Direktions- und/oder Departementsumbildung der Regierungskollegien. Neben blossen Ressortwechseln (personelle oder politische Motive) sind auch Ressortwechsel verbunden mit Umgruppierungen der Verwaltungsorganisation für die kantonalen Kollegialregierungen typisch.

Hierbei werden die Ressorts umgestellt, d.h. es finden Änderungen der Grundgliederung der sog. Departemente und/oder Direktionen statt. Diese Strukturänderungen nennt man Departements- und/oder Direktionsumbildungen. Hierbei werden z.B. sog. Mehrfachdirektionen neu zusammengestellt oder Abteilungen zwischen bestehenden bleibenden Direktionen und/oder Departementen abgetauscht. Gelegentlich kommt es zur vollkommenen Umgestaltung der Aufbauorganisation, was ungeahnte Flexibilitäten der Verwaltungsorganisation vermuten lässt.

Als Motive für diese **Änderungen der Grundgliederung der Verwaltungsorganisation** sind sachliche Gründe denkbar. Bei der Beurteilung dieser organisatorischen Spielräume ist eine genaue Analyse der Wirklichkeit erforderlich, weil dem Beobachter andernfalls die Zusammenhänge leicht entgleiten²⁹⁶. Dabei wird deutlich, dass der vorhandene

²⁹⁴ systemspezifische und subjektive Eindrücke: "den Geist des Systems und seine allgemeine Situation zu verstehen", "verbesserte Einsicht in den Bedingungsrahmen", Bereitschaft der Systemmitglieder zur Zusammenarbeit mit den Organisatoren, Entwicklungsgeschichte des Systems; besondere Erfolge und schwere Krisen, Allgemeiner Ruf, Schwerpunkte des Leistungsprogramms, vgl. HILL, FEHLBAUM, ULRICH, 1974:516, 517.

²⁹⁵ vgl. Regierungsrat LU 1986, der auf historische Analysen bei seiner Effizienzanalyse verzichtet, oder die kantonalen Staatsarchive, die praktisch alle die fehlende bzw. bruchstückhafte Institutionengeschichte beklagen.

²⁹⁶ Siehe Band "13 Kantone", Darstellung der detaillierten Portraits der Kantone ZH, SH, SZ, SO und Listen der Geschäftsverteilung gemäss Anhang G 24, G 22.

Gestaltungsspielraum jedoch recht eng ist. Dieser wird beurteilbar, wenn folgende Unterscheidung berücksichtigt wird²⁹⁷:

Direktionsumbildung durch Abtauschen von virtuellen **Nebendirektionen**^{298 299}

Direktionsumbildung durch Abtauschen von **Abteilungen**³⁰⁰

Dank der Praxis des blossen Umgruppierens von virtuellen Nebendirektionen oder Abteilungen werden einzelne Direktionen ergänzt, die andernfalls evtl. abgewertet wirken³⁰¹. **Direktionsumbildungen** mit oder ohne Ressortwechsel sind **gelegentlich mit parteipolitischen oder personellen Motiven** verbunden. Je nach dem Einsatz dieser Techniken wird die Verwaltungskultur und das Beweglichkeitspotential der Organisation geprägt. Als Voraussetzungen für Direktionsumbildungen, vor allem aber auch für parteipolitischen Wechsel der Direktionenbesetzung, werden in einigen Kantonen **Gruppen-**

²⁹⁷ vgl. Abbildung 10.2.

²⁹⁸ "Virtuelle Nebendirektionen" sind z.B. Handel- und Gewerbe (später Volkswirtschaft "Hauptdirektion"), Sanität bis ca. 1970 dann Gesundheit, Militär, Kirchen, Verkehr, Energie, Forsten, Landwirtschaft, Fürsorge (A), Gemeinden, Vormundschaft

²⁹⁹ Direktionsumbildung durch Abtauschen von Nebendirektionen: Beispiele ZH Gefängniswesen bis 1923, SGM 1930, 1970, TG Vormundschaft, Fischerei 1943, 1965. Beispiele und Motive: **personelle** Motive: Glarus 1949 Schmid, (FDP /GLSA) übernimmt auch Militär (überlässt das Armenwesen dem neuen Mitglied Feusi), 1954 Feusi (FDP GL Sanität, Landwirtschaft und Armenwesen GLLSA) übernimmt auch Militär, überlässt das Armenwesen dem neuen Mitglied Spälti, **parteipolitische** Motive: Bern 1934 Seematter (FDP, neu) übernimmt nur BEA, Kirchenwesen wird abgespalten, 1938 an SP (Möckli).

³⁰⁰ Beispiele: **parteipolitische** Motive: GL: 1942 Abspaltung von Landesarchiv und Landesbibliothek von GLI nach GLE Eintritt SP (Landolt-Rast) **personelle** Motive: SG: 1894 Schubiger kk. (ein Liebhaber der Jagd) nimmt Jagd und Fischerei aus SGV mit nach SGJ, 1972 von Vetsch, F. (zugleich Nationalrat) unter Schmuki (Inhaber Jagdpatent) weiter nach SGF, TG: 1907 Aepli FDP übernimmt Landwirtschaft TGIV nur gegen Abgabe von Forst und Fischerei an TGF

³⁰¹ z.B. 1953 Solothurn Finanz und Forst (SP)(aus Bau FDP) anstelle von Finanz und Justiz

rücktritte erforderlich (Bern 1966, Glarus 1966)³⁰². Die Flexibilität der Verwaltungsorganisation bezieht sich auf die Umgruppierung ihrer Elemente: Hauptdirektionen, Nebendirektionen und Abteilungen. Insbesondere der Einsatz der Nebendirektionen oder Abteilungen ist variantenreich. Zu unterscheiden sind folgende Formen:

- Gruppierung von Nebendirektionen um Hauptdirektionen³⁰³
- Kombinationen von Nebendirektionen³⁰⁴
- Wandel von Abteilungen zu Nebendirektionen³⁰⁵
- Wandel von Nebendirektionen zu Abteilungen³⁰⁶
- Verschieben von Abteilungen zwischen Direktionen³⁰⁷
- Kombination von Hauptdirektionen (sog. Mehrfachdirektionen) (gewachsen aus der Kombination von Hauptdirektionen mit ehemaligen Nebendirektionen)³⁰⁸

Die daraus resultierende Kernfrage lautet:

Wie wird der Neueintritt von Mitgliedern in das Regierungskollegiums bewältigt: Durch

³⁰² Sie sind in anderen Kantonen fast Brauch, vgl. FR G 24. GL 1974, in der Bundesverwaltung häufig seit der spektakulären Suche nach der "Zauberformel" (1959), vgl. auch DEJUNG, 1984:138

³⁰³ ZH Gefängniswesen bis 1923, BEM zu BEF 1939-1945, BEM zu BEE 1960-1962, SGM zu SGE 1930-1970, SGM zu SGI 1970 ff., FRS zu FRI 1951-1952

³⁰⁴ BEL, BEFO, BEK 1952 ff., GLL, GLFO ab 1974, FRM und Staatsdomänen 1936-1946

³⁰⁵ GLFO 1938-1952, 1966 zweites Mal (dazwischen Abteilung der Baudirektion), BEK 1850 Abteilung des konservativen Führers Blösch zur Nebendirektion spätestens 1898, FR "Amt Sozialdienst" aus FRI zu FRP als Nebendirektion Fürsorge

³⁰⁶ SOA zu SOI 1969, AR Steuerdirektion in ARF 1990, AR Bankverwaltung in ARF 1989 (neu AR Umwelt- und Energiedirektion)

³⁰⁷ SG 1970, wirtschaftspolizeiliche Teile zum Arbeitsamt, Staatsarchiv zur Erziehung FR 1936, LU 1956, SZ zur Justiz

³⁰⁸ FR Äusseres und FRE 1847-1848, TGSE 1879-, GRSE 1928-, SGJP 1970

Direktionsumbildung, durch Ressortwechsel oder durch Einstiegsdirektionen?

35.4. Zahl des Kollegiums

Es scheint, dass in **Fünferkollegien** weniger Ressortwechsel üblich sind als in Siebnerkollegien. Sie benutzen aber teilweise heftig das Instrument der Direktionsumbildungen (Solothurn, Schaffhausen, Tessin). Daneben stehen Kantone, die es selten einsetzen (Thurgau, Graubünden, Basel-Land). **Siebnerkollegien** verzichten, je nach ihrer politischen Kultur entweder fast vollkommen auf das Instrument der Direktionsumbildungen (Luzern 1871-1972, Zürich ab 1907, bzw. 1935 definitiv, Basel-Stadt ab 1900³⁰⁹) oder sie nehmen diese fast laufend vor (Genf, St.Gallen³¹⁰, Glarus ab 1932, bzw. 1938, Fribourg, Nidwalden: Neunerkollegium).

Bei **Siebnerkollegien** wird offenbar dem Beibehalten von Praktiken des Ressortwechsels der Regierungsratsmitglieder der Vorzug gegeben (Zürich), z.T. verbunden mit (strukturellen) Direktionsumbildungen (Glarus, Ausserrhoden) oder unter Herausbildung sog. **Einstiegsdirektionen** (Zürich, Ausserrhoden). Je nach der sich entwickelnden **politischen Kultur** scheinen Direktionsumbildungen schon früh abgelegt zu werden (Zürich), auf bestimmte Konstellationen beschränkt zu werden (Berner Nebendirektionen), oder beibehalten zu werden (St.Gallen Abteilungen), (Glarus, Fribourg Nebendirektionen und Abteilungen).

Wichtiger scheint der Aufbau und das Beibehalten einer hohen Zahl von Direktionen und/oder Departementen (Schaffhausen, Solothurn, Fribourg) und nicht von Regierungsratsmitgliedern (Bern, Nidwalden), die offenbar **parteipolitisch motivierte Direktionsumbildung** begünstigen, aber nicht unerlässlich werden lassen. So verzichtet insbesondere der Kanton Thurgau (Fünferkollegium)³¹¹ auf parteipolitisch motivierte Direktionsumbildung, obwohl dieses Kollegium von 1948 bis 1978 zahlreiche Departemente (16) beibehält und z.T. bewegt. Demgegenüber steht die parteipolitische Zementierung bei der Departementsverteilung, besonders in ehemals paritätischen Kantonen, oft vor der parallel

³⁰⁹ ohne Abteilungsebene

³¹⁰ beide Geschäftsreglemente des Regierungsrats als organisationsrechtliche Grundlage, vgl. Anhang Organisationsrecht G 21 und BERCHTOLD, 1995a

³¹¹ z.B. 1941, 1943 (Militär) und 1965

zu den Departementsgrenzen verlaufenden **Politisierung der Beamten**³¹² oder der Chefbeamten³¹³. Die Verwaltungskultur ist daher immer auch traditions- oder gewohnheitsbestimmt. Daraus ergeben sich zwei Hauptgruppen struktureller Bestimmungsfaktoren der Verwaltungskultur:

- a) auf Festfrieren der Strukturen bedachte Verwaltungen (ZH, LU, BS, weitgehend BE)
- b) auf das Erhalten einer gewissen Beweglichkeit hin motivierte Verwaltungen (GE, SG, TG, GL, FR, SO, TI, SH)

35.5. Folgerungen

Das Beobachten des Verhaltens der Regierungskollegien bei der Geschäfts- oder Ressortverteilung ist aufschlussreich, dies in jedem der betrachteten Kantone. Die hierbei getroffenen Entscheidungen scheinen in individuell-kantonale Verhaltensmuster hineinzuwachsen, welche die politisch-administrative Organisationskultur allmählich mitprägen. Dass "Organisationsstrukturierung ad personam" trotz unbedingt zu beachtender gesetzlicher Grundlage, derart unverschleiert beobachtbar ist, hat überrascht. Besonders geeignet dafür ist der Ausbau von ehemaligen Abteilungen der Regierungsräte, wie Kirchenwesen³¹⁴, Armenwesen, Landwirtschaft, Forstwesen, z.T. Fischereiverwaltung, Jagdaufsicht, welche anschliessend zu Nebendirektionen und im Bedarfsfall zu "künstlichen Einzeldirektionen" werden, virtuell aber Nebendirektion bleiben³¹⁵. Auf die Auswirkung dieser "Überbleibsel" auf das Ressortgefüge muss daher noch näher eingegangen werden. Bezeichnend für die Beurteilung des Gegenwartsbestands bleibt das **Erhalten des Spielraums** der Geschäftszuteilung. Dazu wird stets im alten **Bezeichnungsraster** der Departemente operiert (inkl. virtuelle Nebendirektionen³¹⁶), auf neue Ressortbezeichnungen verzichtet. Es erstaunt daher nicht, wenn noch in den 80-er Jahren eine Abneigung gegen die Schaffung neuer Direktionen wie Umwelt, Planung, Energie, Kultur, Wissenschaft, Freizeit,

³¹² TG bis 1979, Durchbruch des ersten Katholiken als Amtsvorsteher (TGIV, SVP/FDP), (Wirtschaftsförderung)

³¹³ SG jeweils mit 1-2 Ausnahmen pro Departement.

³¹⁴ z.B. BE 1850 unter dem konservativen Führer Blösch

³¹⁵ vgl. Abschnitt 32.2.

³¹⁶ vgl. 32.13.

festzustellen ist³¹⁷. Wo sie erfolgt, basiert sie entwicklungsgeschichtlich bedingt-jeweils auf besonderen individuell kantonalen Besonderheiten: Nidwalden Direktionen "Planung, Energie, Verkehr" nach 1978 (davor Amt für Wasser- und Elektrizitätswirtschaft eines Regierungsrats), Tessin "Dipartimento Ambiente" (Umweltfragen)³¹⁸.

36. Umfeld als Bedingung des Verwaltungswandels

36. 1. Anpassungsleistung der Verwaltungsorganisation an den Wandel

Schon aus den bisher erwähnten organisatorischen, personellen, instrumentellen und politischen Bestimmungsfaktoren kantonalen Verwaltungsorganisation geht es hervor: Für ihre Anpassungsfähigkeit an Veränderungen im Umfeld, in Natur, Gesellschaft, Wirtschaft bestehen eine Reihe traditions- und wachstumsbestimmter Barrieren. Die Grundstruktur der kantonalen Verwaltungsorganisationen ist markant geprägt von der fast vollständigen Unabhängigkeit und **Reaktionslosigkeit** auf Entwicklungen ihres Umfeldes.

Die Anpassungsleistung der Verwaltungsorganisation an den Wandel von Gesellschaft und Umwelt vollzieht sich in folgendem Spannungsfeld: notwendige Anpassung an veränderte Aufgaben-und Problemstellungen, ausgewogene Aufgabenverteilung in und zwischen den Departementen (Ressorts). Wer versucht, das Verhalten des Kollegiums bei seiner Arbeitsteilung zu beobachten, nimmt eine **Werteskala** wahr. Wer sie erkennen will, muss die Unterscheidung zwischen Haupt-, Nebendirektionen oder-Departementen und Abteilungen kennen, (vgl. Abschnitt 32.22, Berner Wurzeln des Begriffs).

Die Praxis der Aufgabenverteilung besteht nämlich gerade darin, diese Begriffe zu verwischen bzw. nicht herauszubilden. Dies obwohl die Unterscheidung nach wie vor beibehalten wird, durch den Wandel der Verwaltung sogar noch akzentuiert wird. Dabei wird wie folgt vorgegangen: Grundlegender Wandel der Departemente bleibt in kantonalen Verwaltungen auf den **Wandel von Haupt- zu Nebendirektionen (Absteiger)** bzw. umgekehrt (auf den Wandel von Nebendirektionen zu Hauptdirektionen Aufsteiger) beschränkt. Der **Verlauf des Absteigens** wird häufig **abgestuft** und gelegentlich so klug

³¹⁷ sog. "Ministerien für zentrale Felder sozio-ökonomischer Steuerung" nach LAUX, E. 1986:1. Für die entstehenden Ministerien (Departemente) der Gesundheit bzw. Sanität aus wirtschaftspolizeilichen Teilen, vgl. Abschnitt 36.

³¹⁸ Nach intensiven, aber zunächst erfolglosen Bemühungen um die Raumplanung. Siehe auch URIO, 1977:193-212, GERMANN, 1977:182, 187.

gehandhabt, dass der Abstieg **kaum wahrnehmbar** wird³¹⁹. Erfolgter Auf- bzw. Abstieg wird im Beliebtheitsrang der Departemente deutlich; d.h. in der Reaktion der Regierungs-kollegien auf personelle und parteipolitische Veränderungen in ihrer Zusammensetzung. Der Beliebtheitsrang der Departemente kann vom historisch ererbten Rang stark abweichen. Eine differenziertere Betrachtung ist unerlässlich. Sie ergibt sich aus der Analyse der Parteibindungen der Regierungsräte und deren Zuteilung, Umbildung, Neuzusammenstellung und Wechsel der Ressorts, d.h. der Verhaltensbeobachtung der Regierungs-kollegien bei ihrer Geschäftsverteilung über einen langen Zeitraum. Dabei wird folgende **Werteskala** zum Rang der Departemente erkennbar.

36.2. "Aufsteiger"

Zu "Aufsteigern" gehören Sanität, Erziehung, Volkswirtschaft, sowie alle sog. "nicht ressortgebundenen Direktionen", insbesondere die Querschnitt-Departemente, Finanzen und Bauten. Ein Aufstieg erfolgt meist zulasten der zunehmend ausgehöhlten Staatskanzlei³²⁰, des Äusseren und Inneren. Ebenso wie der Prozess des Absteigens ist das rangmässige Aufsteigen von Direktionen/Departementen von Verzögerungen (time lags) begleitet. "Aufsteiger" gehören meist zu den wenigen, den Kantonen verbliebenen Kompetenzbereichen, was erstaunlicherweise den Anreiz, sich dieser Bereiche anzunehmen, nicht immer erhöht.

36.3. "Absteiger"

Schwieriger als Aufsteiger ist der **Wandel von Hauptdirektionen zu virtuellen Nebendirektionen (sog. Absteiger)** zu beurteilen. Wo Tendenzen des Absteigens von Verwaltungsgliedern (Departementen oder Direktionen) generell verlaufen, ist zwar leicht erfassbar, da sich dies aus dem Anschwellen der Aufgaben der Leistungsverwaltung im Verwaltungsgefüge ergibt. Was indessen schwer voraussehbar bleibt, ist die **Abfolge und die konkreten Zeitpunkte** für den "**Entscheid**" des Absteigens eines Departementes. Diese

³¹⁹ BEI, BEJ, BEP, SG Äusseres, SGA, SGM bis 1930, z.T. bis 1970, GLLW aus GLSL, TGIV, TGJP, FRI, FRJPM, SOIJP ab 1974

³²⁰ vgl. MEYER, B., 1942:165. Für die Detailanalyse, siehe den Band "13 Kantone", 2017. Erziehung erweist sich insbesondere in Universitätskantonen als weniger gesucht als auch schon, Volkswirtschaft als nicht immer gesucht; und "wer wählen kann, wählt in der Regel immer noch nicht Sanität".

Entscheidung hängt offensichtlich von personellen Konstellationen im Regierungskollegium ab und kaum von sachlichen Bedürfnissen zur Neuordnung der Arbeitsteilung des Kollegiums und der Gesamtheit seiner Diensteinheiten. Erst aus der Verhaltensbeobachtung der Geschäftsverteilung der Regierungskollegien über einen langen Zeitraum ergibt sich eine Interpretation (**Werteskala** zum Rang der Departemente). Zu welchem **Zeitpunkt das "Absteigen"** eines Departementes erkennbar wird, **variiert je nach Kanton**. Übereinstimmend ist jedoch in allen Kantonen allmählich ein Sinken der Beliebtheit der folgenden Teile festzustellen: Äusseres-, Militär, Inneres, sowie der Eingriffsverwaltung, Justiz und Polizei, dies bei der Geschäftsverteilung im Regierungskollegium³²¹.

Weniger begehrte werden somit ausgerechnet die Wurzeln des alten Ressort- oder Departementsrasters (Hoheitsverwaltung) und nicht die neueren Teile der Leistungsverwaltung.

Parteipolitische Momente, Stärken und Schwächen der Regierungsmitglieder sind für diesen Wandel mitbestimmend. Der Veränderungsprozess von ehemaligen "Haupt"-direktionen zu faktisch ausgehöhlten Gliedern (Absteiger) kann dabei nur einer langfristigen Betrachtung entnommen werden. Gleichzeitig werden Verhaltensweisen erkennbar, welche ein besonders umsichtiges Verhalten der Regierungskollegien beim rangmässigen Absteigen der Departemente belegen. Faktisch wird der Prozess des Abstiegs von Ressorts verzögert und so abgestuft, bis er kaum mehr erkennbar ist. Umgekehrt werden ehemalige Aufsichtskommissionen und Verwaltungsabteilungen zu "künstlichen" Direktionen oder Departementen (FO, LW, z. T. V) aufgewertet, was das Erkennen faktischen Abstiegs bei anderen Departementen (I, J, P) zusätzlich erschwert. Generell ist es für "Absteiger" charakteristisch, dass sie **aufgesogen**³²², **annektiert**³²³ oder, von Aufgaben fast

³²¹ siehe Anhänge G 24, G 22, insbesondere ZHJ, ZHP, ZHI, BEJ, GLP nach 1966, FRJPM, SOIJP, SGJP, TGJP 1965 durch weitere inhomogene Anhängsel angereichert. Zur Beurteilung von Justiz und Polizei ist die Interpretation der Parteizugehörigkeit der Ressortinhaber wichtiger als bei den Ressorts Äusseres, Militär, Inneres, deren Absinken im Rang aus der Ressortverteilung und Abteilungszuteilung klar ersichtlich ist.

³²² BEI 1946, SGA 1851, SGAV 1861, TGK 1955 TGVO und TGFischerei 1965 ins TGJP

³²³ TGIV, TGJP, SGM + SGI (1970), GLL + GLFO 1974, BEJ + BEM ab 1979, BEP + BEG ab 1980 (was für BEG den Wechsel von SVP zur FDP bedeutet). Dies leitet ein potentielles Konfliktfeld zwischen Diektionsvorsteher und fast allen Beamten der Direktion ein. (Quelle Interview 1983 BEG)

entblösst, weitergeführt werden³²⁴, bis sie durch neue Aufgaben wiederbelebt werden³²⁵. Unter den "Absteigern" seien einige Beispiele zur Illustration herausgegriffen:

- Alte Verwaltungsglieder: Äusseres und Inneres, Finanzen

Die alte Einteilung wird wie folgt angepasst: Die Nr. 1 bildet "Äusseres", nach der Auflösung³²⁶, "Inneres", welches davor den Rang Nr. 2 belegt³²⁷. Anschliessend bleiben in Zürich, Bern, Luzern, Schwyz, Fribourg, Solothurn, St. Gallen, Thurgau die "alten" Departemente Äusseres und Inneres an erster Stelle der Departementsauflistung. Bern, St.Gallen, Thurgau gehen taktisch in der Rangfolge der Departemente gleich vor: Bern setzt Volkswirtschaft an die Stelle der "Wurzel der Departemente", nämlich des Inneren, (davor Äusseres), St. Gallen verfährt ebenso und setzt an die Stelle des Äusseren zunächst "Politisches und Militär" dann Volkswirtschaft, SGV. Im konfessionell gespaltenen, "verwaltungspolitisch" seit dem 18. Jahrhundert paritätisch organisierten St.Gallen ist man auf den Besitzstand der Departemente sehr bedacht. Das Innere, SGI, durch Aufsichtsaufgaben im Sanitätsbereich angereichert, bleibt daher erhalten. Thurgau behält seit 1869 TGIV an erster Stelle der Departemente, ebenso Zürich ab 1869 das Innere, Solothurn 1842 das Äussere, anschliessend 1887 das Innere (ab 1969 inkl. Armen-wesen, Sanität). Fribourg ergänzt das Äussere 1847 (bei der durch das aufgepfropfte radi-kale Regime aufgezwungenen Direktionseinführung durch "Erziehung". Luzern benennt das Äussere (Nr. 1) von 1848 anschliessend in Gemeindedepartement um (zirka 1880) bis 1972, das Innere (Nr. 2) anschliessend in Staatswirtschaft bis 1972, dann Volkswirtschaft, wobei ihm dieselben landwirtschaftlichen und wirtschaftspolizeilichen Aufgaben belassen werden. So erscheint Luzern als einer der änderungsfeindlichsten aller betrachteten Kantone (Strukturorganisation durch Departemente und Beamtenordnung). Hier ist kaum Experimentier-

³²⁴ ZHI 1900-1923, SGI 1942 ff., ZHJ: Strafanstalten.

³²⁵ SGPM 1890, GLI ab 1947, 1982, evtl. mögliche Zukunft für SGI.

³²⁶ Einige Kantone finden sinnreiche Einsatzmöglichkeiten für das Äussere, so dass dieses Departement noch Jahrzente nach 1848 (dem Übergang der Aufgabe auf die Bundesverwaltung) beibehalten werden kann: SZ bis 1904 Departement des Äusseren (enthaltend ab 1878 als einzigen Teil: die Staatskanzlei). St.Gallen 1851-1890 Politisches und Militärdepartement, dann SGV, (davor Äusseres). ZH bis 1871 bei ZHF Äusseres, Politische Angelegenheiten. Aus diesen Verzögerungen ergeben sich Rückschlüsse zur Retardierung der Anpassungsleistung der öffentlichen Verwaltungen an ein geändertes Umfeld.

³²⁷ Vgl. Anhang A LU 1848-1986 (Staatskalender)

freude festzustellen. Kantonsübergreifende Traditionalität scheint Schaffhausen zu praktizieren: Schaffhausen ersetzt 1985 Finanzen durch das Innere, obwohl dies in seiner eigenen Direktions- bzw. Referatsreihenfolge nie dagewesen ist und Finanzen (zwei Teile) mindestens seit 1852 den ersten Platz eingenommen hat.

Das erste Departement bleibt somit das ursprünglich am klarsten im Hinblick auf seine Umwelt konzipierte Glied, nämlich das **Innere**³²⁸. Das Innere soll die auf den "Staatsorganismus bezüglichen Fragen" bearbeiten (wie Bezirke, Gemeinden, evtl. Kultus). Daneben besteht eine Reihe von Kantonen, bei denen "Finanzen" den **ersten Rang** einnimmt und beibehält³²⁹. Solange die Glarner "Finanz- und Handelsdirektion", GLFH (Handel als Vorläufer der Volkswirtschaft) aufrechterhalten bleibt, entspricht diese Direktion der Rangfolge der Departemente anderer Kantone³³⁰.

- virtuelle "Nebendirektionen" Landwirtschaft, Forstwesen

Das gemeinsame Merkmal der virtuellen "Nebendirektionen" wie Landwirtschaft und Forstwesen lautet: Herauswachsen aus ehemaligen Abteilungen des Inneren (z.B. BE), oder aus relativ unabhängigen, Verwaltungskommissionen (z.B. Rindviehschau SG). In einigen

³²⁸ Aus der Optik der Umfeldorientierung der Verwaltung kann das Innere (nach dem Wegfall des Äusseren) als das "umweltabhängigste Glied" bezeichnet werden. Sein Problem ist lediglich die Ablösung der Mehrzahl dieser "Outlook-Funktionen" aus dem Inneren und deren Übergang an andere Departemente.

³²⁹ darunter Glarus ab 1887 davor Haushaltkommission, Schaffhausen 1852-1986, Basel-Land 1851-1986 ff., ab 1984 Finanz und Volkswirtschaft. Das traditionell rangmässig erste Departement "Finanz" des Kantons Glarus nennt sich von 1888 bis 1938 Finanz und Handels-Departement GLFH (anschliessend nur GLF, sobald L und F0 entstehen).

³³⁰ GLFH 1888 bei der Einführung der Direktionen bis 1938. Für andere Kantone (BL, SH bis 1985, GR, TI, VS, NE, JU; vgl. Schaffhausen Bericht, 1979: 28 sowie Mitteilungsblatt der Staatsschreiberkonferenz) kann lediglich darauf hingewiesen werden, dass die Frage offen ist, ob "Finanzen" als erste Direktion die "klassische" Rangfolge der Departemente durchbricht oder nicht. SH wählt demgegenüber 1852 das "Referat über die Finanzverhältnisse über das unmittelbare Staatsvermögen. Eine Zweiteilung der Finanzen kennt auch SO 1887. Die Reihenfolge gemäss organisationsrechtlicher Grundlage (Reglement bzw. Gesetz, evtl. Parlamentsdekret, vgl. auch Staatskalender nicht aber Geschäftsbericht oder Staatsrechnung) behält jeder Kanton jeweils auffallend konstant bei. Die Schaffhauser "auswärtigen Angelegenheiten" sind eher beiläufig der Justiz angegliedert, welche später mit dem Erziehungswesen "fusioniert" (siehe A SH 1855, vgl. SZ 1849-53).

Fällen bleiben sie Teile des **Inneren** (BL, GE³³¹), in anderen werden sie Teile der spät entstehenden **Volkswirtschaft** (TG ab 1874, SG 1890, ZH 1899, BE 1946! jedoch ohne BEL, BEFO, LU 1972, SZ ab 1904 (Inneres oder Volkswirtschaft bis 1968).

Bei der Eingliederung der "alten Teile der Departemente" Landwirtschaft und Forstwesen neigen die Kantone offenbar dazu, diese Glieder beizubehalten, selbst wenn es zur Bildung "künstlicher" Departemente kommt, bzw. wenn diese Glieder allmählich zu Nebendirektionen absteigen. Um das Leben absteigender Nebendirektionen zu verlängern, ist es hilfreich, ihnen ihren departementsmässigen "**Rang**" innnerhalb der Reihenfolge der **Departemente und/oder Direktionen** zu erhalten. Sie werden zu "künstlichen" Verwaltungseinheiten, weil sie ihr Dasein nur der historisch bedingten Entstehung und deren unreflektierter Fortführung verdanken. Aus einer gegenwartsbezogenen Optik der Verwaltungsorganisation, die Departemente als hierarchischen Oberbau begreift, ist das Beibehalten dieser alten "Departemente/ Abteilungen" nicht einsichtig. Sie bieten Probleme, wenn es darum geht, die Verwaltungsaufgaben gleichgewichtig, sachlich zu verteilen, ohne dabei den Gesichtspunkt, die Mehrzahl von Kommunikationsvorgängen im Departement zu bewältigen³³², ausser acht zu lassen³³³.

In einer Reihe von Kantonen (Glarus, Fribourg, Solothurn, Thurgau) wird besonders das "Forstwesen" zum beliebten "Tauschobjekt". Wo neue Regierungsratsmitglieder oder Mitglieder neuer Parteien (1. oder 2. Mitglied) ins Kollegium zu integrieren sind, werden virtuelle Nebendirektionen wie Forst, Armenwesen, z.T. Militär eingesetzt, um die Geschäftslast unter den Regierungsräten zu synchronisieren. Sie bilden Anhänger bestehender (Haupt)-departemente. Zu diesem Zweck wird vorzugsweise auf Forst und nicht auf andere Gebiete verzichtet³³⁴. Dabei wird auf den sachlichen Zusammenhang des Forstwesens, z.B. zur

³³¹ vgl. Schweizerischer Forstkalender 1986:153, jedoch ohne FR, SO vgl. dortige Anhänge G 22 zur Geschäftsverteilung, aus denen der Zufall der Zuteilung der Geschäfte hervorgeht.

³³² WEGELIN, F. in: MEIER, A., 1976:46

³³³ .. und zu verhindern, dass "damit eine Unzahl von Kommissionen, Koordinationsausschüssen usw. entsteht, welche unabhängig voneinander gleiche oder ähnliche Sachgebiete behandeln" siehe WEGELIN, 1978:86.

³³⁴ SO 1953, FR 1936, 1981, GL 1966 nicht aber TG 1943

Volkswirtschaft, nicht abgestellt. Auch auf die erfahrungsgemäss vorhandenen **potentiellen Konfliktbereiche** des Forstwesens zu Landwirtschaft³³⁵ und insbesondere zu Bau³³⁶ wird keine Rücksicht genommen³³⁷. Die Kombination Forst und Landwirtschaft bleibt in Bern, St.Gallen, Fribourg, Zürich erhalten, oft nach einigen dazwischenliegenden, heftigen Hin- und Herbewegungen der Ressortkombinationen.

Das Beibehalten der Direktionen Landwirtschaft und Forstwesen im Rahmen der Berner Strukturorganisation entspricht dem allgemeinen Zögern, mit der **Bern** an Strukturreinigungen herangeht. Dabei ist zu vermuten, dass es um das Bewahren von "Domänen" der dominanten Partei, der SVP, geht, die sich nämlich mit "nur" zwei Hauptdirektionen Finanz und Volkswirtschaft begnügt (1985), und 5-6 weitere "Nebendirektionen" besetzt und dadurch aufrechthält, nämlich Justiz, Gemeinden, Landwirtschaft, Forst und Kirchenwesen.

Einige **Innerschweizer Kantone** sind sich offenbar darin einig, dass das Etablieren bzw. das Verselbständigen der Landwirtschaft, z.T. des Forstwesens, als **Puffer** zwischen den Departementen geeignet ist. Landwirtschaft gehört in Schwyz, Obwalden, Glarus zu den jüngsten Gliedern des Departementssystems, das nach 1937, bzw. 1946, 1947, 1948 an der Stelle von Staatswirtschaftsdirektionen^{338 339} eingerichtet wird, dabei zur "Einzeldirektion" aufgewertet. Hierbei stellt sich folgende Frage: Bildet Landwirtschaft eine Ausweichstation, um in grossen Kollegien z.B. Siebnerkollegien den Spielraum der Geschäftsverteilung zu erhalten³⁴⁰? Insbesondere Landsgemeindekantone³⁴¹ - nach 1880 politisch offenbar weniger

³³⁵ landwirtschaftliche Bewirtschaftung in Waldnähe und Rodungen

³³⁶ Gesuche um Unterschreitung des in den kantonalen Forst-, Bau- oder Einführungsgesetzen zum Zivilgesetzbuch ZGB geregelten Bauabstandes gegenüber Wald. Rekurshäufigkeit in diesem Bereich; Häufigkeit der Erteilung von Ausnahmebewilligungen landwirtschaftliche Bewirtschaftung in Waldnähe und Rodungen.

³³⁷ vgl. Interview BEFO, sowie Schärrer, W. Oberforstamt Zürich; internes Arbeitspapier 1977 zum Fall Rodungspraxis und "Zuckerfabrik Aarberg"

³³⁸ vgl. LU bis 1972 dann Volkswirtschaft

³³⁹ SZ, OW, in Glarus anstelle der Sanität und Landwirtschaft

³⁴⁰ Andere Ursachen für die Verselbständigung der Landwirtschaft als Direktion sind unklar.

³⁴¹ UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, AR, AI.

Krisen ausgesetzt - scheinen grosse Regierungskollegien ungern abzulegen³⁴². So wird GLL (Landwirtschaft) nach der Loslösung von der seit der Gründung 1888 stabilen Kombination zu Sanität faktisch zur ausgehöhlten "Nebendirektion". 1966 wird dieser Prozess noch verstärkt durch die Verselbständigung des davor abteilungsmässig pendelnden "Forstwesens"³⁴³ zur eigenständigen "Nebendirektion" neben Armenwesen³⁴⁴.

Sowohl Landwirtschaft und Forstwesen, wie auch das Armenwesen (später Fürsorge und/oder soziale Wohlfahrt) sind geprägt von einem Springer-Dasein zwischen den Ressorts. Es ist erstaunlich, dass und wie lange das Armenwesen bis in die Gegenwart aufrechterhalten bleibt. Dafür ist eine einfache Tatsache mitverantwortlich: Armenwesen eignet sich für den Einstieg ins Kollegium (Probedirektion) oder als Annex zur Abrundung weiterer Departemente und/oder Direktionen. Bei der Bildung von Departementen aus ehemaligen Abteilungen wie Landwirtschaft, Forstwesen, Armenwesen, Sanitätswesen (in Ausserrhoden besonders auch heute noch Sanitätswesen³⁴⁵) werden personelle und parteipolitische Überlegungen deutlich ("Abschiebedirektionen"). Noch mehr gilt dies für deren Aufrechthalten.

Hierzu ein Beispiel: Das Glarner Armenwesen und Vormundschaft³⁴⁶ GLAV, wird ab 1932 **Probeplattform** für neue Regierungsräte. Die in den Krisenjahren wenig beliebte "Nebendirektion" wird in Glarus zur **Spielwiese** für Anfänger im Kollegium. Es kann aber nicht behauptet werden, Armenwesen und Vormundschaft werden lediglich Mitgliedern neuer Regierungsparteien zugeschoben. Der erwähnte Einsatz des Glarner Armenwesens reicht sogar noch weiter zurück. Er findet sich bei genauerem Hinsehen bereits 1902-1904 (Hauser,

³⁴² AI und NW behalten sogar Neunerkollegien bei, NW bis 1958 das Elferkollegium. Vgl. Abb. 7. aus der hervorgeht, wie spät Landsgemeindekantone ihre grossen Kollegien und gestuften Exekutiven, wie den dreifachen Glarner Landrat (17, sowie Standes- oder Schrankenkommission) reduzieren.

³⁴³ zwischen GLP, 1932 GLB

³⁴⁴ 1966 zu RR Knobel, SP. Davor 1938-1952 Direktion, mit dem Abtreten des Amtsinhabers wieder Abteilung geworden, vgl. G GL 22

³⁴⁵ vgl. die immer wieder umstrittenen Regelungen der Naturheilärzte

³⁴⁶ vgl. G GL 22, 24. Die wirtschaftliche Glarner Scheinblüte 1925-1930 ist vorbei, WINTELER, 1954, Landammann E. Blumer, der ungekrönte König des Glarnerlands, Landammann 1887-1925 (im Amt) gestorben.

F). Erst anschliessend ist GLAV stabil zugeteilt: 1904-1932³⁴⁷.

36.4. Reihenfolge als Rangfolge?

Aus dem Prozess des Aufsteigens bzw. Absteigens der Departemente und/oder der Direktionen geht der "gordische Knoten" helvetischer Regierungs- und Verwaltungsorganisation hervor: Die Entscheidungen betreffend Verwaltungsstrukturierung durch "Departemente" und/oder "Direktionen" bleiben dem Einfluss der Sachgeschäfte und demjenigen der Beamten lange Zeit weitgehend entzogen. Sie folgen vielmehr traditionbestimmten, ererbten Mustern. Ab etwa 1937 wird die Verteilung der "Departemente" und/oder "Direktionen" auf die 5, 7 oder 9 Mitglieder des Regierungsrats entweder in ihrem Bestand fixiert³⁴⁸, fast zur Geheimwissenschaft³⁴⁹ oder eine gewisse Änderungsmöglichkeit beibehalten.

Grundlegende Anpassungen der Departemente an die neuen Aufgaben werden daher verzögert, der Wandel der Departemente vollzieht sich im Inneren der Departemente, wobei der **Mantel der alten Departementsbezeichnungen beibehalten** wird. Daraus ergibt sich das Erhalten der klassischen ererbten Reihenfolge der Departemente. Es werden politisch erwünschte Wirkungen erzielbar. Wer die **Reihenfolge als Rangfolge** interpretiert, muss glauben, dem sachlich allmählich ausgehöhlten **Inneren** werde nach wie vor der "ererbte erste Rang" zugebilligt. Auch alte Teile des Inneren, wie Forst, Landwirtschaft, Fürsorge, Gemeinden, Kirchenverwaltung, Sanität werden zunächst "direktionsähnlich" verteilt. Durch das Anheben der alten Teile auf die Ebene "Departement" und/oder "Direktion", die allmählich zur hierarchischen Stufe geworden ist, erhalten diese "virtuellen Nebendirektionen" einen Glanz, der sachlich im Rahmen der wachsenden Verwaltung nicht ganz gerechtfertigt ist. Anschliessend wird dieser "Rang" beibehalten, was zu grundlegenden Missverständnissen bezüglich der Möglichkeiten und Grenzen bei der Anpassung der Verwaltungsorganisation an die veränderten, breiter und komplexer gewordenen Aufgaben führt. Erst ab 1936 werden einige "Departemente" und/oder "Direktionen" offensichtlich zu weniger

³⁴⁷ Tschudi, Fabrikant. Dabei handelt es sich um die sog. "Ausnahme unter den Fabrikanten im Regierungskollegium" (Originalausdruck eines Befragten), nämlich um einen weiteren Demokraten, dem neben dem demokratischen Landammann E. Blumer nicht die Schlüsselrolle im Kollegium zufiel.

³⁴⁸ LU 1871-1986, ZH 1935

³⁴⁹ wie Freiburg ab 1936, Glarus ab 1942, NW ab 1911, Ausserrhoden ab 1920, SO 1931, 1953 ff., ähnlich für die Bundesverwaltung, DEJUNG, 1984:133 ff.

begehrten "Direktionen" bei der Geschäftsverteilung, da später, z.B. nach einigen Jahren des Daseins im Regierungskollegium, oft versucht wird, sie wieder loszuwerden³⁵⁰. Dies gilt aber nicht für Militär. Probleme entstehen erst, wenn die Bereinigung der departementsinternen Inhomogenitäten der Aufgabenstellungen zwischen den Departementen sich allmählich wachsenden "**Departementsmauern**" gegenüberstellt. Das Abbremsen der Pendelbewegungen zwischen Departementen (mit und ohne Rochaden) wird durch das sog. "Besitzstanddenken" (Privilegienerhaltung) verstärkt. Diese beeinträchtigen die Evolutionsfähigkeit der Verwaltungsorganisation. Es entstehen gedachte Grenzen, die sog. "Departementsmauern" noch verstärkt durch das Auseinanderbewegen der Verwaltungsstandorte. Sie schaffen Schranken der Zusammenarbeit zwischen den Departementen insbesondere dort, wo es gilt, neue departementsübergreifende Probleme zu bewältigen. Fast unbemerkt vollzieht sich so ein grundlegender Wandel im Beziehungs- und Arbeitsgefüge der Verwaltungen, der die Beteiligten schliesslich doch vor unmittelbar vorhandene Hindernisse des Zusammenwirkens stellt: Man geht plötzlich von der Annahme aus, die Zusammenarbeit habe innerhalb der (eigentlich willkürlich geteilten) Departemente bzw. dort innerhalb der Abteilungen zu erfolgen. **Laterale Koordinationsnotwendigkeiten** zwischen den Departementen, vom Wesen des Kollegialsystems her Selbstverständlichkeit, beginnen vernachlässigt zu werden.

36.5. Auswirkungen auf die laterale Koordination

Das Beibehalten der Reihenfolge der Departemente kann als Ausdruck der "Geschichts- und Traditionsbundenheit" des Entwicklungsprozesses der Verwaltungsstrukturierung interpretiert werden. Die "**Dominanz des historisch Gewordenen in allen Bereichen der Verwaltung**"³⁵¹ bestimmt eine Vielzahl von Strukturen. Geschichts- und Parteibundenheit der Entwicklung der Verwaltungsstrukturen steht mit dem Zwang, sich langfristig der wirtschaftlich - gesellschaftlichen Entwicklung anzupassen, im Konflikt. Die Departementsorganisation der Regierungsräte als Mitglieder eines Fünfer-, Siebner- oder grösseren Kollegiums sind für engste Verhältnisse der Hoheitsverwaltung konzipiert. Insbesondere gilt dies für die Leistungsfähigkeit ihrer Integrationsmechanismen.

Zusammenfassend ist der Wandel der kantonalen Verwaltungsdepartemente sowohl als Spiegelbild unverwechselbarer kantonaler Eigenart und Eigendynamik zu sehen. Dazu

³⁵⁰ vgl. Anhang G 22

³⁵¹ SCHAI, 1984b:288

kommt die Prägung durch den Grundraster der ererbten Verwaltungsstrukturen, der beibehalten wird und lediglich durch einige Glieder ergänzt wird. Grundlegender Wandel der Departemente ist weniger als Zwang zur Reaktion auf veränderte Kontextbedingungen und auf veränderte Anforderungsbilder³⁵² zu interpretieren, sondern vielmehr als **Ausdruck politischer- und Verwaltungskultur**³⁵³. Die Bedingtheit der Strukturentwicklung der kantonalen Verwaltung durch Personen, Parteien und das jeweils individuell-kantonale Organisationsrecht sind wahrnehmbar³⁵⁴. Sie ermöglichen es den Kantonen, die Anpassungen an Kontextveränderungen so lange zu verzögern, bis die **Voraussetzungen im Kollegium, z.B. durch Gruppenrücktritte**, dafür passen. Erst zu bestimmten Zeitpunkten (z.B. Vakanzen im Kollegium) werden Anpassungen der Struktur möglich. Gleichzeitig verhindert die personelle Bedingtheit der Anpassungsprozesse die Strukturveränderung dort, wo diese Gelegenheiten fehlen³⁵⁵. Es ist bemerkenswert, wie rücksichtsvoll und differenziert die Vorgänge des Auf- und Absteigens der kantonalen Verwaltungsdepartemente bewerkstelligt werden.

Insgesamt reagieren die Grundstrukturen der Verwaltung nur dort auf Änderungen ihres Umfeldes (Kontext), wenn sich der Wandel gleichzeitig unter Wahrung der bestehenden Direktionsbausteine vollziehen lässt. Das Beibehalten der "ererbten" **Reihenfolge**, der Bezeichnungen und Grundgliederung der Departemente wird dabei als Hilfe genutzt. Es erlaubt den tatsächlichen Wandel zu **tarnen**. Es kann zwar nicht behauptet werden, neue Departemente und / oder Direktionen entstünden überhaupt nicht; ihre Entstehung ist aber zwischen 1935 bis ca. 1966 eher personell und parteipolitisch, nicht aber sachlich bedingt. Die neuen Strukturglieder bedienen sich aber des althergebrachten, allgemeinen Rahmens der Departementsbezeichnungen. Dabei kommt es im Gegensatz zum Übergang vom Kommissional- zum Departamentalsystem immer weniger auf den individuell kantonalen

³⁵² z.B. in St.Gallen nur zu markanten Zeitpunkten 1861, 1890, 1930, 1942, 1970 nach dem Eintritt neuer Regierungsmitglieder, gelegentlich auf Animation der Staats-schreiber

³⁵³ teilweise eingefrorener Konstellationen

³⁵⁴ vgl. Abschnitte 32, 33, 34, 35, 36

³⁵⁵ oder man zögert, die wenigen sich bietenden Gelegenheiten zu benutzen, z.B. die fehlende Zusammenlegung von Stadt- und Kantonspolizei, Zürich nach 1980.

Raster an, sondern auf einen allgemeinen Direktionsraster³⁵⁶. Für die Bewältigung des Wandels der Umwelt wird einer grundlegenden Änderung des gesamten Bestandes der kantonalen Verwaltungsdepartemente die Veränderung im Inneren der Verwaltungsdepartemente vorgezogen. Dabei scheint es sich für die parteipolitisch inhomogenen Regierungskollegien um eine bequeme, **gangbare** Veränderungsmöglichkeit zu handeln. Eine Anpassung der Koordinationsmechanismen quer zu den Departementen (lateral) bleibt aus. Der historisch, und parteipolitisch gewachsene Bestand der Departemente wird nicht mehr diskutiert, der Besitzstand erhalten. Daher wird die Darstellung der parteipolitischen Voraussetzungen der Verwaltungsdepartemente von zentraler Bedeutung für das Verpassen ihres grundlegenden Wandels. Werden die Anforderungen an die Verwaltung und an die Bewältigung des Wandels durch komplexe interdisziplinäre Aufgaben zu gross, stösst der Versuch, den Veränderungsbedarf rein departementsintern zu bewältigen, zunehmend auf Grenzen³⁵⁷. Die wachsende Zementierung der Verwaltungsdepartemente beginnt zu verhindern, dass die ehemals **systemimmanente Selbstkoordination zwischen den Departementen Selbstverständlichkeit bleibt**. So wird die Betrachtung des gesamten Departements- und Abteilungsgefüges bei Reorganisationen unaufschiebar, aber auch immer schwieriger und stösst insbesondere auch an politische Schranken, deren Entstehung und Bedingtheit z.T. bereits in Vergessenheit geraten sind. Die erste Phase der Verwaltungsentwicklung (Differenzierung durch Departementsbildung und deren Hierarchisierung) hält an; eine Entwicklungsphase (Verwaltungsintegration) ist kaum erkennbar.

36. 6. Auswirkungen auf Machtverschiebungen

Gewachsene Machtzentren, neben der zu schmal gewordenen Departements-Hierarchie, verschieben das Ausmass der Verbundenheit der Einzelnen mit der Organisation, lassen einige Organisationsmitglieder Distanz gewinnen, wenn sie an Undurchsichtigkeiten herantreten. Andere erlangen mehr Einfluss auf Entscheidungen, als es die eigene Position vor sieht. Es entstehen Machtnischen. Angesichts des wachsenden Aufbrechens dieser partei-

³⁵⁶ Forstdirektionen, für den alten Raster des Kommissarialsystems vor der Departementseinführung

³⁵⁷ sog. Departementsmauern, vgl. Struktur von ZHIIJ, TGIV, Umweltschutzorganisation und Teile der Landwirtschafts- und Fischereiverwaltung

politisch geprägten Departementsstrukturen, insbesondere der Ebene der Chefbeamten³⁵⁸, aber z.T. auch auf Ebene der Regierung³⁵⁹ sind diese Einflussfaktoren auf die Verwaltungsstrukturierung u.E. nicht mehr überzubewerten, aber bei der Planung organisatorischen Wandels für die Bewältigung der gewachsenen Aufgaben nicht ausklammerbar³⁶⁰. Charakteristisch ist jedoch das festgestellte Zurück behalten des Wandels bis zur Möglichkeit einer personellen Veränderung³⁶¹.

Das Potential zu sachlich bedingter Anpassung der Strukturorganisation der kantonalen Verwaltungen an geänderte Aufgabenfelder wird somit von den parteipolitischen Merkmalen aus der unmittelbar vor diesem Bedürfnis liegenden Phase geprägt. Der Entscheidungsspielraum der Organisationsanpassung an ihr Umfeld in Gesellschaft und Wirtschaft wird dadurch enger. Vakanzen, Gruppenrücktritte im Regierungskollegium und Generationenwechsel der Departementssekretäre und Chefbeamten öffnen paradoxe Weise mehr Möglichkeiten zur Anpassung der Verwaltungsstrukturen, als der Aufgabendruck, der aus der Umfeldänderung resultiert. Das Wahrnehmen von individuell kantonal entstehenden Chancen beim Aufbrechen und beim Infragestellen der bestehenden Departementsorganisation wird wichtiger, als gemeinsames Vorgehen des Kollegiums und seiner Berater, und als geplante Evolution der aufeinander neu abzustimmenden Verwaltungseinheiten.

Zwar wird auch in privaten Unternehmungen bei der Planung von Organisationsstrukturen zunehmend auf die Unerlässlichkeit der "Organisation ad personam" neben und vor dem

³⁵⁸ BEV, seit ca. 1965 ohne parteipolitische Doktrin bei der Besetzung der Chefbeamten sessel, SG kennt seit etwa 1973 in fast jedem Departement einen parteipolitischen Aussenseiter der politischen Couleur des Departements unter den Chefbeamten; TG erst seit 1979 Wirtschaftsförderung in TGIV, seit 1983 Departementssekretariat TGP (vgl. Anhang G 24 zur jeweiligen Kontinuität der Parteicouleur der Departementsvorsteher). In ZH ist die Chefbeamten selektion bis auf Ebene Direktionssekretariat ausgesprochen apolitisch.

³⁵⁹ vgl. TG 1980, SG 1984, BE evtl. 1986

³⁶⁰ Für die parteipolitische Prägung der Regierenden, teils der Beamten, siehe Anhang C, G 24, G 23

³⁶¹ sog. Management by Replacement (Ablösungsansatz, z.B. bis zu einem Generationenwechsel wie bei den Departementssekretären SG (weitgehend vollzogen, BE in Fluss). Dabei wird jedoch nicht nur durch einseitige Machtausübung vorgegangen, entsprechend der Typologie von GREINER, 1967:124, zit. bei STAEHLE, 1980:552, sondern durch passives Abwarten.

Prinzip der "Organisation ad rem" zurückgekommen. Ein Idealbild der Organisation, ohne personell geprägte Momente, wird als wirklichkeitsfremd betrachtet³⁶². Von daher sind parteipolitische Momente in der Organisation kantonaler Verwaltungen wohl kaum je eliminierbar. Über das Mass kann allerdings auch in der Privatwirtschaft mit Fug und Recht diskutiert werden³⁶³. Für eine durchsichtige Entscheidungssituation als Ausgangspunkt künftiger evolutionärer Entwicklungsprozesse der Organisationsgestaltung in den weitverzweigten öffentlichen Verwaltungen kommt es daher darauf an, diese Momente und Einflussfaktoren transparenter werden zu lassen; sie in die Initiierung des Prozesses zu geplantem Wandel einzubeziehen.

Grundsätzlich bilden parteipolitisch und personell geprägte Departementsstrukturen potentielle Barrieren für die notwenige Anpassungsfähigkeit der Verwaltungsstrukturen an den Wandel ihres Umfeldes. Sie sind in der Lage, die bei der Organisationsplanung vorgesehenen Kommunikationswege zu durchqueren. Die Divergenz zwischen geplanter und effektiver Kontaktstruktur³⁶⁴ gibt Indikatoren für die Notwendigkeit zu Änderungen im Rahmen einer evolutionären Entwicklungsstrategie des Verwaltungswandels.

4. Kritische Würdigung

41. Wachsender Konflikt "Kollegium" und "Departemente des Regierungsrats"

Der Wandel der Departemente zu grossen, heterogenen Einheiten, die sich vom Nebeneinander zum Über- und Untereinander ihrer Glieder entwickeln, stellt die Grundlage der Departemente, nämlich das Kollegium, in Frage. Dessen Glieder werden von "Departementen des Regierungsrats" zu "Departementen der Verwaltung". Der Regierungsrat verliert Integrationskraft und Beweglichkeit. Er bewegt sich in parteipolitische Erstarrung ("Erbhöfe"). Der Verwaltung fehlt die nunmehr sachlich wünschbare organisatorische Flexibilität. Daraus ergibt sich die organisatorische Problemstellung für die Gegenwart. Jede Form von Verwaltungsreform und von Organisationsentwicklung der Verwaltung riskiert die Struktur und das Gleichgewicht der Departemente in Frage zu stellen. Die Frage nach Reformen wird

³⁶² PETER'S/WATERMANN, 1982:334, WUNDERER, 1982:277

³⁶³ zur aussergewöhnlichen Politisierung im Kanton Solothurn, auch der Solothurner Privatwirtschaft, vgl. WYSER, 1981:140 (Regierungsmitglied)

³⁶⁴ STAEHLE, 1980:297

mit Zögern gestellt, weil dabei auch die politische Balance, das einstweilen etablierte Gleichgewicht im Kollegium ins Rutschen gerät. Für eine Beurteilung der Erfolgsmöglichkeiten von Verwaltungsreformen kann der Frage nach der Natur und der ursprünglichen Zielsetzung der Departemente und dem heutigen Einsatz der Departemente nicht ausgewichen werden. Nur so ist der Verlauf der Entwicklung kantonaler Verwaltungsdepartemente zu beurteilen und zu verändern, ohne bei jeder kleinen Restrukturierung das Gefüge des Verwaltungsapparates ins Wanken zu bringen. Wesensgerechte Veränderung erfolgt, so zeigen die erfassten Beispiele, wenn sie erfolgreich ist, meist aus eigener Kraft der Verwaltungen. "Selbsthilfe" behält ihre Bedeutung bei der Anpassung der Verwaltungsstrukturen³⁶⁵. Dabei kommen organisationspolitisch interessante Definitionen der Departemente, sowie die noch vorhandene Aktualität der Suche nach geeigneten Definitionen der Departemente bzw. nach dem gewandelten Selbstbild der Departemente und damit der Staats- und Verwaltungsorganisation zum Vorschein³⁶⁶. In MEYER'S Ansicht kommt der Konflikt zwischen dem ursprünglichen Zweck der Departemente und ihrem heutigen Einsatz als Spitzen ausladender, jedoch schwach strukturierter Hierarchien gut zum Ausdruck. "Die Departemente als "personelle Verwaltungseinheiten" verfügen über begrenzte, von den Persönlichkeiten der Regierungsräte abhängige Lebensdauer: die "Scheinheiten" der Verwaltung sind stabiler, aber austauschbar³⁶⁷."

Aus dem individuellen Entwicklungsverlauf der Departemente und/oder Direktionen, geprägt von Traditionen aus dem 18. und 19. Jahrhundert, von Rechtsgrundlagen aus dieser Zeit und politisch-personellen Konstellationen, ergeben sich für jeden Kanton andere Voraussetzungen für die laufende Anpassung oder Reform seiner Verwaltungsstrukturen. Daher ist auch GIACOMETTIS Bemerkung³⁶⁸ viel zu pauschal: "Alle Regierungsratsgeschäfte

³⁶⁵ Siehe die geringe Wirkung der BWI-Berichte von 1970 TG, 1975 GL für alle Fragen der Departements- aber auch Abteilungsgliederung, wobei sich der Glarner Bericht 1975 schon nicht mehr an die Strukturfragen der Direktionen heranwagt, wie noch TG 1970:45, Vorschlag 84, 85.

³⁶⁶ vgl. Abschnitt 32. Meyer, alt Thurgauer Staatsarchivar, fordert als Reaktion auf die BWI Studie 1970 (Brief vom 14.1.1970, vgl. A TG 1970): Die Departemente als "personelle Verwaltungseinheiten" zu verstehen, die nicht mit "auswechselbaren Scheinheiten" zu verwechseln sind. Meyer, enger Berater des Staatsschreibers Fisch, im gleichen Hause, Kenner der Thurgauer Verwaltung (1942), gibt zwar zu, dass diesen "Personaleinheiten" Scheinheiten unterstehen.

³⁶⁷ MEYER plädiert daher für klare Trennung beider Einheiten.

³⁶⁸ GIACOMETTI, 1941:391 "Alle Regierungsratsgeschäfte sind nun im allgemeinen unter diese Direktionen bzw. Departemente verteilt. Es bestehen in den meisten

passieren zunächst diese Direktionen bzw. Departemente." Demzufolge gibt es auch institutionell keine oder kaum Einheiten, die nicht erst über den Umweg der Departemente dem Kollegium zugeordnet sind. Eine Feststellung, welche die Wirklichkeit kaum trifft³⁶⁹, da die Vorläufer der Departemente, die sog. Verwaltungskommissionen als Vollzugsorgan neben den Ressortministerien erhalten geblieben sind (besonders auch auf Gemeindeebene). Daher bleibt die Flexibilität der Ressortorganisation lange erhalten in der Organisationspraxis (Beispiele: Glarus, Fribourg).

Das **Selbstverständnis der Departemente und/oder Direktionen** besteht in sinnvoller bzw. überhaupt "möglicher" Aufteilung von Aufgaben auf Personen, **nicht aber in deren Zusammenfassung** zu hierarchisch strukturierten Organisationskörpern. Daher bereitet die Differenzierung der Departemente zu gegliederten Hierarchiespitzen, welche eine Vielzahl von Aufgabenbereichen zusammenfassen, im Verlauf der Entwicklung zunehmend Schwierigkeiten. Für die Zusammenfassung der Aufgaben (Integration) hat das Kollegium zu sorgen. Mit dem Wachstum der "Departemente des Regierungsrats" geraten diese mit dem Kollegium zunehmend in Widerspruch. Das Integrationsdefizit wächst. Eine mögliche Begründung gibt MÜLLER³⁷⁰: "Der Grund dafür liegt vielleicht darin, dass sich die Regierung zwar in Fachproblemen beraten, nicht aber in ihrem ureigensten Gebiet der Führung, 'dreinreden' lassen will."

Kantonen grundsätzlich keine Regierungsratsgeschäfte ausserhalb der Departemente." GIACOMETTI erwähnt NE, dessen Organisationsgesetz, 1924, Art. 29, vorschreibt, dass keine Materie im Regierungskollegium behandelt werden soll, ohne vorrangig von einem Departement geprüft worden zu sein. Von der Entwurfsbearbeitung von Gesetzen, welche z.B. in TG, GL, UR, SZ, NW, OW, allein durch die zentrale Kanzlei erfolgt, ist dort keine Rede. Ebensowenig davon, dass die genannten Kantone, ohne TG ohne GL, praktisch die Arbeit der Sekretäre der Departemente in wesentlichen Teilen noch in der Kanzlei behalten (stabsmässige Sitzungsvorbereitung).

³⁶⁹ vgl. insbesondere die departementsunabhängigen Erziehungsräte, in den Kantonen, den für die eidgenössischen Hochschulen zuständigen **Schulrat bis 1986** (dann EDI), Sanitätskollegien, GL Armenwesen, sowie insbesondere im Gemeindebereich die zahlreichen noch bestehenden Kommissionen (Verwaltungsvollzug, z.B. Feuerschau usw.), welche völlig unabhängig von der Verwaltungsabteilungen (Departementen) der Gemeinden und Städte arbeiten.

³⁷⁰ MÜLLER, 1970:302

42. Zielkonflikte der Departemente beim Wandel zu Strukturspitzen

Die Zielsetzung der Departemente besteht in reiner Arbeitsteilung (sog. Geschäftsverteilung). Die Strukturschwäche der Departemente kommt aus deren Rollenüberlagerung: Entwicklungsgeschichtlich betrachtet, eignen sich Departemente nicht dazu, den hierarchischen Mantel für eine Reihe von Amtsstellen oder Abteilungen abzugeben. EICHENBERGER befürchtet 1967 rechtzeitig: Es sei eine "**wirklichkeitsfremde Erwartung**, der legitimierte Apparat sei zur Führung von Atomkraftwerken, grossdimensionierten Spitätern in der Lage"³⁷¹.

Die Funktion des hierarchischen Oberbaus ist dem Kollegium zugeschrieben. Mit der Koordinationsfunktion des Kollegiums stehen die Departemente permanent im Konflikt. Das oberste Leitungsorgan, welches die Aufteilung der Aufgaben (Differenzierung) und deren erneutes Zusammenfassen vornimmt (Integration) ist das Regierungskollegium. Dass es dazu im Rahmen der komplexer werdenden Leistungsverwaltung nicht mehr in der Lage ist, führt zu einem permanenten Strukturierungs- und Koordinationskonflikt mit den Departementen. Die **Hilfsorgane der Führung**, die **Departementssekretäre** und die zu Stabstellen erweiterten (bzw. **reduzierten**) **Staatskanzleien** reichen zu dessen Lösung nicht aus. Sie tragen aber dazu bei, Strukturengpässe weniger akut werden zu lassen, die Phase des Problemerkennens zu verschieben und die Lösung der Strukturprobleme zu verzögern. Der Einordnung der beschriebenen Entwicklungen³⁷² in allgemeine **Entwicklungsphasen** kommt für Entscheidungen über zukünftige Handlungsalternativen der Verwaltungsstrukturierung eine zentrale Rolle zu, um vorhersagbare Barrieren bei Entscheidungsprozessen betreffend Verwaltungsorganisation und Führungsinstrumente aufzuzeigen.

43. Verwaltungskultur

Als Bestimmungsfaktor der Verwaltungskultur erweist sich der Bedingungsrahmen der Organisation. "Denn zu einer richtigen Beurteilung dieses Verfassungswesens ist es notwendig, den sachlichen Rahmen abzustecken, in dem es wirkt"³⁷³. Und: Eine leistungsfähige

³⁷¹ EICHENBERGER, 1967:71

³⁷² Kapitel 2 und 3

³⁷³ FORSTHOFF, 1976:34. Siehe daher insbesondere die Auffassung von Betriebswirtschaftern, ULRICH, H. 1977 Um die langfristigen, mittel- und kurzfristigen Führungsvorstellungen von Parlament und Regierung in konkrete Führungs vorgaben (Dispositive Führung) umzusetzen, bedarf es verschiedener sog. Führungsebenen. Dazu gehören nicht nur Zielvorstellungen, Mittel (finanziell,

Politik verlangt eine leistungsfähige Organisation. Entwicklungsgeschichte, "Politik", Werte, Traditionen und Alter des Systems prägen die Verwaltungskultur und damit die Voraussetzungen zur Evolution des Verwaltungssystems. Unter den wirksamen Einflussgrössen, welche auf die "Verwaltungskultur" ³⁷⁴ einwirken sind zusammenfassend insbesondere zu erwähnen:

- Nachwirken des **Misstrauens** in eine starke Regierung (Rotationsprinzip, verfassungsmässig insbesondere in alten Kantonen vorgeschrieben (BE, ZH bis 1916), Zwang zur Amtsdauerbeschränkung (GR) ³⁷⁵ und die auch daraus resultierende geringe laterale Koordinationskraft der Kollegien auf ihren Verwaltungorganismus.
- Prozess des Aushöhlens der "zentralen Kanzlei", als Träger starker lateraler Integrationskraft der Ressorts (bis etwa 1964, z.T. bis 1978)
- Der **Verzicht auf das Offenlegen von Werten** ³⁷⁶ und die wachsende Schwierigkeit, kultur- und wertbestimmende Mitglieder überhaupt zu erkennen.
- Gefahr des Verschiebens des Machtzentrums vom legitimierten Bereich auf einzelne Mitglieder des Kollegiums, auf Koalitionen im Kollegium und auf einzelne Beamte. Entstehen von kaum durchschaubaren Machtzentren und Entscheidungskanälen.
- Gefahr des Ausstrahlens dieser Mechanismen und Grundprinzipien der öffentlichen Verwaltungen auf die Partei- und Verbandsführung (z.B. fehlende Vollständigkeit der Rechnungslegung infolge Fehlinterpretation der kameralen Buchführung).

personell, sachlich, Bauten, Anlagen) sondern auch entsprechene Verfahren, Methoden, Instrumente und Potentiale, ULRICH, H. 1977:54, 56.

³⁷⁴ Verwaltungskultur umfasst, wenn PÜMPIN'S (1985:8) Gedanken fortgedacht werden, die Gesamtheit von Wertvorstellungen und Denkhaltungen, die das Verhalten der Regierungsmitglieder, Beamten und Angestellten und somit das Erscheinungsbild der Vielzahl von Gliedern, Abteilungen, Anstalten und Unternehmungen einer öffentlichen Verwaltung prägen.

³⁷⁵ GIACOMETTI, 1941:390

³⁷⁶ vgl. BUSCHOR, 1986b:260 (Private EDV- und Unternehmensberater erwarten das Offenlegen von Werten. Dies tun verwaltungsinterne EDV-Zentralen nicht, worin ihr "Vorsprung" begründet liegt).

- das sich allmählich zuspitzende **Spannungsfeld "Regierung und Parlament"**, welches seinen Niederschlag insbesondere im Verzicht auf die Modifikation der organisationsrechtlichen Erlasse, in der Anpassung der Rekursentscheide (ZH, BE, sowie zögernde Institutionalisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit) findet.
- **Krisen**, wie die parteipolitische Heterogenisierung der Regierungskollegien und deren Folgen für die Ressortaufteilung, insbesondere aber für das anschliessend fehlende Bemühen um Reintegration der komplexer gewordenen Ressortaufgaben.
- **individuelle Praktiken der Kantone**, z.B. beim wechselhaften Umgang mit Nebenkollegien, Nebendirektionen³⁷⁷, Nebenregierungen bzw. mit deren Ablösen oder Einfrieren³⁷⁸, bei der Anpassung der Verwaltungsorganisation an sachliche, nicht nur an politische Gegebenheiten. Redimensionierung auf kleinste Schritte der Verwaltungsanpassung.
- **Spürsinn und Fingerspitzengefühl** einzelner Regierungsmitglieder und/oder Spitzenbeamter (insbesondere der langjährigen) beim Erkennen und Nutzen von Chancen des Verwaltungswandels³⁷⁹.
- **Aushöhlen der "Staatlichkeit"** Konflikt mit der fehlenden Verkraftbarkeit von politischen Risiken infolge des Ausbaus des Sozial- und Dienstleistungstaates, der Vertikalisierung der Staatsaufgaben³⁸⁰.

³⁷⁷ FR, BE, SO, SH, GL, TI

³⁷⁸ ZH, LU, BS, BL, TG, (SG Erziehungsrat konstant), GR

³⁷⁹ Generationenwechsel der Beamten und Einsatz junger Führungsschicht, Zeitpunkt und Möglichkeit für Strukturreformen und Grundsatzänderungen des Organisationsrechts (TG 1948 FISCH, SG 1968, 1970 STADLER, HOBY Ausbau SGS), Zeitpunkt und Möglichkeit für Reformen (SG ROEMER, Kantonsschule Sargans), (SG Finanzminister ab Keel 1870-02, Gemperli 36-60)

³⁸⁰ FORSTHOFF, 1976:33 "Man darf es als ein ehernes Gesetz betrachten, dass die Staatlichkeit in dem Masse abgebaut wird, in dem sie sich in Sozialstaatlichkeit verwandelt. Denn in dem Masse, wie das geschieht, wächst die Empfindlichkeit gegen Risiken aller Art und damit der Immobilismus. Immobilismus bedeutet aber zunächst Verzicht auf Politik, die ohne Risiken nicht denkbar ist. Verzicht auf Politik bedeutet aber zugleich Verzicht auf Staatlichkeit." FORSTHOFF versteht den Staat zwar nicht als Nachtwächterstaat, aber als reaktions- und handlungsfähiges Gebilde, das seine Handlungen an Zielen und Werten orientiert. "Denn wenn auch

- Kontinuität der Verwaltungsentwicklungen (Abbildungen 5-9), Konservativismus der Verwaltungen und fehlende Bereitschaft, sich mit wachsenden und neuen Integrationsproblemen auseinanderzusetzen (Gartenzaun- oder Besitzstanddenken)³⁸¹,
- Scheu, sich mit den ältesten Grundlagen des Verwaltungsaufbaus (Hierarchien, Ressortzusammenhang) zu befassen, unbesehenes Verlassen auf die unantastbaren, alten Integrationsmechanismen.
- Aufgabenspezifische Bedingungen wie Standort und Standortzersplitterung, inner-organisatorischer Layout werden kaum im Hinblick auf die verfügbaren Chancen der Reintegration durch EDV gestaltet (Entscheidungsgrundlagen, Registratur, Dateien, Archive), im Hinblick auf den Stand der Computertechnologie verwaltungsintern, bzw. der Angebotslage auf dem Markt durchleuchtet. Die entwicklungsbedingten Wurzeln der Zersplitterung werden nicht erkannt.
- zeitliche Überbelastung der Regierungsmitglieder und Leitungskräfte durch Aufgaben ausserhalb des "Kernbereichs der Staatlichkeit"³⁸² (Repräsentationsverpflichtungen in Wirtschafts- und Verbundswelt, Aufsichtsratsfunktionen in öffentlichen und halböffentlichen Unternehmungen wie Banken, Kraftwerke, Verkehrsbetriebe, Spitalbereich, Schulen)³⁸³.

das Staatliche und das Politische nicht identisch sind, so ist doch der Staat die Form, in der sich ein Volk zu politischem Handeln befähigt" (1976:33).

³⁸¹ Für die Altersstruktur, Ausbildungs- und Berufsstruktur der Beamten, Anhänge G 23 und Abb. 9.2. Staatsschreiber. Die langjährige Berufszugehörigkeit der Staatsschreiber und Sekretäre wird erst um 1965/67 unterbrochen. Generationswechsel öffnen neue Gestaltungsmöglichkeiten der Aufgaben.

³⁸² FORSTHOFF, 1976:33 Verhältnis der Staatlichkeit zur Sozialstaatlichkeit; geringere Risikobereitschaft.

³⁸³ Gerade in den Leistungsbereichen wie z.B. Gesundheits- und Erziehungsmanagement greifen die typischen Strukturschwächen öffentlicher Verwaltungen (nach WAGENER, 1978 geringe Nachfrageelastizität, geringe Angebotselastizität, der kaum mögliche Abbau von Instanzen, aber deren rascher Aufbau) mit besonders verheerenden Auswirkungen. Zu erwähnen ist hier auch der wachsende Konflikt der Lehrer, die als Beamte in einer Reihe von Kantonen nicht mehr in den kantonalen Parlamenten Einsatz nehmen können. Mehr die Ausdehnung des Beamtenrechts auf diesen wichtigen Kreis Intellektueller als zu weit getriebenes Streben nach Gewaltenteilung führen hier zu Engpässen.

- Scheu vor Veränderungen und Experimentieren im Bereich der Projektorganisation, im Bereich der Dezentralisierung und Gewährung von mehr Autonomie an die Teile und Anstalten der Leistungsverwaltung und Scheu zu legiferieren in Grundlagen erlassen.
- Fehlinterpretationen des gewachsenen Organisations- und Personalrechts; falsch verstandene Sicherheitsbestrebungen, die dazu führen, "Nicht Gleiches" verwaltungsintern zu uniformieren. Der Versuch von Personalämtern, alle Teile des Verwaltungspersonals gleich zu behandeln, widerspricht der Verwaltungskultur und -tradition zutiefst.

Diese vielfach entwicklungsgeschichtlich gewachsenen Faktoren, z.T. auf der Basis des 18. Jahrhunderts³⁸⁴ und des 19. Jahrhunderts³⁸⁵ prägen den Bedingungsrahmen der Organisation und damit ihre Verwaltungskultur. Dadurch wird, subjektiv, die Bereitschaft der Systemmitglieder zu Reorganisationen, die Bereitschaft zur Auseinandersetzung mit Problemen, z.B. mit den innerorganisatorischen Beziehungen zwischen Abteilungen, Departementen und Regierungsmitgliedern beeinflusst und gebremst. Diese Restriktionen, aber auch diese Chancen, bestimmen den künftigen Handlungsspielraum der Regierung und der Verwaltung bei ihren Strukturentscheidungen.

³⁸⁴ fortdauernde Traditionen aus dem 18. Jahrhundert: Bern: Dekrete, z.B. "Inneres" von 1798, St. Gallen: Paritätsprinzip, Wahlverfahren im Regierungskollegium z.B. bei Beamtenwahlen: "Ballotieren" ab 1642 schon im kaufmännischen Directorium vgl. BODMER, 1962:39. Das "Ballotieren" besteht aus einem geheimen Wahlgang, bei dem für die Ja- und Nein-Stimmen weisse oder schwarze Kugeln in ein Gefäß geworfen werden. Balloten werden auch in Bern verwendet (Schultheissenwahl) nach GEISER, 1891:92, darunter ein Drittel silberne, d.h. ungültige, um die Wahl unsicherer zu machen. Glarus: Bild des Landschreibers, Weibels, Prokurator, Waagmeister usw. zuletzt Landbuch 1835: 4. Paragraph 5 ff., St. Gallen: No. 90 Eid des Staatsschreibers und Kantonskassiers (laut Vorschrift des Verfassungsrats vom 8.4.1831) No. 91 Eid für die Sekretäre der Departemente (vom Kleinen Rath vorgeschrieben 21.10.1833, enthalten im Anhang zum Geschäftsreglement, Gesetzesammlung 1867: 251 ff., Kautioen und Bürgschaften z.B. nach MÜLLER, 1910:67 Fr. 10000.00 des Land- oder Staatsschreibers ZG, SG, oder des Kanzleisekretärs, der den gesamten Geldverkehr der Staatskanzlei in seiner Hand hat (UR, SZ, BL, ZG, SH, in SG dem Registratur). Erst spät erfolgt die Solidarisierung beim Tragen dieser Risiken: Bildung von Amtsbürgschaftsgenossenschaften.

³⁸⁵ in St. Gallen, Thurgau und Genf seit der Einführung Departemente "Geschäftsreglemente", d.h. Verordnungen der Regierungskollegien und nicht der grossen Räte (Parlament) als organisationsrechtliche Grundlage.

Das Festhalten und Vergleichen von Elementen des Bedingungsrahmens der Verwaltungsarbeit, den Einflussfaktoren der Verwaltungskultur, erlaubt erst eine Beurteilung von Chancen und Barrieren der Verwaltungsorganisationen auf dem Weg zu erfolgreicher Evolution ihrer Teile. Dies im Hinblick auf die Bewältigung des Wandels ihres Umfeldes und ihrer wachsenden Aufgabenstellungen. In dieser Arbeit wurde daher versucht, neben reiner Verhaltensbeobachtung, den Geist des Systems (Verwaltungsorganismus) und seine allgemeine Situation zu erfassen und zu vergleichen, selbst wenn es dabei notwendig war, Bestimmungselemente der Verwaltungen zu suchen, die über 150 Jahre zurückliegen.

44. Krisenthese

Zusammenfassend versucht **Abbildung 13** die Entwicklungen der Verwaltungsstrukturen als Reaktionen auf politisch, also verwaltungsextern bedingte Krisen darzustellen³⁸⁶. Dabei wird versucht, die gefundenen Ergebnisse in Form einer Hypothese zu formulieren und diese zur Diskussion zu stellen.

Instrumentell wird hierbei von GREINER'S³⁸⁷ Darstellung zur Abfolge einzelner Wachs-

³⁸⁶ Dies erfolgt in Anlehnung an KOHL (1985:161, 167 ff.), der dies für Konstellationen der öffentlichen Ausgaben versucht hat.

³⁸⁷ GREINER'S 1972:41 oft zitierte Darstellung, zur Abfolge einzelner Wachstumsphasen in Abhängigkeit von Alter und Grösse der Organisation, stellt im Original den revolutionären Perioden sog. evolutionäre gegenüber. **Evolutionäre** Perioden: Wachstum durch Kreativität, Wachstum durch straffe Führung, Wachstum durch Delegation, Wachstum durch Koordination und Wachstum durch mehr Team-Geist. Diesen evolutionären Perioden folgen jeweils die **revolutionären** Perioden: nämlich Führungsstilkrisen, Autonomiekrise, Kontrollkrise, Bürokratiekrise. Anschliessend stellt GREINER die Frage: Krise durch? GREINER selbst ist der Auffassung, dass der verantwortliche Manager selbst bei Kenntnis des Standes seiner Organisation in der Entwicklungslinie keinesfalls versuchen sollte, eine Phase zu überspringen oder auch nur die revolutionären Phasen zu vermeiden. Denn in jeder Phase werden bestimmte Lernprozesse ablaufen, und in Krisen werden notwendige Entwicklungsschübe vorbereitet, was beides für die zukünftige "gesunde" Entwicklung der Organisation unentbehrlich ist, STAEHLE, 1980:542. So ist auch der Versuch, GREINER'S Typologie der revolutionären und evolutionären Perioden im Leben einer Organisation (Entwicklungsphasen und ihre Bewältigung) unmittelbar auf kantonale Verwaltungstrukturen "anzuwenden", lohnend. Aufgrund der gefundenen Ergebnisse bei der Betrachtung der **kantonalen Verwaltungen** seit der Einführung der Departemente und oder Direktionen (Abb. 5), sind die Führungsstrukturen der kantonalen Verwaltungen unmittelbar nach der Phase "Wachstum durch Delegation", einzuordnen, und stecken demzufolge mitten in einer tiefen **Kontrollkrise**, bevor sie sich evtl. über die Neuordnung bzw. Wiederentdeckung

tumsphasen in Abhängigkeit von Alter und Grösse der Organisation ausgegangen. Konkret werden den durch empirischen Vergleich gefundenen Ergebnissen, (Längs- und Querschnitt in den kantonalen Verwaltungen), die "Krisen des politischen Entwicklungsmodells" nach ALMOND/POWELL und ROKKAN gegenübergestellt³⁸⁸.

Nach FLORA sind "diese Probleme ... zugleich als universelle Entwicklungsprobleme zu verstehen, "die niemals als endgültig gelöst betrachtet werden können"³⁸⁹, aber zu Zeiten in krisenhafter Zuspitzung in Erscheinung treten, so dass das **Bild einer Sequenz von Krisen** entsteht³⁹⁰. Daher scheint die Übertragung dieser Gedanken auf GREINER'S Modell der Reaktion von Organisationen auf revolutionäre, krisenartige Phasen ihrer Entwicklung adäquat, siehe Abbildung 13.

44.1. "Krise" der "herrschenden" Familienregimenter und "Krise" der Nationenbildung

Auszugehen ist von der allgemeinen Situation der Verwaltungen, gebildet von den sog. "Häuptern" oder "Landesbeamten", die an der Landsgemeinde gewählt werden und/oder den gestuften Exekutiven, z.T. bestehend aus Räten³⁹¹ bzw. durch sog. Zuzüger erweiterte Räte, die nur in besonderen Situationen "zugezogen" werden. Dies gilt bis 1798, anschliessend für die nach 1815 restaurierten Regimes. Erst die Regenerationsverfassungen ab

ihrer Koordinationsmöglichkeiten Gedanken machen.

³⁸⁸ "In seinen empirisch komparativen Arbeiten hat uns Stein ROKKAN die Augen dafür geöffnet, wie institutionelle und organisatorische Weichenstellungen, die weit in der Entwicklung zurückliegen, spätere Entwicklungen geprägt haben - und diese weiter beeinflussten. S. ROKKAN hat vier grundlegende Entwicklungsprozesse unterschieden, die frühe Staatenbildung i.e.S., die meistens später, aber zu unterschiedlichen Zeitpunkten einsetzende Nationenbildung, die Institutionalisierung moderner politischer Teilnahme (Partizipation) und sozialer Teilhaberrechte seit dem vorigen Jahrhundert (Distribution)" FLORA, P. 1985:8, Vorwort in KOHL, J., 1985

³⁸⁹ FLORA, 1975:92

³⁹⁰ KOHL, 1985:157 Obwohl die jeweiligen "Krisen" und die Antworten der Verwaltungsstrukturen in den einzelnen Ländern immer in unterschiedlicher Zeitfolge und Zeitabstand verlaufen, stellten sich diese Probleme doch historisch in einer bestimmten Reihenfolge. Die politischen Krisen und die Reaktionen der kantonalen Verwaltungen sind als mögliche Sequenzen zu interpretieren, die zu sehr unterschiedlichen "Lösungen", und (damit Ausgangsbedingungen der weiteren Entwicklung) geführt haben. Sie haben die Verwaltungskultur geprägt.

³⁹¹ z.B. in GL, SH, AR, AI vgl. Abschnitt 31.

1830 führen zu einer ersten Stufe des Wandels. Die Antwort auf die erste **Krise der "herrschenden" Familienregimenter**³⁹², besteht in den regenerierten Verfassungen und auf Verwaltungsseite z.B. im Übergang zu Departemente/Kollegien (Bern 1831), in St. Gallen³⁹³ als erstem Kanton bereits in einem Übergang zu reinen Departementen³⁹⁴. Es ist aber erst die zweite **Krise der "Nationenbildung"**³⁹⁵, welche auf Verwaltungsseite ab 1846³⁹⁶ den erwähnten deutlichen Umbruch der Verwaltungsorganisation einleitet.

44.2. Partizipations"krise"

Im Rahmen des "Krisenmodells politischer Entwicklungen" schliesst sich die sog. Partizipations"krise" an, d.h. die nationenspezifischen Formen und Sequenzen der Institutionalisierung politischer Beteiligungsrechte³⁹⁷. In den Schweizerischen Landsgemeindedemokratien und Städterepubliken ist der Wunsch nach Teilhabe an der Wahl- und damit politischen Entscheidungsbefugnis gekennzeichnet durch den allmählichen, angsichts der Kleinheit der politischen Einheiten z.T. bis in die Gegenwart **nicht** vollzogenen Schritt zur Gewaltenteilung³⁹⁸, der schrittweisen Öffnung des Wahlrechts in den Städte- und Zunft-

³⁹² ZH Ustertag 1830, BE 1831, TG Bornhauser 1837, SG 1831, GL 1836

³⁹³ gefolgt von TG 1840, SO 1842 (alle Geschäftsreglement als organisationsrechtliche Grundlage, in SO aber vom Kantonsrat und nicht wie in SG, TG, GE vom Regierungsrat erlassen).

³⁹⁴ reine Departemente, gekennzeichnet durch 1 Vorsteher pro Departement und dessen Stellvertreter und nicht 2-3 Vorsteher des Departements wie z.B. VD, VS bis 1842, oder ca. 8 "Leiter" der Departemente Kollegien BE 1831-1846. St.Gallen wird gefolgt von Thurgau 1840, Solothurn 1842 (alle Geschäftsreglemente als organisationsrechtliche Grundlage, in SO aber vom Kantonsrat und nicht wie in SG, TG, GE vom Regierungsrat erlassen).

³⁹⁵ Nationenbildung, als Problem der Schaffung einer **nationalen Identität** und von Loyalität gegenüber dem System, ALMOND/POWELL 1978, erstmals 1966 zit. nach KOHL, 1985:157

³⁹⁶ BE 1846, GE 1847 zugleich als erster Kanton Volkswahl der Regierung, ZH erst 1849, sowie in FR, LU, SZ 1847/48; nicht aber z.B. UR nach der Sonderbundsverfassung von 1850, GL 1842

³⁹⁷ KOHL, 1985:162

³⁹⁸ vgl. z.B. die Entwicklung einer regierungsunabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit, wie in SG ab 1966, TG 1984 (davor um 1953 nur AG, BE, BS) oder etwa in BE der Verzicht zur Ausschaltung von Zwischenstufen vor der unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Stufe "Rekurs an den Gesamtregierungsrat" wird u.a. deshalb beibehalten, weil grosse Kollegien mehr Möglichkeiten der Einflussnahme

republiken bzw. der Ablösung der "Geheimen Räthe" in einzelnen Kantonen, darunter Landsgemeindekantone³⁹⁹, der fester umrissenen Abgrenzung zwischen "Kleinem und Grossem Rath".

Nach der Öffnung der Wahlrechte als Folge der sog. Partizipations- bzw. Demokratisierungskrise ab 1869⁴⁰⁰ führen die Regierungskollegien (ehemals Kleiner Rath) zögernd, die Suche nach effektiveren Formen der Arbeitsteilung fort. Sie gehen langsam zum Ausbau und zur Ausweitung der Departemente durch die "Unterstellung" von Ämtern unter "ihre" Departemente über⁴⁰¹. Einige öffentliche Verwaltungen nehmen, zeitlich verzögert, erst in dieser Phase⁴⁰² die Einführung des Departamentalsystems vor.

Nur sehr zögernd erfolgt in weiteren Entwicklungsschritten der Ausbau der Verwaltungen durch weiteres Personal. Organisatorisch bleiben diese "Festbesoldeten" (Angestellten) lange Zeit unmittelbar dem Departementskopf zugeordnet (z.B. bis 1937, bis 1960⁴⁰³). Teilweise erfolgt dieser Ausbau noch nicht, sondern die Angestellten (z.B. Kanzlisten, Regierungssekretäre, Departementssekretäre) bleiben unmittelbar der zentralen Kanzlei zugeordnet⁴⁰⁴. Diese Situation kulminiert wohl in Luzern 1937: Vor dem Rücktritt des berühmten "Königmachers" Walther ist die Gesamtheit der Departementssekretäre und der rund 18 Kanzlisten sämtlicher Departemente noch in der Kanzlei angesiedelt. Der dritte Entwicklungsschritt und Problemkreis, nämlich die "Abtretung von Hierarchiestufen von der zentralen Kanzlei an die

erlauben, als Einzelrichter (Reformdiskussion 1984/85).

³⁹⁹ UR **Geheimer Rath** ab 1555 (erstmals beim Umbau der Burgenlage Bellinzona TI erwähnt) erhält bereits 1625 von der Landsgemeinde das Recht zur Selbsterneuerung (STADLER-PFLANZER, 1980:43). In UR bis zur Verfassung von 1850 (Protokoll durch den ältesten der Landschreiber) beibehalten. Daneben bestehen Geheime Räte auch in BE 17. und 18. Jahrhundert, Beispiel BE 1830.

⁴⁰⁰ ab 1847 GE, ab 1869 TG ZH, SG 1890, BE, AG, LU erst 1904 bzw. 1906 und VD, VS, FR erst 1918, 1920, 1921, vgl. Abbildung 7

⁴⁰¹ UR 1896, SO 1902, SH 1904, OW 1907 weichen von der reinen Geschäftseinteilung ab, SZ schafft 1904 das Äussere ab. Vgl. ferner Abschnitt 31.12 für die schwächer erkennbaren Spuren dieser Suche in ZH, GL.

⁴⁰² GL 1887, UR 1888, GR 1892, AR 1909, NW 1913 ff, AI 1953

⁴⁰³ vgl. BERCHTOLD, 1986:77 ff.: Abbildungen zu den Strukturtypen der Departementssekretariate

⁴⁰⁴ vgl. GL bis 1932 (Reglement der Kanzleien) nicht nach Staatskalender

Departemente" reicht also mindestens bis zum 2. Weltkrieg⁴⁰⁵. Weit weniger auffallend wirkt dieses System in Uri, wenn erst nach 1978 eigene, von der Standeskanzlei unabhängige Sekretäre in den Direktionen installiert werden. Der dritte Problemkreis: "Probleme im Zusammenhang mit der Hierarchisierung der Departemente" hält noch weiter an, und ist bis heute nicht bewältigt⁴⁰⁶.

44.3. Distributions"krise"

Inzwischen entsteht der wachsende Wunsch der Bevölkerung nach Teilnahme am Wohlstand, am Ausbau des Sozial- und Leistungsstaates. Am neuen Reichtum will jeder teilhaben. Die Umverteilungspumpe des Staats erweist sich dabei als weit weniger wirkungsvoll als das wirtschaftliche Wachstum, an dem viele teilhaben. In Anlehnung an das "Krisenmodell der politischen Entwicklung" nach ALMOND/POWELL, ROKKAN verwenden wir den Ausdruck Distributions"krise".

Die Reaktion der Verwaltungsstrukturen und -prozesse auf die politisch neuen Herausforderungen bleibt einseitig. Die Regierungskollegien und deren immer selbständiger werdende öffentliche Verwaltungen⁴⁰⁷ weiten ihren Aufgabenbestand, zusammenfallend mit dem breiteren Fluss der Steuermittel, enorm aus⁴⁰⁸, wachsen in die Breite **ohne ihre Integrationsmechanismen zu prüfen**. Dies gilt für die Führungsinstitutionen (Strukturen), für die Führungsinstrumente, wie für die Führungsmittel. So waren etwa Staatsrechnung und zugleich Geschäftsbericht in der Phase Entwicklung der Departemente, vor 1850 wesentlich

⁴⁰⁵ siehe A LU 1937 (Staatskalender) Beispiel in Teil II, UR bis 1978, ZG bis 1986 ff. GL, NW, SZ, AI, AR usw bis heute.

⁴⁰⁶ vgl. die fehlende Bereinigung der Aufgabenteilung zwischen den Departementen (die auch im Zuge der Verwaltungsreform, anschliessend der Aufgabenreform, nicht geschafft wird) sowie z.B. der fehlende Übergang zur Einführung weiterer Hierarchiestufen in der Departementshierarchie ausser derjenigen des Vorstehers und seines Gehilfen, des "Sekretärs" siehe insbesondere die **gescheiterten Versuche der Bundesverwaltung zur Bildung von Gruppen** (EDI): Wissenschaft (und Erziehung), Kultur, Soziale Wohlfahrt und Gesundheitswesen, HUBER, 1971:34, 44, 68.

⁴⁰⁷ Vertikalisierung der Verwaltung, "Es scheint, dass "unter der Decke ganz gut zusammengearbeitet wird" STADLER, 1984:166.

⁴⁰⁸ Der beiläufig zitierte Stossseufzer des Thurgauer Staatsschreiber's Fisch "Jetzt kommt das viele Geld. Es wird unsere Verwaltung ruinieren." ist zu erwähnen. Staatsschreiber Fisch reagiert als erster Staatsschreiber der Schweiz, mit dem Versuch der Reintegration der Departementssekretäre in die zentrale Kanzlei: Er führt bereits 1959 Konferenzen zwischen diesen Teilen ein. Ihm folgen erst 1972 SG (Sekretär SGV Rüdisühli), 1973 Bern, GL keine.

klarer im Hinblick auf Ziele der Staats- und Verwaltungspolitik hin orientiert. Insbesondere ist die Ausdehnung der Papierflut durch die unkritische Ausweitung der internen Mitberichtsverfahren, nicht dazu geeignet, Führung im Sinne der Schwerpunktbildung und der Konzentration auf das Wesentliche neu zu konzipieren.

44.4. Intergrations"krise"

Die Frage nach der Reintegration der immer arbeitsteiliger werdenden Verwaltungen bleibt offen. Die Verwaltungen bleiben im Breitenwachstum der Aufgaben stecken. Die Koordinations- und Integrationsfrage der Organisation wird kaum gestellt, bzw. wo sie gestellt wird⁴⁰⁹, kaum beantwortet. Es kann aber in Anlehnung an GREINER'S Darstellung gefragt werden, wie stark die Intergrationskrise werden muss, bis eine Reaktion erfolgt. Dabei ist daran zu erinnern, dass a) der letzte Systemwandel immerhin die Krise der Nationenbildung, (Bürgerkrieg: Sonderbund)⁴¹⁰, zur Voraussetzung hatte und dass b) die damals eingeleitete Phase der Verwaltungsentwicklung bis heute praktisch ungebrochen dauert.

Es kann ferner, immer unter Orientierung an GREINER'S Darstellung, gefragt werden, wodurch eine nächste Krise ausgelöst werden muss, um Antworten der Regierungen und Verwaltungen in Richtung auf deren Reintegration und in Richtung auf Zusammenarbeit der immer widersprüchlicheren Teile der Verwaltungen, vertikal, horizontal, in Gang zu setzen. Organisationsinterne Anlässe allein-zur Auslösung der Anpassungsleistung-werden, dieser Darstellung zufolge, zumindest in Frage gestellt.

Bezeichnend ist nun aber gemäss diesem vergleichenden Befund, dass seit dieser "revolutionären Phase" keine einschneidende Systemänderung der Verwaltungsorganisation mehr zu erwähnen ist. Die organisatorischen Antworten auf politische Krisen oder Regierungskrisen verlaufen ohne tiefgreifenden Wandel. Für die strukturelle Seite der Verwaltung steht jeweils engstes Anlehnern an bisher Dagewesenes oder Aufbau von neuen Einheiten und Strukturen neben Ererbtem im Vordergrund. Es kann daher mit Fug und

⁴⁰⁹ z.B. Diskussion der sog. Verwaltungsreform ab 1964, Diskussion der Aufgabenteilung ab 1978

⁴¹⁰ Infolge des ... "fast vollständigen Fehlens gesamteidgenössischer politischer Strukturen war die Schaffung der Bundesversammlung und eines Bundesrates im Jahre 1848 eine politische Neuerung, die nur aufgrund einer revolutionsähnlichen Situation möglich war", NEIDHART, 1977:66.

Recht noch heute eine Reihe der wichtigsten Strukturprinzipien aus der Zeit um 1848 erkannt werden. Es sind dies namentlich:

Entscheidungsfindung, und ihre Vorbereitung durch Registraturen, Informationskanäle, Personalselektion und -ausbildung, Verwaltungskoordination über die Einheit von zentraler Kanzlei und Sekretäre der Departemente, der gesamte Bestand der organisationsrechtlichen Erlasse und der Verantwortlichkeitsgesetze⁴¹¹.

Änderungen erfolgten immer nur punktuell, nicht konzeptbezogen für die gesamte Staats- und Verwaltungsführung. Was in diesem Entwicklungsprozess besonders auffällt, ist der **Verzicht auf Experimentieren** mit Verwaltungsstrukturen. So hat kein Kanton⁴¹², das einmal eingeführte System der Departemente und/oder Direktionen an Stelle der ehemaligen Verwaltungskommissionen, wieder rückgängig gemacht und evtl. nach einer Experimentierphase wieder eingeführt. Diese vorläufige Beobachtung überrascht um so mehr, als im Vergleich dazu, mit den Mitgliederzahlen der Regierungskollegien sehr wohl experimentiert wurde. Diese schwankten⁴¹³ gelegentlich und wurden keineswegs nur kontinuierlich reduziert.

Die genetische Betrachtung der Verwaltungsorganisation erweist sich somit für das Verständnis von Problemen ihrer Zukunftsgestaltung als zentral, weil sie Entwicklungsbarrieren zutage fördert, Illusionen der Verwaltungsintegration zeigt und einige der Werte offenlegt, welche die Verwaltungskultur prägen.

45. Schlussbemerkungen

Der "Staatsorganismus", seine Lage und sein Wohlbefinden im Inneren und Äusseren, an Gliedern und im Umfeld sind nicht durch kurzatmige Aktionen modifizierbar. Es erleichtert

⁴¹¹ z.B. AI Gesetz über die Amtspflichten, ZH Gesetz über die Konflikte, ZH Gesetz betreffend die Einführung eines Amtsblattes, TG Gesetz Staatskanzlei, SG Geschäftsreglement des Regierungsrats ab 1833 usw.

⁴¹² Dies gilt sogar für die nach dem Sonderbundskrieg von "liberalen Regierungen" mit dem Verwaltungsumbruch überrumpelten Kantone wie LU, FR, SZ. UR führt erst 1850 den Regierungsrat anstelle der sich selbst ergänzenden Räthe, wie Geheimer Rat, Geheimer Kriegsrat ein. "Erst 1847, unter dem Druck der Sonderbundskriegergebnisse, konnten diese Auswüchse des aristokratischen Ancien Régime beseitigt werden", STADLER-PFLANZER, 1980:77.

⁴¹³ VS von 5 auf 7 anschliessend wieder 5, VD von 9 auf 7, auf 9 anschliessend 7, BE 1878 von 9 auf 7, anschliessend wieder 9 für die Zeitpunkte siehe Abbildung 7.

jedoch Anpassungsleistungen, wenn die dargestellten bremsenden Faktoren der Organisationsentwicklung zumindest bekannt sind und daher Anlass zum Überdenken der Lage bilden können.

Wer die Verwaltungsorganisation entwicklungsgeschichtlich betrachtet, gewinnt auf einfache Art und Weise Abstand von der Vorstellung rascher Strukturänderungen. Aber man ist andererseits auch beeindruckt von der dort noch vorhandenen Flexibilitätsreserve, nämlich dort wo die Verwaltungseinheiten noch als "personale Einheiten"⁴¹⁴ verstanden werden.

Zur Bewältigung der notwendigen Evolutionsleistung der Verwaltungseinheiten und zur Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen ist ein Aufgreifen und Nutzen dieser Flexibilitätsreserve der Verwaltungsorganisation wünschenswert. Da diese Leistung kurz- oder mittelfristig nicht zu vollbringen ist, bietet sich die Aufarbeitung der dargestellten Systembedingungen, Systemrestriktionen, Elemente des Wertebereichs und der Verwaltungskultur in Form eines Ausbildungskonzeptes für die Managementausbildung in öffentlichen Bereich an. Nur so sind die verschiedenen Adressatenkreise (Souverän, Parlemente, Regierungen, Medien, Verwaltungen, Chefbeamte und Nachwuchs) in dem Sinne zu erreichen, dass sie ihre eigenen, eminent entwicklungsgeschichtlich geprägten Bedingungen zur situativen, aber ganzheitsbezogenen Verbesserung der Verwaltungseffizienz erfassen und beurteilen zu lernen. Wenn hierfür hiermit nun Grundlagenmaterial auf vergleichender Basis vorliegt und zu Diskussion und Verbesserung der Datenbasis und der Entscheidungen anregt, hat die vorliegende Arbeit ihr Ziel erreicht. Es ist somit zu hoffen, dass auf diesem Wege grundlegende Elemente zur Managementausbildung der heutigen und kommenden Mitglieder des Kaders öffentlicher Verwaltungen beigesteuert werden, welche es erlauben, Gegenwartsbarrieren der Verwaltungsorganisation und -kultur kompetenter beurteilen. Individuell kantonale Massnahmen bleiben dabei im Vordergrund der Führungsorganisation. Dabei mag folgender Gedanke P. DRUCKER'S wegleitend bleiben: "Öffentliche Verwaltungen sollten nicht versuchen, immer mehr "business like" zu werden, sondern vermehrt über ihre eigene spezifische Tätigkeit, deren Ziele, Erfolge, Resultate nachzudenken"⁴¹⁵.

⁴¹⁴ FR, BE, SO, SH usw.

⁴¹⁵ DRUCKER, P., 1977:294

Beispiele Teil 2

18

Beispiel St. Gallen 1834

D. Archivverwaltung.

Herr Dr. Anton Henne, von Sargans, Kantonsarchivar und Verwalter des ehemaligen Stiftsarchivs.

E. Departemente des Kleinen Raths.

1. Departement des Neufens:

Herr Regierungsrath Baumgartner.
= Steinmann, Stellvertreter.

Sekretär: Herr Joh. Jakob Gaisser, v. Altstätten.

2. Finanzen-departement:

Herr Regierungsrath Steinmann.
= Baumgartner, Stellvertreter.

Sekretär: Herr Joh. Jakob Gaisser, v. Altstätten.

3. Domänen-departement:

Herr Regierungsrath Heßling.
= Näff, Stellvertreter.

Sekretär: Herr Joh. Jakob Gaisser, v. Altstätten.

4. Departement des Innern:

Herr Landammann Stadler.
= Regierungsrath Reutti, Stellvertreter.

Sekretär: Herr Daniel Ehrenzeller, v. St. Gallen.

5. Departement des Wermundschafte- und Armentweises.

Herr Regierungsrath Heßling.
= Heßling, Stellvertreter.

Sekretär: Herr Daniel Ehrenzeller, v. St. Gallen.

6. Justiz-departement:

Herr Regierungsrath Reutti.
= Heßling, Stellvertreter.

Sekretär: Herr Joseph Hoffmann, v. Morschach.

7. Polizeidepartement:

Herr Regierungsrath Näff.
= Landammann Stadler, Stellvertreter.

Sekretär: Herr Karl Ignaz Eichmüller, v. Altstätten.

— 17 —

Amtssäger.

Herr Barthol. May er, J. U. D., von St. Gallen.

Verteidiger in Kriminalfällen.

Herr Advokat Michael August Wegelin, von St. Gallen.

Brandversicherungs-Kommission.

Herr Regierungsrath Steinmann, Präsident.

Buchhalter: Herr Joachim Reutti, von Wyl.

Bureau der Finanz-Kommission.

Herr Albert Schirmer, von St. Gallen, Kantonsfassier.

= Joh. Konrad Merz, von St. Gallen, Buchhalter.

= Konrad Rih, v. Werneck, Sekretär-Adjunkt.

= Ferdinand Ludwig Feher, von St. Gallen, dritter Sekretär.

Strafauflöscht.

Herr Alois Negrelli, von Primör, Strafen- und Wasserbauinspektor.

Domänenverwaltung.

Herr Johann Beerli, in Rheineck.

= Johann Grünenfelder, in Sargans, über die dasigen Herrschaftsgüter.

= Joseph Justus Bleß, in St. Gallen.

Forstverwaltung.

Herr Joh. Joseph Keel, von Morschach, Forstinspektor.

Postverwaltung.

Herr David Speker, von St. Gallen, Postdirektor.

Oberpostamt St. Gallen.

Herr Daniel Bernet, Obersekretär.

= Friedrich Wartmann, Expeditions-Sekretär,

= Joh. Konrad Wartmann, Zeitungssekretär, } v. St. Gallen.

C i v i l - , K i r c h e n-

und

Militär-Etat

des

eidgenössischen Standes

ST. GALLEN,

für das Jahr 1834.



P. 315

St. Gallen,
Kantonsbibliothek
zu haben bei Söllifester und Bühl.

p 315

Beispiel St. Gallen 1854/55 Kantonskanzlei

2. Kleiner Rath.

Landammann:

(Vom 1. Juli bis 31. Dezember 1854.)

Herr Steiger, Georg Peter Friedrich, von Flawyl.

Negierungsräthe:

Herr Curti, Basil Ferdinand Bernhard, von Napperschwil.
 " Apell, Arnold Otto, von St. Gallen.
 " Hungerbühler, Joh. Matthias, von Wittenbach.
 " Helbling, Feli, von Napperschwil.
 " Fels, Christian Friedrich, J. U. D., von St. Gallen.
 " Hoffmann, Joseph, von Rorschach.

Staatschreiber:

Herr Singg, Johann Jakob, von Kaltbrunn, in St. Gallen.

Departemente des Kleinen Rathes.

1. Departement des Amtsherrn:

Vorstand: Herr Curti, Negierungsrath.
 Stellvertreter: " Apell, Negierungsrath.
 Sekretär: " Häger, Joh. Melchior, von Pfäfers.
 Sekretär-Gehülfe: " Kohler, Joh. Anton, von Pfäfers.

— 45 —

(Die Leitung des Militärwesens ist dem Departement des Amtsherrn übertragen; der Militär-Estat des Kantons St. Gallen folgt später unter Titel V dieses Bandes.)

2. Departement des Innern:

Vorstand: Herr Helbling, Negierungsrath.
 Stellvertreter: " Steiger, Negierungsrath.
 Sekretär: " Thoma, Thomas, von Amden.

Kantonskanzlei.

Registrator: Herr Fenk, Johannes, von St. Gallen.
 Kanzlisten: " Dürtscher, Johannes, von Hemberg.
 " Wild, Kaspar, von St. Gallen.
 " Klausler, Joh. Kaspar, von Krummenau.
 " Bäch, Kaspar, von Oberriet.
 Standesweibel: Herr Specker, Paul, von St. Gallen.
 " Steiger, Joh. Kaspar, von Bernhardzell.
 " Eberle, Joseph, von Amden.

Archivverwaltung.

Kantonsarchivar: Herr Weder, Joh. Joseph, von Oberriet.
 Stiftsarchivar: " Wegelin, Karl, von St. Gallen.

Forstverwaltung.

Kantonalforstinspektor.

Herr Keel, Joh. Joseph, in St. Giden.

Forstbezirke. Bezirkfürster.

Werdenberg-Sargans: Herr Schedler, Ulrich, in Ahmoos.
 Toggenburg: " Nagmann, Jakob, in Lichtensteig.

3. Departement des Wermundschafths- und Armentwesens.

Vorstand: Herr Hoffmann, Negierungsrath.
 Stellvertreter: " Helbling, Negierungsrath.
 Sekretär: " Baler, Kaspar Dominik, von Weesen.

4. Finanzdepartement.

Vorstand: Herr Steiger, Landammann.
 Stellvertreter: " Fels, Negierungsrath.
 Sekretär: " Schumyf, Franz, von Wattwil.

Beispiel: Nidwalden 1923 (bis 1943)

	Regierungsrat.	Geburtsjahr
Hr. Landammann von Matt Hans, Stans	1869	
„ Landesstathalter Dr. Wyrsch Jakob, Stans	1862	
„ Niederberger Josef, Oberdorf	1880	
„ Gander Josef, Beckenried	1859	
„ Zumbühl Josef, Wolfenschiessen	1868	
„ Dr. Gabriel Theodor	1875	
„ Blättler Remigii, Hergiswil	1871	
„ Zgraggen Anton, Hergiswil	1873	
„ Odermatt Walter, Obbürgen	1875	
„ Odermatt Josef, Buochs	1864	
„ Christen Theo, Wolfenschiessen	1884	

Landammann:

Hr. von Matt Hans, Nationalrat, Stans.

Landesstathalter:

Hr. Dr. Wyrsch Jakob, Stans.

Erziehungsdepartement:

Hr. Landammann von Matt.

Stellvertreter: Hr. Landesstathalter Dr. Wyrsch.

Landsäckelamt

mit Salzdirektion, Verwaltung der Spezialfonds,

Bodenverbesserungen:

Hr. Reg.-Rat Niederberger.

Stellvertreter: Hr. Reg.-Rat Zgraggen.

Polizeidirektion

mit Schuldbetreibungs- und Konkurswesen,

Lebensmitteldirektion und Fischereikontordat:

Hr. Reg.-Rat Dr. Gabriel.

Stellvertreter: Hr. Reg.-Rat Niederberger.

Militärdirektion:

Hr. Reg.-Rat Blättler.

Stellvertreter: Hr. Reg.-Rat Christen.

Baudirektion:

Hr. Reg.-Rat Zumbühl.

Stellvertreter: Hr. Reg.-Rat Blättler.

Landwirtschaftsdirektion:

Hr. Reg.-Rat W. Odermatt.

Stellvertreter: Hr. Reg.-Rat Niederberger.

Armen- und Vormundschaftsdirektion:

Hr. Reg.-Rat Gander.

Stellvertreter: Hr. Landammann von Matt.

Gemeindedirektion:

Hr. Reg.-Rat Christen.

Stellvertreter: Hr. Reg.-Rat Dr. Gabriel.

Chef des Verkehrswesens:

Hr. Landesstathalter Dr. Wyrsch.

Stellvertreter: Hr. Reg.-Rat Jos. Odermatt.

Chef des Steuerwesens:

Hr. Reg.-Rat Zgraggen.

Stellvertreter: Hr. Reg.-Rat Zumbühl.

Arbeitsamt:

Hr. Reg.-Rat Jos. Odermatt.

Stellvertreter: Hr. Reg.-Rat Walter Odermatt.

Regierungs-Etat

des Kantons

Unterwalden nidi dem Wald



Buchdruckerei von Caspar von Matt.

Kanzlei Schreiber 1488, aus Muheim H. Der Landschreiber zu Uri, Altdorf 1962

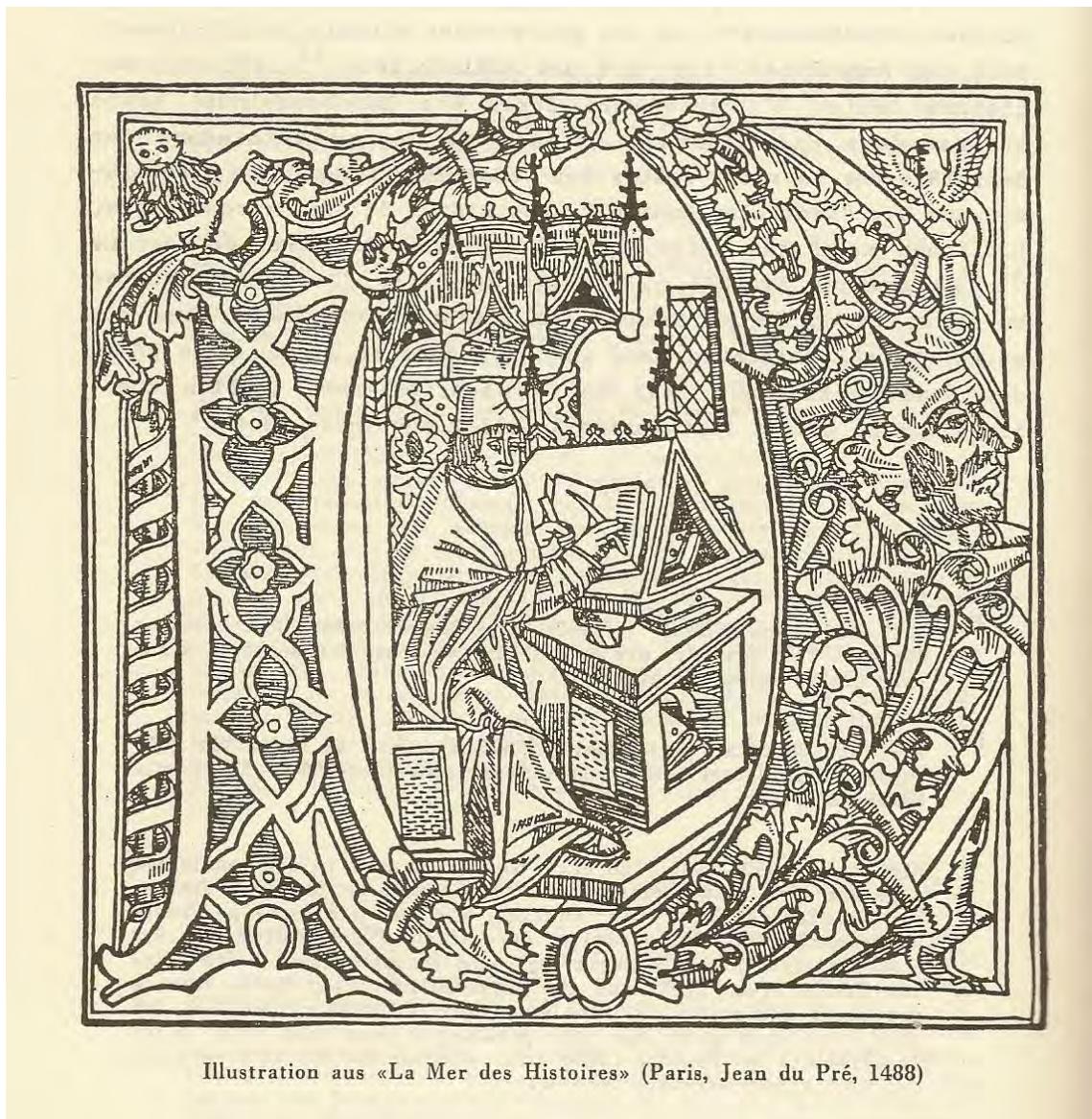
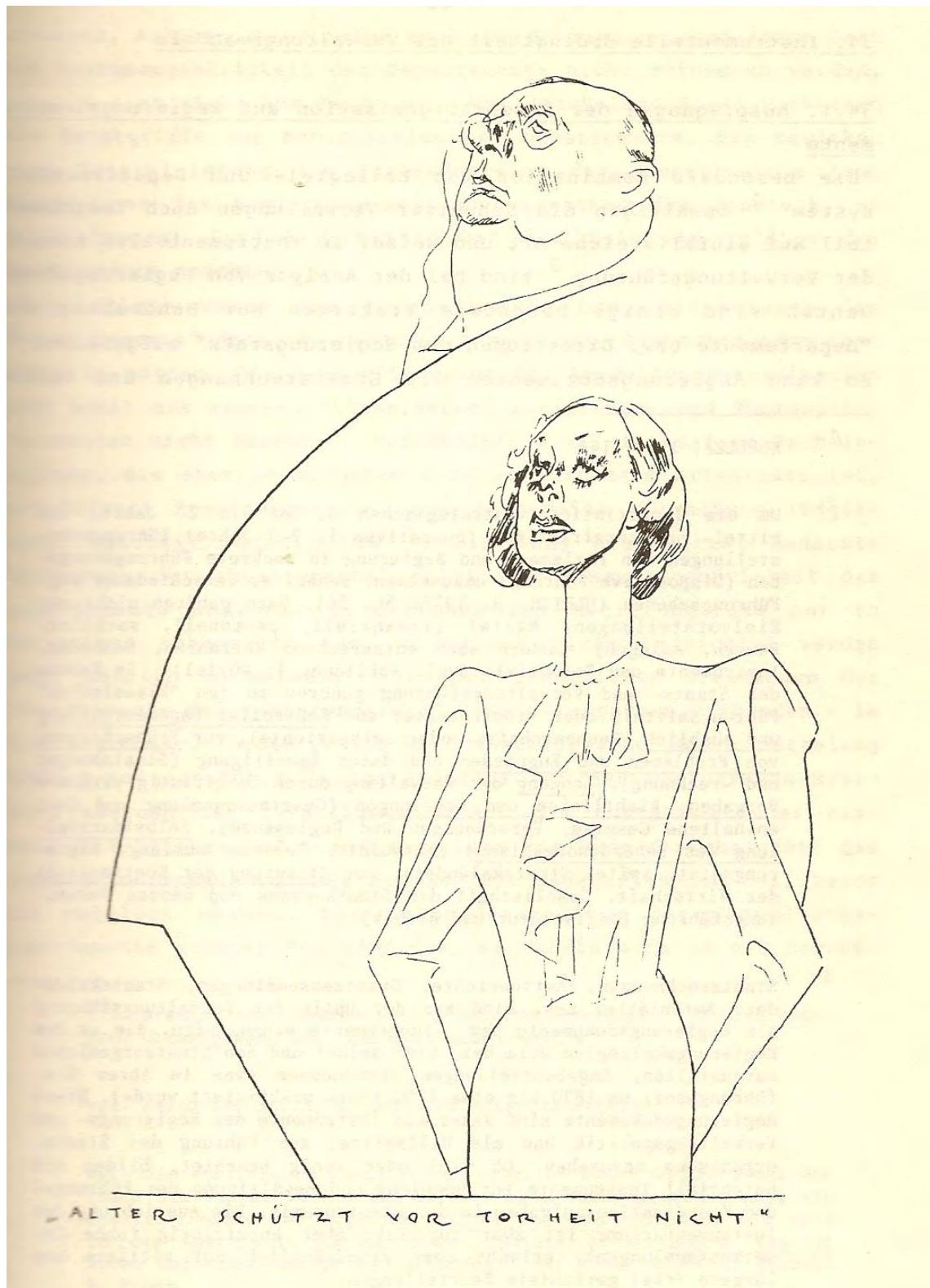


Illustration aus «La Mer des Histoires» (Paris, Jean du Pré, 1488)

Hierarchie in der russischen Bürokratie

(Dienstadel seit Peter I d. G.)

Rang	Hierarchie	
	zivil	militärisch
1	Kanzler	Feldmarschall
2	Wirklicher Geheimrat	General/Admiral
3	Geheimrat	General-Leutnant
4	Wirklicher Staatsrat	General-Major
5	Staatssekretär	Brigadier
6	<u>Kollegienrat</u>	Oberst
7	Hofrat	Oberstleutnant
8	Kollegienassessor	Major
9	Titularrat	Hauptmann
10	Kollegiensekretär	Oberleutnant
11	(Sekretär zur See)	
12	<u>Regierungssekretär</u>	Leutnant
13	Senatsregistrator (auch Kabinetts- oder Synodalsekretär)	Unterleutnant
14	<u>Kollegienregistrator</u>	Fähnrich



„ALTER SCHÜTZT VOR TORHEIT NICHT“

Beispiel: Leistungsbezogenes Verwaltungsentgelt: Sportelsystem Glarus

6. Sporteln- und Gebühren-Öaris

der

Regierungs- und Hypothekar-Kanzlei.

(Erlassen von der Landsgemeinde am 11. Mai 1873.)

Für alle Schriften und Akten, welche die Kantonalkanzlei an Privaten, Gemeinden oder Korporationen auszufertigen hat, soll eine Kanzleigebühr zu Handen der Landeskasse nach folgenden Bestimmungen bezogen werden:

- | | |
|--|------|
| 1) Ratifikation eines Kaufbrießes von Bedogteten | 1.— |
| 2) Steuerröbelratifikation gratis. | |
| 3) Für einen Vogtszettel oder eine Vogtsentlassung | —.50 |
| Ganz Armen gratis. | |
| 4) Für ein Testament (die Siegelung inbegriffen) | 3.— |
| 6) Für eine Rehabilitationserklärung | 6.— |
| 7) Für Legalisation und Besiegelung eines Heimatscheins, | |
| 10) Für einen einfachen Paß | —.50 |
| doppelten " | 2.— |
| Pässe an ganz Arme gratis. | |
| Für Einholung der Legalisation fremder Gesandtschaften | |
| (die Baarauslagen nicht inbegriffen) | 1.— |

Beispiel: Glarus 1927 Regierungsanzlei und (Direktions)sekretariate im Organisationsrecht

Verordnung über die Verwaltungen des Kantons Glarus.

(R.R. 20. Oktober 1927.)

(Aufgehoben L. I, S. 99.)

II. Regierungsanzlei.

§ 13. Die Regierungsanzlei umfaßt folgende Ämter, die dem Ratschreiber unterstellt sind:

- a) die vier Sekretariate;
- b) die Staatskasse;
- c) das Grundbuchamt;
- d) die Verwaltung der Mobiliarversicherung, der Alters- und Invalidenversicherung;
- e) das kantonale Arbeitsamt;
- f) das Kreiskommando.

Ferner sind die beiden Ratsweibel dem Vorstand der Regierungsanzlei unterstellt. Sie können zur Aushilfe bei den Kanzleigeschäften herangezogen werden.

Die übrigen Beamten unterstehen direkt dem Inhaber der zuständigen Direktion.

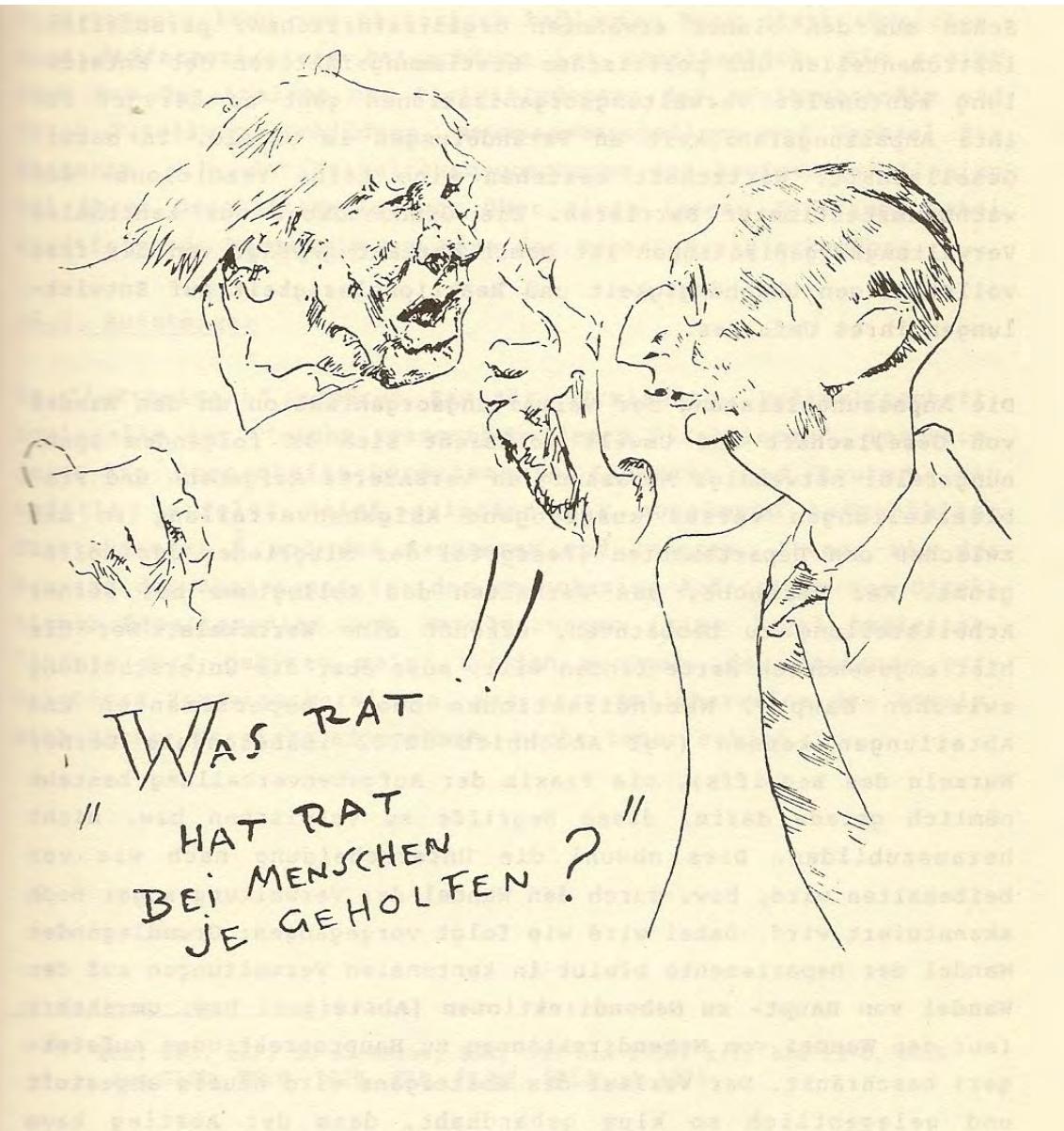
§ 15. Der Ratschreiber verteilt die Geschäfte der Regierungsanzlei unter die ihm unterstellten Beamten, die zur gegenseitigen Aushilfe verpflichtet sind.

Den Sekretären werden hauptsächlich folgende Geschäfte zugewiesen, ohne daß sich ihre Arbeit hierauf zu beschränken hat:

Einem Sekretär die Geschäfte der Militär- und Polizeidirektion, der Armen- und Wermundschaftdirektion, das Paßwesen und die Führung des Vogtsregisters;

einem Sekretär die Geschäfte der Erziehungsdirektion, die Redaktion des kantonalen Umtsblattes, die Kontrolle und der Versand der Zivilstandsakten, die Automobilkontrolle, die Führung der Kasse für die Kanzleisporteln;

einem Sekretär die Geschäfte der Sanitäts- und Landwirtschaftsdirektion, der Direktion des Innern, die Führung des Handelsregisters und des Güterrechtsregisters;



Beispiel: Staatskanzlei Luzern 1937

B. Vollziehungs- und Verwaltungsbehörden.

a. Kantonsbehörden.

Negierungsrat.*)	Geb.	Ständeseminar
Dr. Wimler Vinzenz, von Ruswil, Schultebeiß	1883	Müller Josef, von Lengnau
Wismser Josef, von Honau und Luzern, Statthalter	1885	Müller Theodor, von Lengnau
Dr. Walther Heinrich, von Sursee u. Kriens	1862	Rüedi Fritz, von Lengnau
Schnieper Xaver, von Emmen	1871	Schürmann Peter, von Lengnau
Kren Josef, von Ettiswil und Luzern.	1876	Schwengler Ulrich, von Lengnau
Renggli Jakob, von Entlebuch	1873	Zehner Josef, von Lengnau
Dr. Egli Gotthard, von Entlebuch und Luzern	1884	
Kanzlei des Großen Rates und des Regierungsrates.		
Staatschreiber.		Habermacher Eduard, von Lengnau
Dr. Düring Friedrich, von Luzern.		Schumacher Josef, von Lengnau
Stellvertreter des Staatschreibers:		
Dr. Crivelli Karl, Departementssekretär, von Luzern.		
56		
Staatskanzlei-Sekretär:		
Bucher Xaver, von Malters und Luzern.		
Registrator:		
Gürtler Karl, von Littau.		
Archivkanzlei.		
Staatsarchivar: Dr. h. c. Weber Peter Xaver, von Luzern.		
Staatsarchiv-Sekretär: Gauß Josef, von Bettwil (Aarg.) und Luzern.		
Ranglist I. Kl.: Purtitschert Hans, von Luzern.		
Departementssekretäre.		
Dr. Ulbisser Heinrich, von Büren.		
Dr. Crivelli Karl, von Luzern.		
Dr. Gmür Gallus, von Luzern und Amden.		
Dr. von Hohenenthal Konrad, von Luzern und Arth.		
Dr. Ineichen Fridolin, von Emmen und Littau.		
Dr. Leu Franz Xaver, von Eschenbach.		
Dr. Schumacher Hans, von Luzern.		
Ranglisten:		
Christ Alexander, von Teihwil (Bern).		
Deicher Josef, von Luzern.		
Förster Hans, von Entlebuch und Hohenrain.		
Friedli Adolf, von Ufenholz (Bern).		
Großmann Jost, von Ettiswil.		
Huwiler Franz, von Luzern.		
Huwiler Josef, von Wisswangen.		
Kaufmann Eduard, von Luzern.		
Lütenegger Josef, von Ruswil.		
Markacher Josef, von Kriens und Luzern.		
Moser Klaus, von Hildisrieden und Luzern.		
Müller Villor, von Luzern.		

Müller Josef, von Lengnau
Müller Theodor, von Lengnau
Rüedi Fritz, von Lengnau
Schürmann Peter, von Lengnau
Schwengler Ulrich, von Lengnau
Zehner Josef, von Lengnau

Ständeseminar

Habermacher Eduard, von Lengnau
Schumacher Josef, von Lengnau

Kanzlei:

Erlaching Benedict, von Lengnau
Bachmann Fritz, von Lengnau

Registrierung:

Wyss Paul, von Lengnau

Departemente des Fürstentums

1. Departement des Fürstentums

Wismser Josef, Regierungsrat.

Dr. Walther Heinrich, Regierungsrat, Stellvertreter.

Secretary: Dr. C. Crivelli
Ranglistensekretär: P. Gmür, K. Friedli, A. Hohenenthal

Kantonaler Vermögensrat:
Bernauer Louis, von Lengnau

Rechnungsführer: P. Gmür, K. Friedli
Böckhard Theodor, von Lengnau
Gauß Adolf, von Lengnau

*) Der Regierungsrat wählt aus den 120 lebensfähigen Stimmberechtigten der 120 Gemeinden des Kantons auf eine Amtszeit von 4 Jahren dem Grossen Rat gewählt. Er besteht aus 64 Mitgliedern, welche die Rangliste zweimal, nämlich jeder zweite und jeder vierte Jahr, neuwählen. Die nächste Neuwahl erfolgt im Jahre 1939.

Die Mitglieder des Regierungsrates sind Mitglieder des Grossen Rates und werden durch die Abgeordneten derselben mit bestimmt. Es handelt sich um 64 und 68 der Staatsräte.

Beispiel: Aus einem Lehrbuch des 18. Jahrhunderts

LVI

J... alt.

Eisfer Abschnitt.

Von dem Verderben der Gesetze.

§. 269. Alle menschlichen Gesetze sind dem Verderben unterworfen. S. 596.

§. 270. Die natürliche Ursache ist die Veränderung in dem Zustand der Staaten. 598.

§. 271. Von der Nichtbeobachtung der Gesetze. 600.

§. 272. Wenn die Ursach auf Seiten des Volks ist. 601.

§. 273. Wenn die Ursache der Nichtbeobachtung der Gesetze von der Regierung herrühret. 602.

§. 274. Das grösste Verderben ist, wenn die Gesetze selbst nichts taugen. 605.



Beispiel: Des Standes und Republik
Solothurn 1793





„EIN GOTT IST DER MENSCH WENN ER TRÄUMT
EIN BETTLER WENN ER NACHDENKT.“

Dagny Björnson Gulbransson

818 Tegernsee
Schererhof Hohenlehen 4
Telefon (0 80 22) 45 59

den 20.9.87

z.

Frau Dr.
Dorothee Berchtold
9052 Niederteufen/ Schweiz

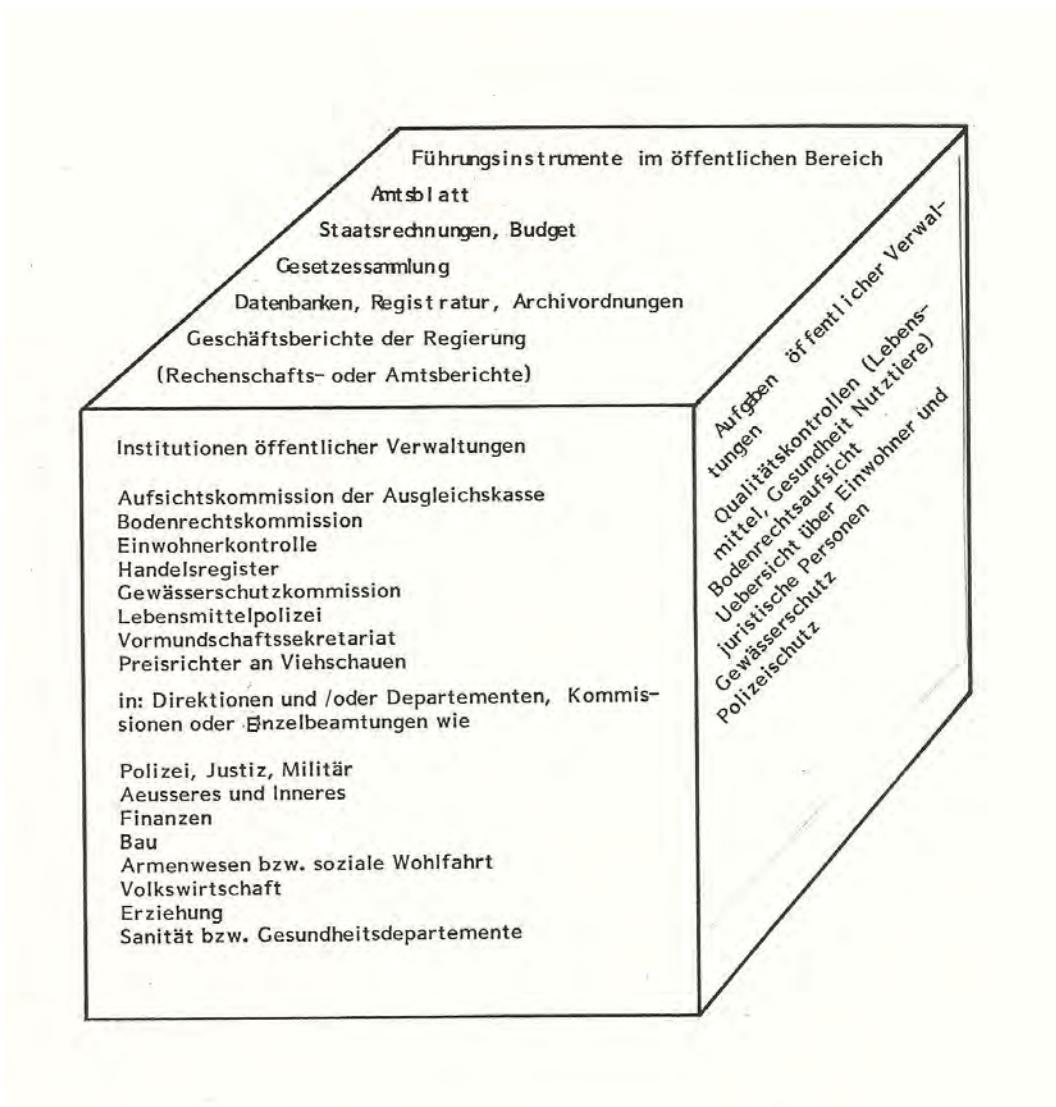
Postfach 60

Sehr geehrte Frau Dr. Berchtold,
im Auftrag von Frau Dagny Björnson Gulbransson beantworte ich
Ihren Brief v. 28.8.87. Da Frau Gulbransson eine Schulterverletzung
hat, ist sie leider ausserstande, selbst zu schreiben.
Frau Gulbransson ist im Prinzip mit dem Nachdruck einiger Zeich-
nungen ihres Mannes in Ihrem Buch einverstanden. Sie bittet Sie
nur darum, ihr mitzuteilen, wie hoch die Auflage Ihres Buches
beträgt und in welchem Verlag es erscheinen wird.

Mit freundlichen Grüßen



Abbildung 1 Verwaltungswürfel: Aufgaben, Instrumente, Institutionen öffentlicher Verwaltungen



**Abb. 2: Vollzugskommissionen der Verwaltung:
Vorläufer der Ressortteilung durch Departemente und/oder Direktionen des
Regierungsrats**

A. Kollegien, Landesbeamte

**Städterepubliken Landsgemeindedemokratien
"Landesbeamtentum"**

Landammann 1 - 3 Landammann 1 - 3
oder Schultheiss 1 - 3

StatthalterStatthalter

**"Hauptkommissionen""Weitere Häupter"
bzw. -kollegien**

FinanzrathSäckelmeister

Polizeirath

KriegsrathPannerherr

Zivilrath

JustizrathBauherr

Landesfähnrich, Venner

Landeshauptmann

"Nebenkommissionen oder -kollegien"

Landesarmenkommission, Sanitätscollegium, Schulrath,
Brandassekuranzkommission, Kirchenrath, Wasserbaukommission, usw.

B. Einzelbeamtungen

Landesebene, kantonal

Ober- oder Landesförster
Steuerkommissär, Ohmgeldner
Schulinspektor
Eichmeister
Salzfaktor
Posthalter

Gemeindeebene, communal

Gemeindeförster
Assekuranzschätzer
Viehinspektor
Fleischschauer
Pilzkontrolleur
Gemeindefürsorger

Abb. 3.1: Kantonale Verwaltung TG 1978: Doppeldepartemente des Regierungsrats TG 1978

Regierungsrat

STATSKANZLEI

- 001. Administrativer Dienst
- 002. Amt für Information und Dokumentation
- 003. Statistisches Amt
- 004. Grossratskanzlei
- 005. Drucksachen und Materialverwaltung

DEPARTEMENT DES INNERN UND DER VOLKSWIRTSCHAFT	JUSTIZ-, POLIZEI- UND FUERSORGEDEPARTEMENT	SANITAETS- UND ERZIEHUNGSDEPARTEMENT	BAUDEPARTEMENT	FINNZ-, FORST- UND MILITÄRDEPARTEMENT
101. Departementssekretariat	201. Departementssekretariat	301. Departementssekretariat	401. Departementssekretariat	501. Departementssekretariat
102. Rechtsdienst	202. Grundbuch- und Notariats- inspektorat	302. Gesundheitsamt	403. Hochbaumanst	503. Finanzverwaltung
103. Staatsarchiv	203. Zivilstandsinspektorat	306. Kantonales Laboratorium	404. Amt für Denkmalpflege	504. Steuerverwaltung
104. Amt für Wirtschaft und Verkehr	204. Handels- und Güterregisteramt	701. Kantonsspital Münsterlingen	405. Amt für Raumplanung	505. Kantonforstamt
105. Arbeits- und Berufsbildungsaamt	205. Schiffsregisteramt	801. Psychiatrische Klinik Münsterlingen	406. Amt für Umweltschutz und Wasserwirtschaft	506. Amt für Zivilschutz
106. Industrie- und Gewerbeinspektorat	206. Jagd- und Fischerei- verwaltung	901. Kantonsspital Frauenfeld St. Katharinenthal	407. Tiefbauamt	507. Militärverwaltung
107. Landwirtschaftsaamt	207. Polizeikommando	1001. Alters- und Pflegeheim 1101. Zentralwäscherei Pflegeschulen	408. Feuerschutzaamt	508. Finanzkontrolle
108. Landwirtschaftliches Bildungs- und Beratungswesen	208. Strafgerichtsamt	310. Schulamt I	509. Personalamt	510. Datenverarbeitung
109. Meliorationsamt	209. Fremdenpolizei	311. Schulamt II	511. Domänenverwaltung	
110. Vermessungsamt	210. Amt für Kalchrain	312. Jugendpsychologischer Dienst		
111. Veterinäramt	211. Fürstgeamt	313. Rechnungs- und Stipendienamt		
112. Ausgleichskasse	212. Schutzaufsichtsamt	314. Sportamt		
	213. Verhörrichteramt	315. Kantonsschulen		
	214. Jugendanstalt	317. Kantonsbibliothek		
	215. Staatsanwalt	318. Museumsamt		

Abbildung 4

Entwicklungsphasen kantonaler Verwaltungen der Schweiz

Entwicklung	Haupt- und Nebenkollegien der Räthe	"Departemente oder Direktionen des Regierungsrats"	Prozess des Auf- und Absteigens der Departemente	"Verwaltung-departemente oder -ressorts"
System	Landes- oder Einzelbeamte	Departemental-system	Departemental-system	Departemental-system
	Kollegial-system	und Kollegial-system	und Kollegial-system	und Kollegial-system
Motive der Geschäftsverteilung der Regierung	keine	nach "Natur" und "Analogie"	politische Motive	sachliche Motive
		der Geschäftsverteilung	personelle Neigungen/ Eignungen	
Lebensphasen der "Staatsorganisationen"	Vorstadien	Entstehungsphase	Differenzierungsphase	Integrationsphase

Abb. 5

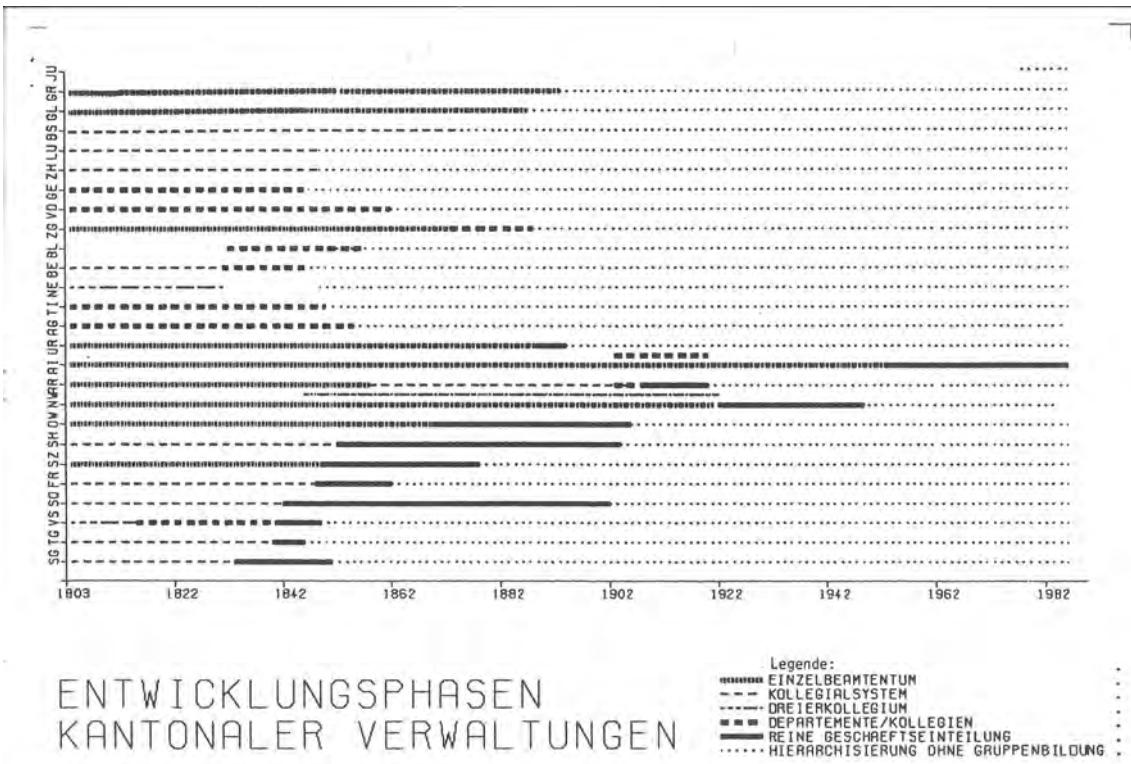
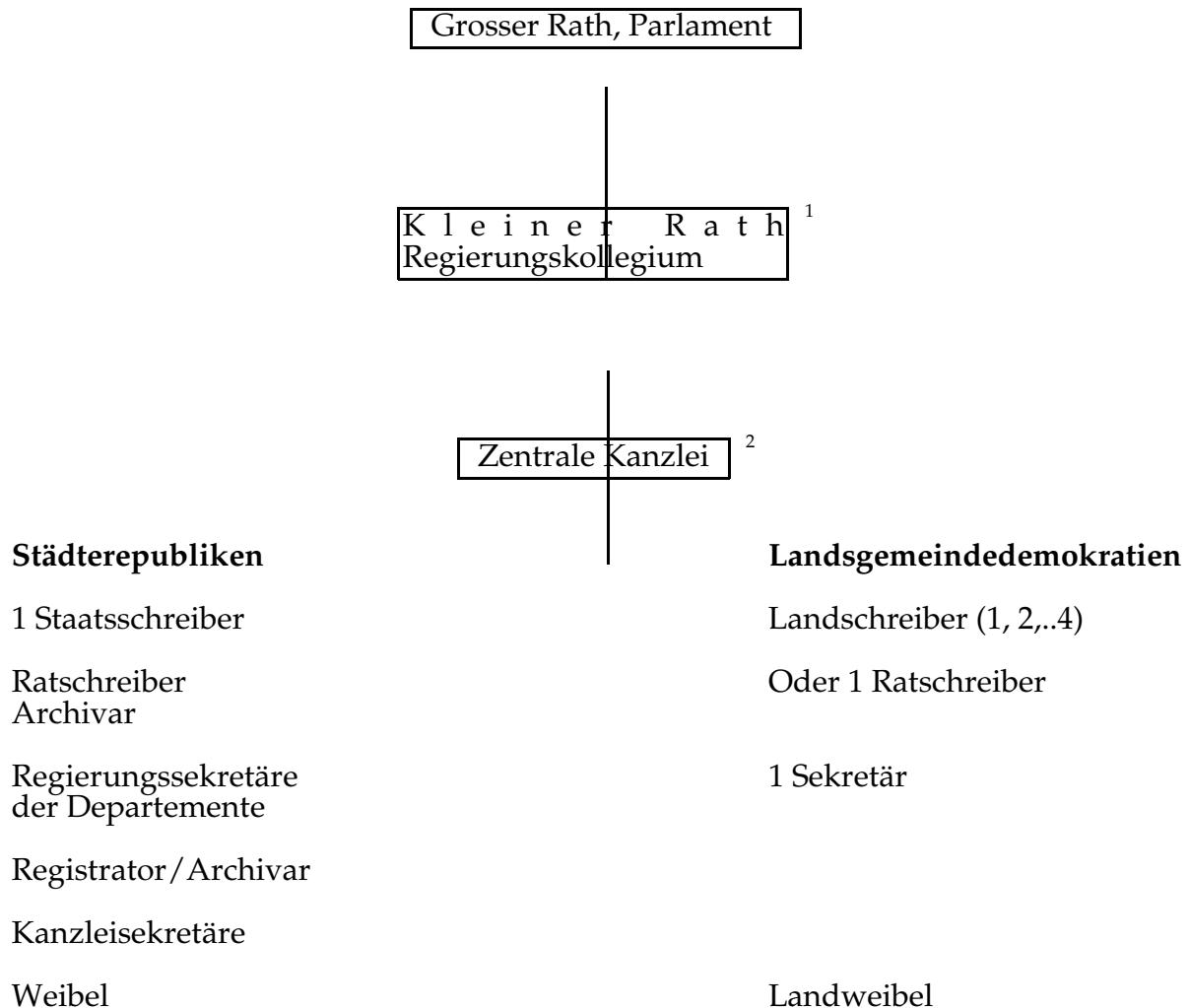


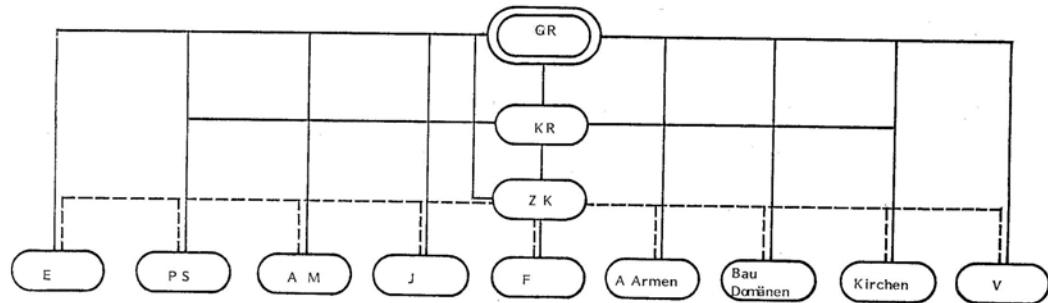
Abb. 6.1 Hierarchie der zentralen Kanzlei



¹ Regierungskollegium, Standeskommision, Kleiner Rath

² Zentrale Kanzlei zur Bedienung der Räthe, Kommissionen, Departemente, konkrete Bezeichnungen: Cancelleria di stato, Chancellerie d'Etat, Staatskanzlei, Landes-, Rats-, Regierungs- oder Standeskanzlei

Abb. 6.2. Prinzipschema "Vollzugskommissionen" als System der Verwaltungsorganisation

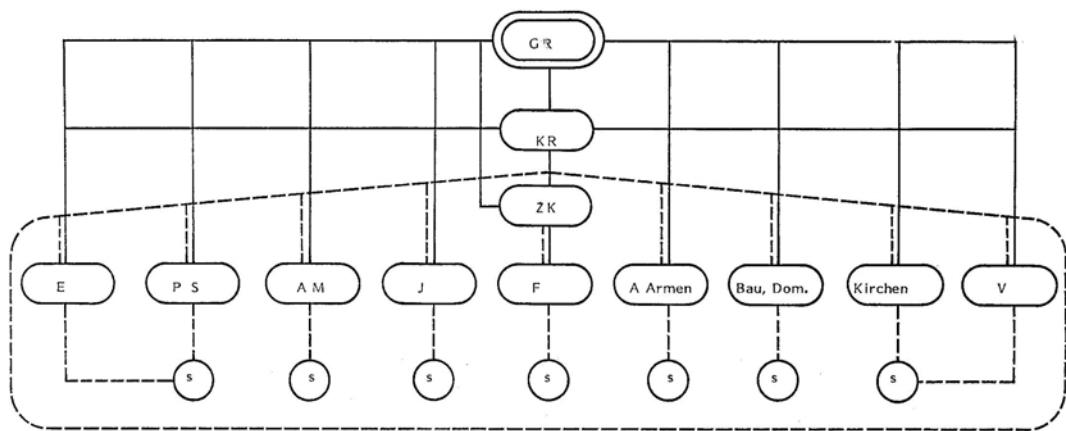


Legende:

GR Grosser Rat
 KR Kleiner Rat (Geheimer Rat)
 ZK Kleine Kanzlei

A Aeusseres und Inneres	
M Militär	Kriegskommission, Zeugherr später nach 1904
A Armenwesen/Soziale Wohlfahrt	Waisenrat
B Bau, Domänen	Baurath, Bauherr
E Erziehung	Erziehungsrat
F Finanzen	Haushalt- oder Finanzkommission
J Justiz	Justizrath
K Kirchen	Synode
P S Polizei und Sanität	Polizeikommission, Sanitätskollegium "Polizeidirektor"
V Volkswirtschaft	Hornviehschaukommission Landwirtschaft, Forstwesen

Abb. 6.3: Prinzipschema: Verbindung der Vollzugskommissionen durch die Verwaltungshierarchie der Zentralen Kanzlei



Legende:

GR Grosser Rat
KR Kleiner Rat (Geheimer Rat)
ZK Kleine Kanzlei
S Sekretär der Verwaltungskommissionen, Regierungssekretär,
später Departementssekretär

Aeusseres und Inneres	Kriegskommission, Zeugherr
M Militär	Landwehr, 1904
S Sozialwesen	Armenesey/Soziale Waisenrat
A Armenesey/Soziale Waisenrat	Baurath, Bauherr
B Bau, Domänen	Erziehungsrat
E Erziehung	Haushalt- oder Finanzkommission
F Finanzen	Justizrath
J Justiz	Synode
K Kirchen	Polizeikommission, Sanitätskolle-
P S Polizei und Sanität	gium "Polizisdirektor"
V Volkswirtschaft	Hornviehschaukommission
Landwirtschaft, Forstwesen	

Abb. 6.4: Prinzipschema: Departementalsystem und Verwaltungskommissionen

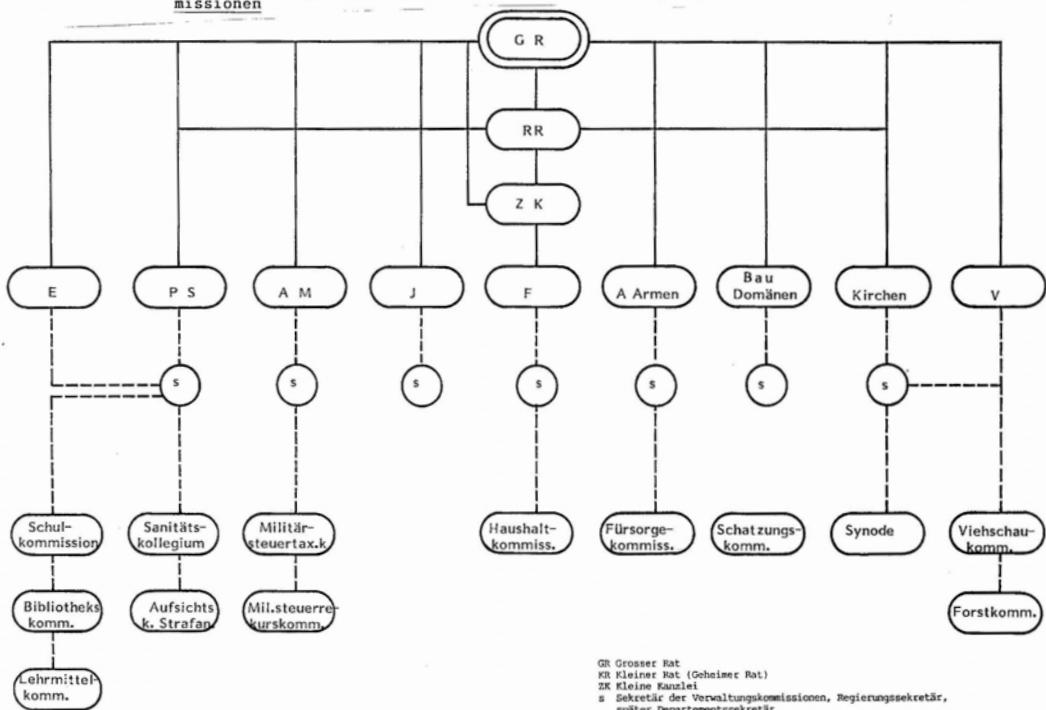


Abb. 6.5: Prinzipschema: Fortdauer der Verbindung durch Verwaltungshierarchie der Zentralen Kanzlei und Verwaltungskultur

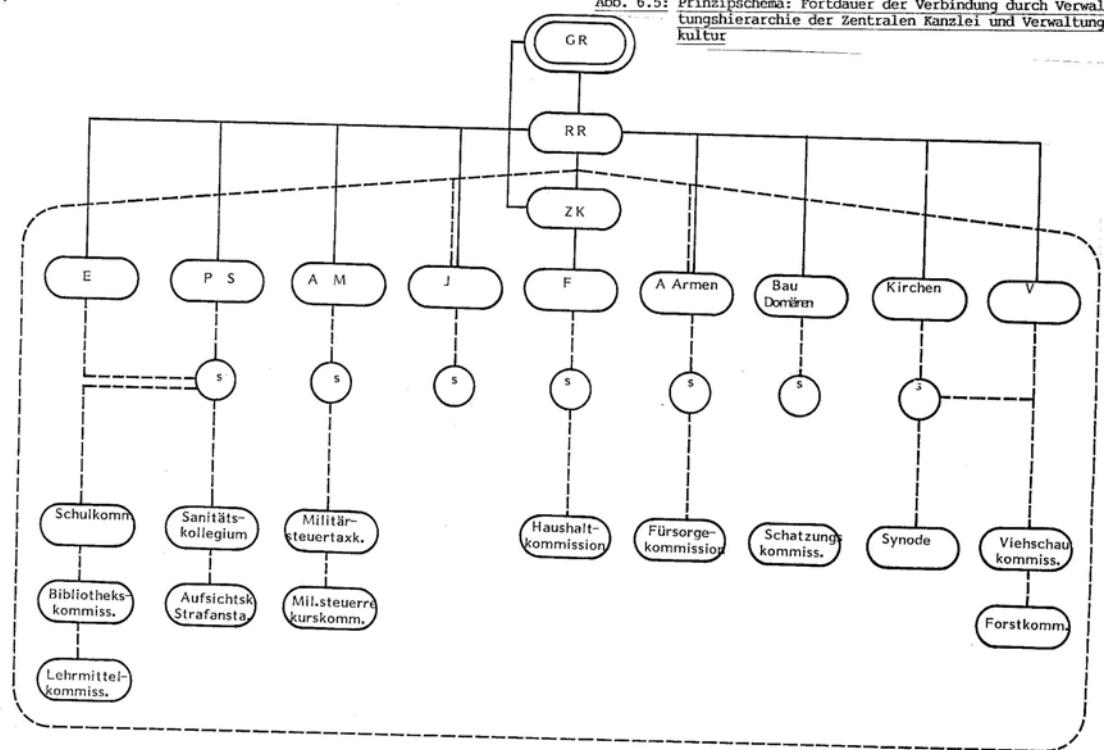


Abb. 6.6. Einzelbeamungen neben der Verwaltungshierarchie der zentralen Kanzlei

Landesbeamte LG:	Einzelbeamungen (GR, LG)	Räthe
Landammänner		
Landschreiber (LG),		
Kanzleidirektor ab 1803		
"Polizeidirektor" ab 1850	Schulinspektor Oberförster Eichmeister	(Sanitätskoll) (Schulrat)
Landessäckelmeister	Kantonskassier (GR), ab 1803 Ohmgeldner (bis 1870)	
	Zentralsteuerkommissär (ab 1910)	
Zeugherr,		
Landeshauptmann		
Landesfähnrich	Kreiskommandant (GR), um 1900	
Bauherr	Kantonsbaumeister (SG 1880)	
	Kantonsingenieur (SG 1880)	
Waisenvogt, Obervogt	Armenfürsorger (LG) GL 1945	

Nie Einzelbeamungen, sondern Entwicklung aus der Verwaltungshierarchie der zentralen Kanzlei (Städterepubliken und Landsgemeindedemokratien und neue Kantone)

Landesarchivar (RR, Landschreiber, Registratur oder Lehrer)
und Landesbibliothek
Gerichtsssekretär
Zivilstandsinspektor (Kontrolle der Gemeinderegister und -kanzleien)
Grundbuchinspektor
Handelsregisterführer (oft na)
KDMZ (Materialverwaltung)
Rechnungsführer Kirchenfonds
Hypothekarkanzlei (später Kantonalbankaufgabe)
Brandassekuranzverwalter
AHV-Ausgleichskasse
Arbeitsämter, später KIGA
Strassenverkehrsämter, (Automobilexperte).
Fischereiaufsicht,
Gewässerschutz
Umweltschutz
Raumplanung
Spitalverwalter

Legende () Wahlorgan:
LG Landsgemeinde, Volkswahl
GR Grosser Rat, Landrat (Parlament)
KR Kleiner Rat, Regierungskollegium
ZK Zentrale Kanzlei (Staats-, Standes-, Regierungs-, -d'Etat)

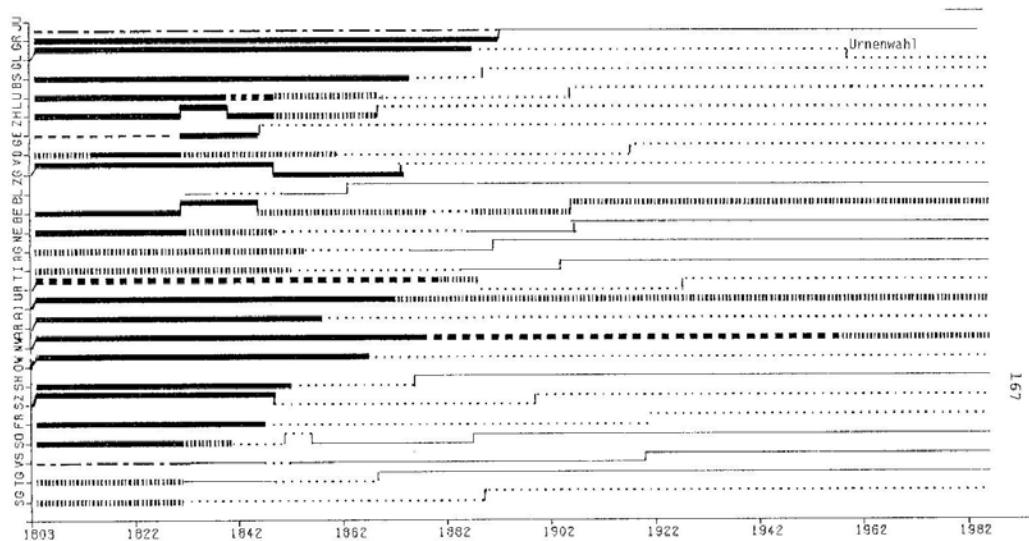


Abb. 7.

REDUKTION DER ZAHL DER REGIERUNGSKOLLEGIEN
UEBERGANG ZU DEREN VOLKSWAHL

LEGENDE:

- 3-ER KOLLEGIUM
- 5-ER KOLLEGIUM
- 6-ER KOLLEGIUM
- 9-ER KOLLEGIUM, (8-ER NE)
- 11-ER KOLLEGIUM
- 13ER-25-ER KOLLEGIEN,
UND GESTUFE EXEKUTIVE GR,GL,SH,RI,RR
- - - "BEZIRK" VON FRANKREICH GE
- Landsgemeindekanton, bzw. Uebergang
zur Volkswahl der Regierung

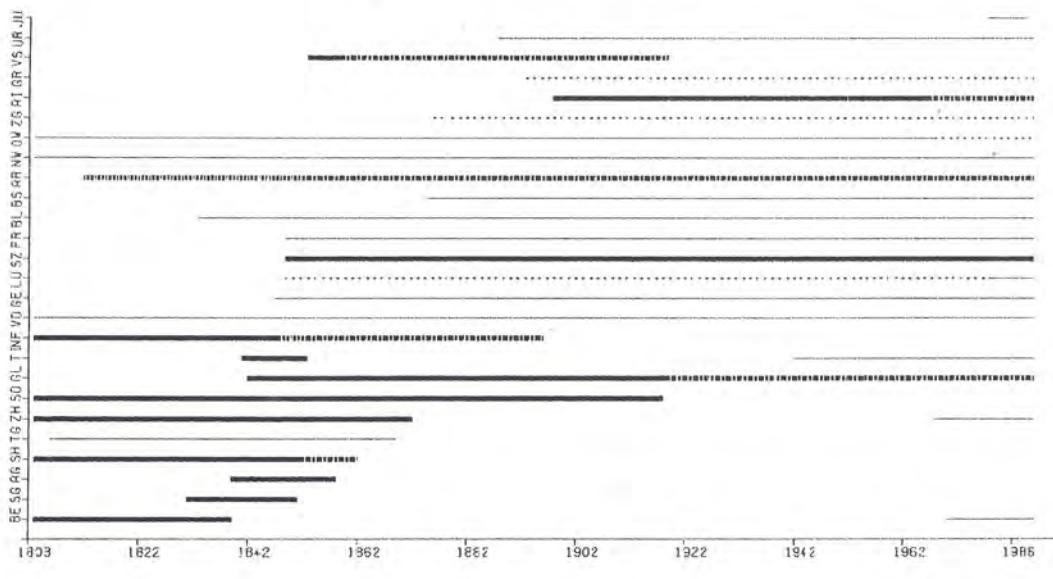


Abb. 8.1.

ENTWICKLUNG DER BEAMTENHIERARCHIE
DER ZENTRALEN KANZLEY
BEISPIEL: RATSSCHREIBER

LEGENDE:

- RATSCHREIBER, SECRETAIRE D'ETAT
- RATSCHREIBER, SECRETAIRE D'ETAT ALS 2. MANN DER ZENTRALEN KANZLEI
- RATSCHREIBER, SECRETAIRE D'ETAT ALS 1. CHEF DER ZENTRALEN KANZLEI
- LANDESCHREIBER ALS 2. MANN, ODER VICEKANZLER
- ANDERE STELLVERTRETER, Z.B. SEKRETÄR DER DIREKTIONEN

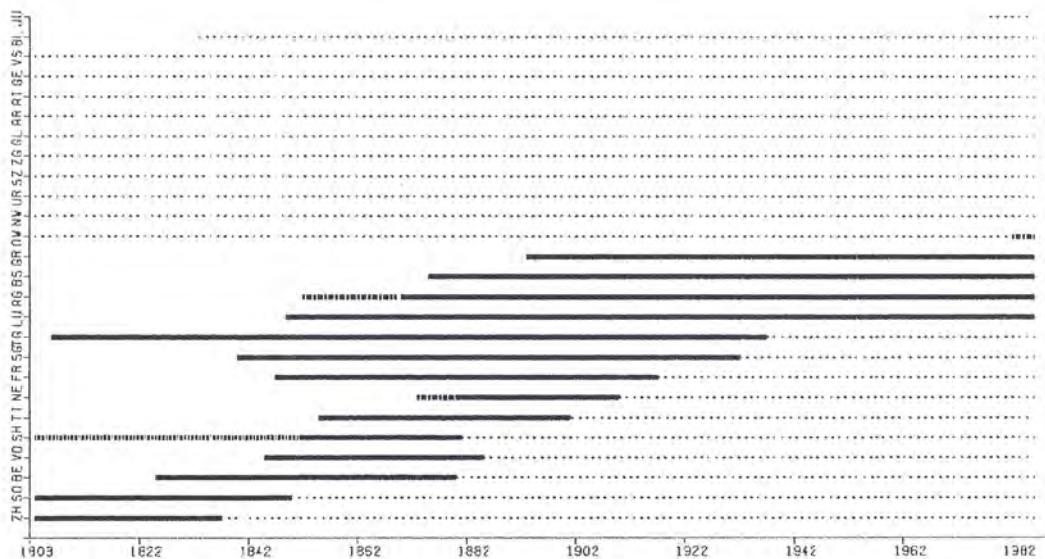


Abb. 8.2,

WANDEL DER BEAMTENHIERARCHIE BEISPIEL: "REGISTRATOR"

LEGENDE:

- Registrator, Secrétaire enregistrateur
Ufficio del protocollo governativo
- Archivar - Registratur
- "Registratur" - Funktion aufgeteilt
Ruf Rats- oder Landschreiber, dann
auf Sekretäre der Departemente, dann
auf Départementssekretariate

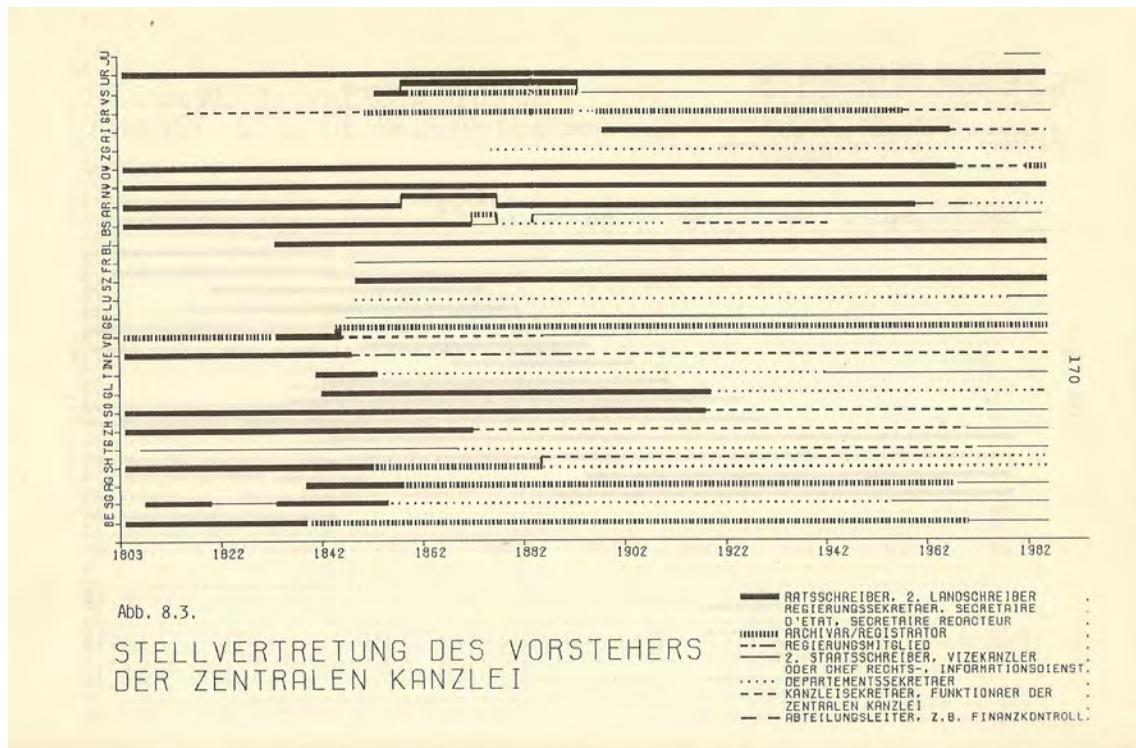
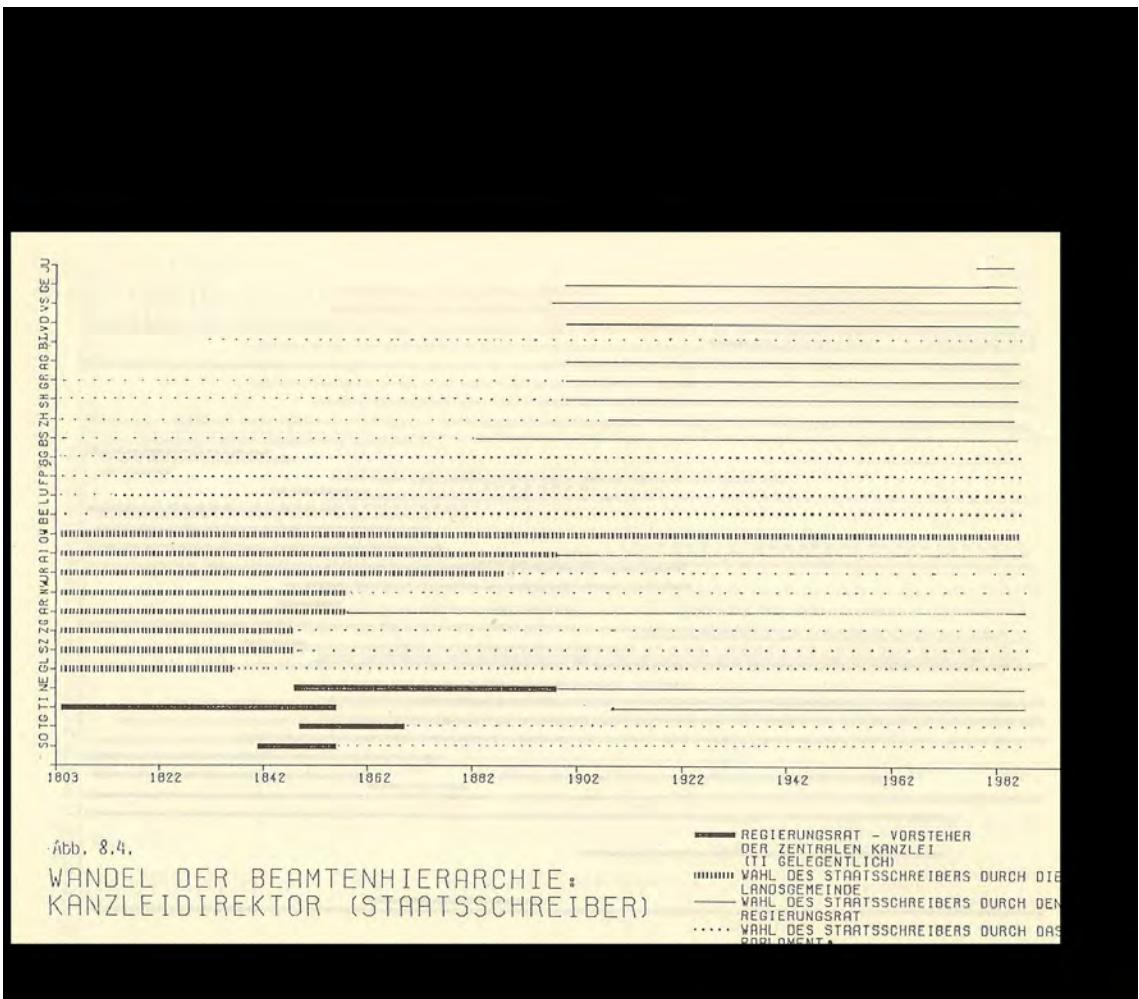
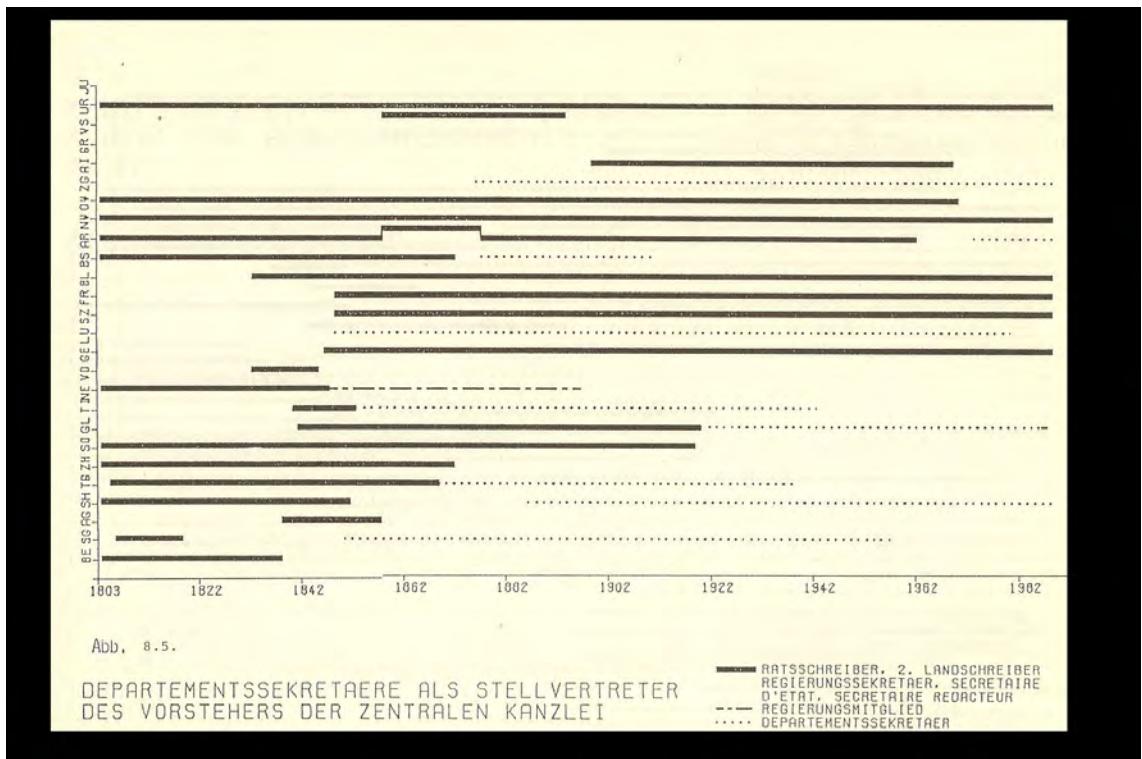


Abb. 8.3.

STELLVERTRETUNG DES VORSTEHERS DER ZENTRALEN KANZLEI





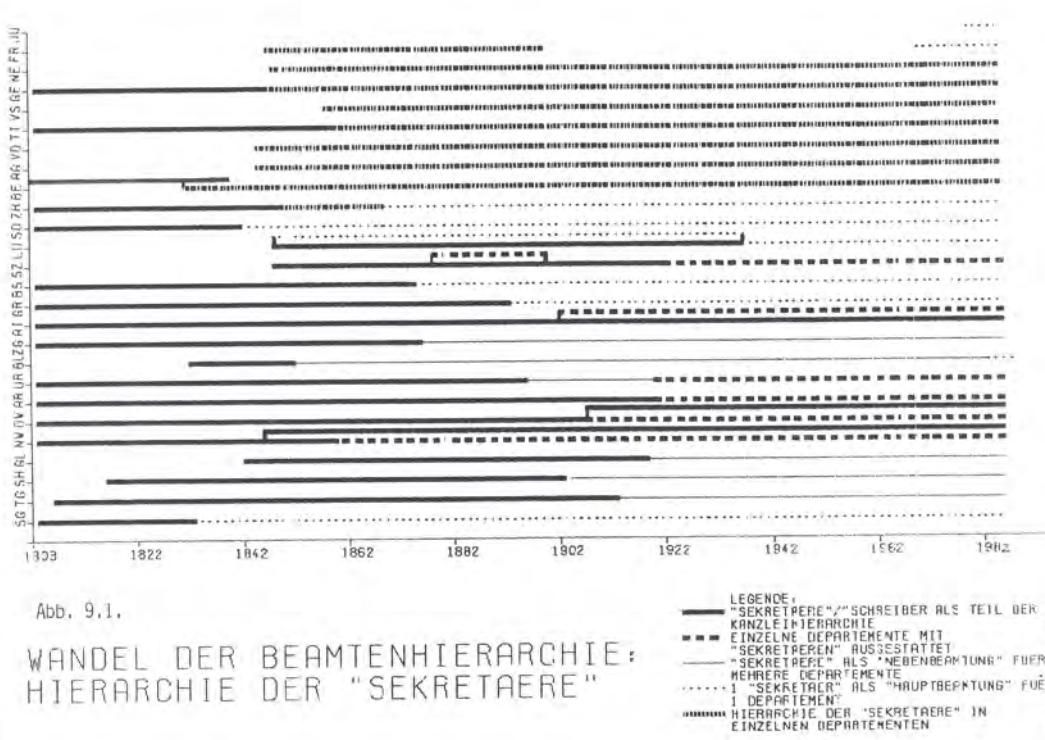


Abb. 9.1.

WANDEL DER BEAMTENHIERARCHIE: HIERARCHIE DER "SEKRETAERE"

Abb. 9.2. Amts dauer der Staatsschreiber ausgewählter Kantone ZH, BE, LU, UR, GL
SO, SH, GL, SG, GR, TG, VD, VS

Legende:

- ds = Direktionssekretäre
dsa = Sekretäradjunkt (Spezialität SG, seit 1854)
ssk = Staatsschreiber
I = erster Staatsschreiber, II = zweiter Staatsschreiber, bzw. Ratsschreiber
RR = Regierungsrat

Staatsschreiber **Zürich**, Staatskanzlei (Quelle: KELLER, P. 1908:10, Staatskalender)

Hottinger, Joh. Hrch. 1816-1842
Hottinger, Jak. Hrch. 1843-1847
Escher, Alfred, Dr., 1847-1848
Sulzer, Joh. Jak. Dr., 1848-1851
Hagenbuch, Franz, 1852 -1856
Huber, Adolf, 1856-1861
Keller, Gottfried, Dr., 1861-1876
Stüssi, Joh. Hrch. 1876-1900
Huber, Albert, Dr., 1900-1913
Keller, Paul, Dr. dem. 1913-1936, davor ds des Staatsschreibers
Aeppli, Hans, Dr., 1936-1950, davor Rechtskonsulent, seit 1913 ds ZHI
Isler, Reinhard, Dr., POP 1950-1967, davor ds ZHF
Epprecht, Edwin, Dr., FDP 1967-1970
Roggwiler, Hans, Dr., 1970-

Staatsschreiber **Bern**, Staatskanzlei (Quelle: HÄUSLER, FR., unveröff.Dokument, 1974,
Staatskalender)

May, Albrecht, Friedrich, allliberal 1831-1837
Hühnerwadel, Gottlieb, liberal 1838-1846
Weyermann, Albrecht, radikal 1846-1850
von Stürler, Moritz, konservativ liberal 1850-1882
Berger, Gottlieb, freisinnig 1882-1891, dann Redaktor
Kistler, Hermann, freisinnig, sozial gesinnt 1892-1915
Rudolf, Alfred, freisinnig 1916-1928, dann RR
Schneider, Hans, SVP 1928-1961
Hof, Hans, SVP 1961-1969
Stucki, Rudolf, SVP 1969-1971, zuvor ds J
Josi, Martin, SVP 1971-1985, dann Direktor BLS
Nuspliger, Kurt, SP 1985-2013, davor Vizestaatsschreiber und Parlamentssekretär
Auer, Christoph, Dr. iur., parteilos, liberal gesinnt 2013-2016 ff.

Staatsschreiber **Luzern**, Staatskanzlei (Quelle: internes Dokument Staatsarchiv LU)

Amrhyn, J.K. 1805-1814, dann RR bis 1841
Pfyffer, v.H. F. X. 1820-1826
Kopp, K. M. 1826-1831
Hunkeler, An. 1831-1835, dann RR
Siegwart, Konstantin 1836-1840, dann RR 41-47
Nager, Jost 1841
Mayer, Bern. 1841-1847
Amrhyn, L.F. 1847, Sekretär der prov. Regierung
Nager, Jost 1847-1857, 2. mal
Zingg, Josef 1857-1860
Willi, Philip 1860-1871
Peyer, Emil 1871-1881
Düring, Jos. 1893-1899
Walther, Heinrich 1893-1894, dann RR bis 1937
Schnyder, Michael 1894-1902, dann RR bis 1908
Segesser, Jost, 1902-1933

Düring, Fried. 1933-1964
Krieger, Konrad 1964-1973
Schwegler, Franz, 1973-1988

Kanzleidirektor **Uri**, Standeskanzlei (Quelle: Recherchen Herr R. AEBERSOLD, Staatsarchiv Uri 1989)
Lusser, Karl Florian 1803-1824
Arnold, Josef Anton 1825-1840
Gisler, Josef Anton 1840-1886
Teilung der Urner Standeskanzlei in Hypothekar-, Standes- und Gerichtskanzlei 1886
Lauener, Josef 1886-1893
Zieri, Josef 1893-1908
Lusser, Josef Werner 1908-1916
Gisler, Josef 1916-1911
Gisler, Friedrich 1917-1948
Arnold, Johann 1948-1959
Muheim, Hans, Dr. rer. pol. 1959-1982
Huber, Peter, Dr. iur., 1982-

Landschreiber, I., dann Ratschreiber **Glarus**, Regierungskanzlei (Quelle: Recherchen im Staatskalender mit Unterstützung und Durchsicht des Staatsarchivs)
Blumer, Bartolomä 1805-1809
Brunner, Hr. 1810-1813
Stäger, Josua. 1813-1816 Brunner, Hrchr. Landschreiber I, 1810, 1816-1819
Schmid, Peter 1836 (seit 1832 Ratschreiber)
Cham, F. 1837-1852 ff.
Zwicky, B. (von Mollis), 1. Ratsschreiber vor 1885-1893
Trümpy, Hans, Dr., 1929-1937
Weber, Felix, Dr. iur., FDP 1937-1946, dann Vize-Bundeskanzler, dann Bundesrichter
Heer, Ernst, Dr. iur., FDP 1947-1966
Brauchli, Jakob, Dr. iur., FDP 1966-1998
Dürst, Hansjürg, lic. iur., BDB 1998-, davor ab 1988 ds SA

Staatsschreiber **Solothurn**, Staatskanzlei (Quelle: EGGER, 1976: 79 ff.)
Gerber, J.A. 1803-1806
von Roll, v. 1806-1831
Amiet, F.X.L. 1831-
Reinert, J.B., lib. 1847-1853, ssk RR, ab 1841 RR E, ab 1809 2. ds des Finanzrats (Schüler Savigny's, Fichte)
Lack, S. 1853-1856 RR ssk, dann ssk - 1861 (KV Art. 33)
Amiet, J.I. 1861-1895+, davor ab 1853 Archivregistrator
Kaufmann, Hans, Dr., lib. 1899-1910, dann RR
Lechner, Adolf, Dr., lib. 1910-1935
Schmid, Josef, Dr., 1936-1967
Rötheli, Alfred, Dr., CVP 1961-1973 dann RR (SOF statt SP)
Egger, Max, Dr., CVP 1974-1985 dann RR
Schwaller, Konrad, Dr., 1ib. 1985-

Staatsschreiber **Schaffhausen**, Staatskanzlei (Quelle: Staatsarchiv, JOOS, 1975:592)
Sigerist, Joh. Con. 1803-1813, dann RR bis 1833
von Meyenburg, Franz 1813-1825
Rink von Wildenberg, G. Carl 1813-1844, davor Ratschreiber
Peyer, David, (Im Hof) 1844-1862, genannt ab 1852 Ratschreiber als "Chef des Bureaux"
davor 2. Ratschreiber 1822-1844
Wanner, Martin, Dr. phil., 1862-1872, ab 1860 Registratur
Meyer-Mosmann, J.O. 1872-1875, davor Registratur
vacat 1876
Erzinger, Heinrich, 1876/77-1880

Schelling, Alex, 1880-1886, ab 1877 Registrar
Wolf, J.H. Jurist, 1886-1909
Altdorfer, Gottfried, lib. 1909-1915, dann RR
Schärrer, Otto, Dr. iur., lib. 1915-1928, dann RR
Hedinger, Georg, Dr. iur., F. 1929-1956
Schudel, Reinhold, Dr. iur., F 1956-1971
Uehlinger, Peter, Dr. iur., SVP 1971-1986 ff.

Staatsschreiber **St. Gallen**, Staatskanzlei (Quelle: SCHÖNENBERGER, K., 15.8.1950, in ZBl: 381, eigene Recherchen Staatskalender)
Zollikofer, Joh. Jak. lib. 1803-1822 Kanzleidirektor bis 1815
Ledergerw, Franz Anton 1822-1825, zuvor 1821 ssk II
Baumgartner, Gallus, Jak., lib. 1826-1831, dann RR, dann cons.
Bernold, Jos. Franz, lib. 1831-1835, dann RR 1835-1839
Hungerbühler, Joh., Math. 1835-1838, RR 1838-59, 1862-64, 1873-1878
Steiger, Peter, lib. 1838-1842, dann RR 1849-1861
Helbling, Felix, lib. (kath. Priester), 1842-1851, davor ab 1836 ssk II
Zingg, Johann, Jakob lib. 1851-1859, dann RR
Bösch, Joh. Jak., cons. 1859-1861
Zingg, Johann, Jakob lib. wieder Staatsschreiber 1861-1879
Hoffmann, Jos. Anton Friedrich, lib. 1879-1888
Müller, Othmar Johann, cons. 1888-1923
Gmür, Hans, cons. 1923-1951, dann RR 1951-1960, zuvor ds V 1912-1923
Scherrer, Alb. cons. 1951-1960, RR 1960-1968 F, zuvor dsa F 1942-1951
Stadler, Hans, Dr. iur., cons. 1960-1979, zuvor jur. Mitarbeiter J; 1949-1960
Niedermann, D. J., Dr. iur., cons. 1979-1999
Gehrer, Martin, lic.iur., CVP 1999-2006, dann RR F
Braun, Canisius, lic. phil.I, Staatssekretär, 2008-, ab 1995 ds V

Kanzleidirektor **Graubünden**, Standeskanzlei bis 1945 (Quelle: Recherchen Staatsarchiv GR)
Wredow, C.C. 1803-1827 aus Deutschland
von Planta, Vinzens 1828-1836
Hössli, Phil. 1836-1845, dann RR
von Tscharner, J.B. 1846-1875
Marchion, G. 1876-1890
Fient G. 1891-1912
Gengel Achill Dr., 1913-1929
Desax, J. Dr., 1929-1953
Seiler, P. 1953-1974
Caviezel, F. Dr., 1974-

Staatsschreiber **Thurgau**, Staatskanzlei (Quelle: Recherchen Frau Dr. V. JACOBI, Staatsarchiv, Staatskalender)
Morell, Oberschreiber, 1797-1803
Ammann, Math. Oberschreiber 1803
Hirzel, Joh. Hchr. Obersekretär 1803-1806, Umbenennung Staatsschreiber, 1806-1822, RR
Müller Joh. Lud. 1822-1828, dann Kanzleidirektor und RR
Mörikofer, Johann Peter 1828-1835, Kanzleidirektor und RR
Gräflein, Joh. Melchior, Dr. iur., 1835-1837
Müller, Johannes Ludwig 1837-1849, dann 1. Sekretär der Staatsschreiber
Müller, Johannes 1850-1857, 2. Mal, Kanzleidirektor und RR
Herzog, Johannes 1857-1862, Kanzleidirektor und RR
Ludwig, Friedrich 1863-1864, Kanzleidirektor und RR
Rukstuhl, Johann Bابتist 1864-1869, Kanzleidirektor und RR, dann RR SGI 1891-1906
Guhl, Ulrich 1869-1877
Kollbrunner, Emil 1877-1890
Wehrli, Julius, Dr. iur., 1890-1910+

Schneller, Hermann 1910-1922, dann Oberrichter -1941+
Altwegg, Edwin, Dr., FDP 1922-1932
Fisch, Hermann, Dr. iur., FDP 1932-1970, zuvor ds B 1929-32
Flütsch, O., Dr. iur., FDP 1971-1976
Stähelin, Philip, Dr. iur., CVP 1976-1984, zuvor ds JP, dann RR, SR
Maurer, Charles, Fürsprecher, FDP 1984-2000 ,zuvor Staatsanwalt
Gonzenbach, Rainer, Dr. iur. 2000-2016 ff.

Staatsschreiber **Waadt**, Chancellerie d'etat (Quelle: Staatsarchiv, Staatskalender)
Boisot, Georges 1803-1830, dann RR bis 1845
Gay, Scipion 1830-1845
Fornerod, Constant, rad. 1845-1848, dann RR bis 1856, dann Bundesrat
Guex, Jean Louis, rad. 1848-1856
Carey, Chares, rad. 1856-1875
Lecompte, Ferdinand, rad. 1875-1899
Addor, Georges, rad. 1900-1934
Aguet, Francis, rad. 1934-1950
Henry, Edmond, rad. 1951-1961
Payot, Francois, rad. 1962-

Staatsschreiber **Wa1lis**, Chancellerie d'etat, (Quelle: BINER, 1982:121)
de Bons, C.L. 1848-1853, dann RR
vacat, 1853-1858 Bonvin B. secretaire d'Etat adjoint als 2.Mann
Barberini, E. 1858-1888 +
Dalleves, Raphael 1888-1895 +
Roten, Ch. 1895-1913 +
Oswald A. 1913-1924
de Preux, R. 1924-1941
Roten, N. 1941-1972
Moulin, Gaston 1972-

Abbildung 10 .1. Organisationsrechtliche Grundlage der Departemente des Regierungsrats

	Rechts- grundlage von	Departemente 1899 1849 1981	1986 Departemente und/oder Direktionen Zahl 11
ZH G			
BE D	1966	18(31),1846	14
LU D	1970	1849	8
UR D,RI	1985	1888	10 davor 1- 3 Direktionen
SZ D	1968	1849	8
NW G	1978	1951 1851	16 davor 1- 3 Direktionen
OW D	1869	1869	7
GL D	1947	1887	10
ZG D	1949	1873/76 teilweise R	9
FR G	1848	1848	7
SO D	1969	1842 R	12
BS G	1981	1875 1977	7
BL G	1983	1851	7 davor 3 Kollegial - Departemente
SH G	1881	1852 (Referate) G	13 vor 1987 gab es 11 Direktionen, davon 5 Haupt- angenommen
AR R	1977	1903/09	7
AI -		1953	9 reine Geschäftseinteilung davor 1- 3 Direktionen
SG R	1951	1833 1984	8
GR D	1972	1893	5
AG D	1969	1855 G	5 vor 1968 gab es 9 Direktionen
TG R	1978	1840	5
VD D	1970	1862(03)	7 davor 3 Kollegial - Departemente
TI G		1850	11
VS R/G		18(41)**	5 davor 3 Kollegial - Departemente
NE G	1848	1848	5 davor 3 Kollegial - Departemente
GE R	1847	1847	7
JU G	1978	1978	5

Legende: Rechtgrundlage der Departemente, sog. organisationsrechtliche Erlasse

- R Verordnung des Regierungsrats SG TG GE "Geschäftsreglement",
- D Verordnung des Grossen Rats, Verordnung des Kantonsrats, sog. ("Parlamentsdekrete"), Dekret z.B. "Geschäftsordnung für den Regierungsrat", erlassen vom Kantonsrat
- BE LU SZ UR GL SO AR AG VD in UR (mit fakultativem Referendum)

- G Gesetz: Organisationsgesetz ZH ZG FR BS BL SH GR AG

Eine Reihe von Kantonen kennt zusätzlich die Abstützung der Rechtgrundlage der Departemente in der Verfassung z.B. (ZH, BE, GL, FR, SH, AG).

Abbildung 10.2. Mitglieder des Regierungsrats als Leiter von Abteilungen und/oder "Nebendirektionen"

Mitglieder des Regierungsrats als Leiter von Abteilungen		"Nebendirektionen" oder Annexdepartemente				
ZH G	1869	11	M LW	FO	K, VERKEHR	GEMEINDEN
BE D	1878	14	GEMEINDEN			
LUD	1972	8	I M	LW FO	SA	
UR D, RI	1985	1888	I	LW FO	EAV	J MP
SZ D	1955	8	I	M LW FO	SA VO	
NW G BIS HEUTE?	16		Planung, Verkehr,	Energie, Vo		.
OW D	1968 BIS HEUTE		7 MP LW FO	A	GEWERBE	
GL D	1966	10	I, MP LW FO	SA Vo		
ZG D	?	9	I, M	FO	EK	
FR G	1946, 1953	7	ILW		SA	
SO D	1902	12	IA			
AR R	BIS HEUTE?		7 IF VM		S	STEUER
AI -	BIS HEUTE	9	BE FA J(P)	LW M P S V		
SG R	1890	8	IM			
TG R	1943	5				
VD D	?	7	IS		A+Assekuranz	
TI G	?	11	M		SA CONTROLLO	
VS R/G?		5				
NE G	?	5	EM	I(LW)	F(Kirchen)	
GE R	?	8	I(LW)	M		A
JU G	?	5				

Abbildung 11: Typen und Zusammensetzung der Departemente und/oder Direktionen des Regierungsrats

Rechts- grundlage		1986		Art der Departemente (dpt) 1985 1) (Abkürzungen nach Verzeichnis)
von	Departemente seit	Zahl		
ZH G	1899 1849	11	I J P M F V S A E B	
	1981			
BE D	1966 18(31), 1846	14	V S J P K M F E B VEW A L FO G	
LU D	1970 1849	8	B E F A J P S V	
UR D, R	1985 1888	10	B E F S A I J LW FO M P V	
SZ D	1968 1849	8	I V EAV (LW FO) J MP F B	
NW G	1978 1951	16	F B J P E I LW FO S A V M	
	1851 1951		Planung, Verkehr, Energie, Vo	
		1 - 3	Direktionen P, E, B	
OW D	1968 1869	7	J E F B MP LWFO GEWERBE UND A(Fürsorge)	
GL D	1947 1887	10	F P M E B A S L FO I	
ZG D	1949 1873/76 teilweise	9	I EK V B JP S M FO F Art. 36	
R	1887			
FR G	1848 1848	7	E I JPM F B V S Art. 56	
SO D	1969 1842	12	B E F FO I J KU LW M P S V	
R	1981			
BS G	1981 1875	7	B E F J PM S (Wirtschafts- und Sozial)	
	1977		nicht im G genannt, nur in der VO	
BL G	1983 1851	5	FV JP B(LW) E(KULTUR) SG	
			nicht im G genannt, nur in der VO	
SH G	1881 1852 (Referate)	13	F H E M S P (Gewerbe) B FO SSK J G A L	
G	geplant	5	I E B V F	
AR R	1977 1903/09	7	E VM JPA B IF B F+STEUER S	
AI -	1953	9	B E F A J(P) LW M P S V	
			sog. reine Geschäftseinteilung	
			ohne Ummantelung der bisherigen Instanzen	
SG R	1951 1833	8	V IM F E B S JP	
	1984			
GR D	1972 1893	5	IV JP ES FM BFO	

186

AG D 1969 1855	5 I(PJ) E(A,K) F(LW) S(VA) B
G 1985	
TG R 1978 1840	5 IV JP SE B FMFO
VD D 1970 1862(03)	7 JPM EK IS A+Assekuranz V B F
2) TI G 1850	11 FB VW,M,J, P, AMBIENTE, SA CONTROLLO EI
VS R/G1842 18(41)**	5 FM IV SE JPA B Umwelt
NE G 1848 1848	5 VJ PB EM I(LW) F(Kirchen)
GE R 1847 1847	8 F(CONTRIBUTIONS) E JP B I(LW) V A M
JU G 1978 1978	5 JI V B+UMWELT EA FP

A = Armenwesen, heute (Fürsorge), Prevoyance sociale

- 1) mit Geschäftsverteilung für ZH SZ OW FR BS BL AR SG GR AG TG VD TI
VS NE JU
- 2) TI nach Staatskalender (I SA J P M E V(LW) B UMWELT F CONTROLLO)

* vgl. His, 1938: 444 (jedoch in St. Gallen erst 1833, nicht 1831 und
in SO bereits 1842, nicht erst 1851 (His, 1929: 311), in TG 1840.

** vgl. His, 1929: 311 BL 1838, jedoch nach (His, 1938: 444) BL 1832
VS 18(41) KV "Verteilung der Staatsräte auf mehrere Departemente"

Tabelle 12.1. Strukturform: "Weichteile" oder "Puffer" zwischen den Departementen

Bern Nebendirektionen als "Weichteile" oder "Puffer" zwischen den Departementen. Bern ist ausgehend von den Abteilungen seiner 7 Hauptdirektionen in die Breiten- gliederung der 6-7 Nebendirektionen hineingeraten (Daneben werden die 6-7 Hauptdirektionen beibehalten.)

Glarus Heranwachsen von A-und B-Direktionen.

Durch Abspaltung von B - direktionen (Nebendirektionen, und Abteilungen) ab 1936, 1938 neue "Weichteile" oder "Puffer" zwischen den Departementen

St. Gallen "Abteilungen" als "Weichteile" oder verschiebbare "Puffer" zwischen den stabil gebliebenen Departementen, sowie ein Annex-Departement.

Thurgau "Geschäftskreise" als "Weichteile" oder "Puffer" zwischen den Departementen. Ab 1948 weden diese "Geschäftskreise" unter dem Namen von Departementen zwischen den Hauptgliedern Departementen verschoben. Flexibilität im Vergleich zu SG geringer.

Tabelle 12.2.: "Individuell - kantonale Strukturbilder" Grundlagen zur Beurteilung von Reformansätzen:

Berner Modell Flexible Nebendirektionen; Reformarbeit der grossen Stufen, die der parlamentarischen Genehmigung für jeden Einzelschritt bedarf.

Glarner Modell Kombination von Abteilungen und faktischen Nebendirektionen; Trotz parlamentarischer Genehmigung, laufende Änderung (noch keine Reformarbeit)

St. Galler Modell Flexible Abteilungen zwischen den Departementen, kontinuierliche Reformarbeit in kleinen Schritten, ohne parlamentarische Genehmigung, Beschränkung auf eine virtuelle Nebendirektion, das sog. Annexdepartement

Thurgauer Modell Kombination von faktischen Nebendirektionen und Abteilungen

Zürcher Modell Flexible Regierungsmitglieder zwischen fixierten Direktionen; Bewältigung des Wandels bleibt Abteilungen innerhalb der Direktionen überlassen

Luzerner Modell Fast vollkommene Erstarrung der Departementseinheiten seit 1848, Reformarbeit aufgespart bis zuletzt, ein sog. Annexdepartement

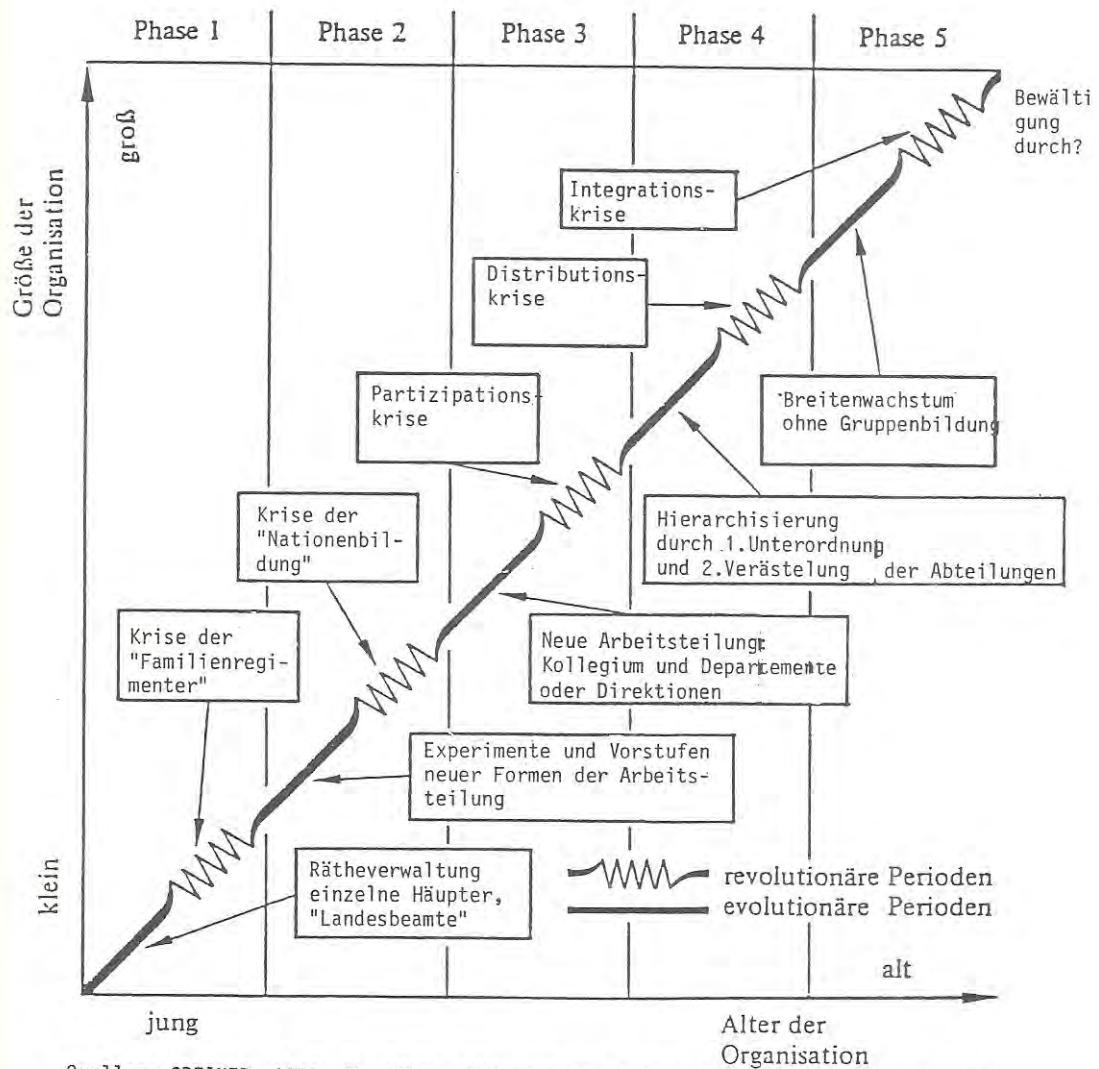
Nidwalder Modell Abgrenzung zwischen Abteilungen und Departementen kaum vorhanden, was der Verwaltung viel Flexibilität der Strukturanpassung für gewandelte Aufgaben verleiht. Schwergewicht in der zentralen Kanzlei

Fribourger Modell Die Staatsverwaltung ist in der Lage, ihre Gliederung fast jährlich zwischen den Hauptteilen der Direktionen, den vereinzelt vorhandenen Unterteilen, den sog. Departementen und darunter der zu wechseln. Als Entscheidungskriterien dieser Anpassungsleistungen der Strukturen stehen politische und personenorientierte Motive im Vordergrund.

Solothurner Modell Flexible Nebendirektionen, Abteilungen kaum beweglich

Schaffhauser Modell Bis 1986 Flexible Nebendirektionen, die um gesetzlich fixierte Hauptdirektionen kreisen. 1987 durch das Organisationsgesetz weitgehend im Status quo fixiert.

Abbildung 13:
Antworten der Verwaltungsstrukturen auf politische "Krisen"



Quellen: GREINER, 1972: 41, KOHL, 1985: 161 ff. ALMOND/POWELL, 1978, erstmals 1966
ROKKAN, 1970: 72 ff. (Nation Building in: Citizens, Elections, Parties)

Daten zu Abbildung 5

	Komm	Departemente z.B. Geschäftsein- teilung	Departemente und hierarchisch zugeordnete Behörden
AG	1803		1855
AR	1803	1858	
		1903	
AI	1803	(1903)	1953
BL	1832		1852
BS	1803		1875
BE	1803		1846
FR	1803		1848
GE	1815		1847
GL	1803		1887
GR	1803		1892
JU			1978
LU	1803		1848
NE	(1815)		(1831) 1849
NW	1803	1919	(1978)
OW	1803	1869	1903/04
SH	1803	1852	1904
SZ	1803	1849	(1878)
SO	1803	1842	1902
SG	1803	1833	1851
TI	1803		1850
TG	1803	1840	1846
UR	1803	1888	1894
VD	1803		1862
VS	1815		1842
ZG	1803	1873	1888
ZH	1803		1849

1 GE bis 1815 3 er Kollegium (Departement de France)

2 NE bis 1815 3 er Kollegium

Daten zu Abbildung 7.

	21-er - 11-er grosskollegium	9-er Kollegium	7-er Kollegium	5-er Kollegium	Volks wahl	3-er Direktorium
AG			1852	1885	1904	-
AR			1858		seit je	
		1903	1920			
AI		1872			seit je	
BL			1838	1832		
				1851	1863	
BS			1876		1889	?
BE	16	1846	1878			
		1887			1906	
FR			1847		1921	
GE	1815		1847		1847	bis 1815
GL		bis 1887	1887		1959	¹
GR				1892	1892	teilweise
					²	
JU			1978		1978	
LU	1841	1848	1871		1906	
NE		(1831)	1849	1882	1906	bis 1815
NW	bis 1958	1958			seit je	
OW	12		1869		seit je	
					Gesetzesinitia-	
					tive seit 1906	
SH			1852	1876	1876	
SZ			1849		1898	
SO	21,17	1841	1851	1856	1887	
SG		1831	1856		1890	
TI		1855		1875	1891	
TG		1831	1837:6	1869	1869	
UR	11	1881	1887/88		seit je	
					Ende Landsgemeinde (1928)	
VD	9	1832:8,1845:9	1862		1918	
VS			1847	1842	1920	bis 1815
				1852		
ZG			1873		1873	
ZH	25,19,13	1849	1869		1869	
		1831,1840				

Quellen: HBLB, HIS, 1938:441, Auskünfte der Staatsarchive

¹ Wahl der Regierungsmitglieder an der Urne

² Stadt Chur

Daten zu Abbildung 81. Ratschreiber

Entwicklung der Beamtenhierarchie der zentralen Kanzlei: Beispiel **Ratsschreiber** (=Stellvertreter des Staatsschreibers) (oder vergleichbare Funktion)

AG	Ratsschreiber 1839 bis 1 1859, 1968 Vizestaatsschreiber
AR	Ratschreiber, ab 1858 Vorsteher der Kanzlei
AI	Landschreiber bis 1876 (heute untergeordnete Rolle im Nebenamt)
BL	ab 1833 2. Landschreiber
BS	bis 1835 Registrator, bis 1877 Ratsschreiber/Archivar (Göttisheim), ab 1877 Göttisheim Staatsschreiber, Wackernagel Archivar und Sekretär des Grossen Rats
BE	Ratsschreiber 1533 bis 1850, ab 1968 2 Vizestaatsschreiber
FR	Vice Chancelier
GE	ab 1847 secrétaire générale de la Chancellerie
GL	ab 1837 Ratschreiber I (Vorsteher der Regierungskanzlei), Wegfall des Landschreibers
GR	1894 -1911 Archivar, dann Registrator bis 1955, dann Sekretär, ab 1981 Vize-Kanzleidirektor
JU	1978 Vice Chancelier
LU	1848 Kantonsschreiber 1978 Vice Staatsschreiber
NE	bis 1898 1 weiteres Regierungsmitglied (secrétaire d'Etat) (Kanzlei und Archive unterstehen dem Grassen Rat)
NW	Landschreiber (I oder II)
OW	bis 1948: 2. Landschreiber 3, dann Kanzleisekretär, ab 1982 Archivar /Registrator
SH	bis 1852, 1862 Ratsschreiber als Chef des Bureaux
SZ	Regierungssekretär bis 18 .. , 1 Kanzleisekretär, Kantonsschreiber neben Kanzleidirektor, ds SZJ (Regierungssekretär) ab 1978 ?
SO	bis 1918 Ratsschreiber
SG	1803-1851 Ratschreiber, 1988 Vizestaatsschreiber
TI	1818-1830 Segretario di Stato z.T. Leiter der Kanzlei, seit 1942 Vice Kanzler, seit 1901 Ufficio del Protocollo governativo
TG	1837-1869, unter Kanzleidirektor-Regierungsrat, ab 1972 Chef Amt für
UR:	1 Landschreiber
VD	ab 1845 Secrétaire rédacteur, 1885/6 Vice Chancelier, ab 1902 Archiviste 2. Stellvertreter
VS	1815 ff. 1 Seretaire adjoint Archives ab 1894 Vice Chancelier
ZG	1 Landschreiber
ZH	Ratsschreiber-1872 ??
	Wegfall des/der weiteren Landschreiber (in der Hierarchie der zentralen Kanzlei)
AI	ab 1876 Rang 2.
AR	1877
GL	1837
SZ	1848?
	Fortdauer des Landschreibers
UR	1. Landschreiber = Kanzleidirektor bis zu 5 weitere Landschreiber
NW	2
OW	1 (nach 1948)
ZG	1
BL	2
	1 AG Gemäss GschR für den RR und Dirketor der Kanzleien 29.12.1853: Registratur der Protokolle des RR, Geschäftsverzeichnis des RR und aller dort ein- und ausgehenden Akten, und der Protokolle des Grassen Rats. 1853 noch Registrator/Archivar 2 GR 1955: Der Registrator wird Übersetzer, altershalber übernimmt Sekretär Bergezi die Stellvertretung 3 OW erst 1968 offizielle Aufhebung des Amtes des 2. Landschreibers

Daten zu Abb. 82. Registratur/Archivar

	von	bis	
AG		¹ 853	1986 ff
AR	1986	1 Ratschreiber, Kanzleisek.	
AI		Landschreiber	
BL	1833		185
BS	ab 15.Jh.		
	bis 1835	ab 1890 ²	1986 ff
BE	ab 16.Jh.		
	1825ff	1825	1880
FR	x	x	1917
GE	1815	-	
GL		RS II	ca Ende Ott (RS SV nicht mehr)
		1887	
GR	?	1883	1986 ff
JU			-
LU	verm	1848	1986 ff
NE	(1815)	(1831)	1849
NW	1 Landschreiber		
OW	ab 1982 ff		
SH	ab 16. Jh?1852		1881 ³
SZ	1803	1 Kanzleisekretär	
SO		x	1850
SG		1840 ⁴	1932

¹ AG Gemäss GschR für den RR und Direktor der Kanzleien 29.12.1853: Registratur der Protokolle des RR, Geschäftsverzeichnis des RR und aller dort ein- und ausgehenden Akten, und der Protokolle des Grossen Rats. 1853 noch Registratur/Archivar

² BS Registratur gelegentlich 1865, 1875

³ SH zuletzt 1876 - 1881 (A. Schelling Registratur Archivar, geht anschliessend nach USA)

⁴ SG Joh. Seb. Baumgartner

TI	ca 1803	1901 Ufficio del Protocollo governativo
TG	ja 1806	1937
UR	1 Lands.	1 Landschreiber
VD	x	1885 Secretaire enregistreur
VS	1815 ff	1 Secrétaire ⁵
ZG		1 Landschreiber
ZH	ab 17.Jh.? ?	1837 Umbenennung in Archivar

⁵ VS Zentrale Kanzlei: 1837 2 Secrétaires, 1842 5 Secrétaires + archiviste, 2 Secrétaire d'Etat (entspricht 2 Staatsschreibern)

Daten zu Abbildung 83. Stellvertreter des Vorstehers der zentralen Kanzlei

Legende:

ds Direktions- oder Departementssekretär

ssk Staatskanzlei, Staatsschreiber

RR Regierungsrat

GR Grosser Rat, Landrat

dpt Departement/Direktion

AG	Ratsschreiber bis 1859, dann Archivar/Registrar oder ds, ab 1968 Vizestaatsschreiber
AR	Ratschreiber bis 1858 (formell), erst 1877 Amt und Titel des Landschreibers aufgehoben, ab 1877 1. Sekretär der Kantskanzlei = Stellvertreter des Ratschreibers ¹ , 60-er Jahre: Finanzkontrolleur, ab 1971 1 ds
AI	2. Landschreiber bis 1873, später Kanzleisekretär
BL	2. Landschreiber
BS	bis 1835 Registrar, bis 1877 Ratsschreiber/ Archivar, ab 1877 Göttisheim Staatsschreiber, Wackernagel Archivar und Sekretär des Grossen Rats, ab 1914 als Sekretär des Grossen Rats, 1955 - 1980 Substitut in beiden Büros, ab 1980 Vizestaatsschreiber
BE	Ratsschreiber bis 1850, Registrar bis 1880, Archivar als Stellvertreter des Vorstehers der zentralen Kanzlei bis 1968, dann Vizestaatsschreiber
FR	Vice Chancelier
GE	ab 1815 Vice Chancelier
GL	bis 1837 Landschreiber II, 1837-1919 zweiter Ratschreiber, später als Ratschreiber Stellvertreter bezeichnet
GR	1894 -1911 Archivar, dann Registrar bis 1955 3, dann Sekretär, ab 1981 Vize Kanzleidirektor
JU	1978 Vice Chancelier
LU	1848 Kantonsschreiber, ab 1978 Vize Staatsschreiber
NE	bis 1898 1 weiteres Regierungsmitglied
NW	1 Landschreiber
OW	bis ca. 1948 zweiter Landschreiber, dann Kanzleisekretär, ab 1982 Archivar /Registrar, ab 1985 Sekretär des Justizdepartementes
SH	1852 - 1898 Archivar, ds der Kanzleidirektion 4 bis 1972, dann 2.Jurist in der Staatskanzlei
SZ	Regierungssekretär um 1848, 1850, anschliessend erst wieder unter Amgwerd, 1 Kanzleisekretär, Kantonsschreiber neben Kanzleidirektor, ds SZJ (Regierungssekretär)
SO	bis 1918 Ratsschreiber, -1974 Kanzleisekretär, um 1974 Vizestaatsschreiber
SG	bis 1851 Ratschreiber, dann ds, 1955 - 1988 Kanzleisekretär aus Staatskanzlei, 1988 Vizestaatsschreiber
TI	Segretario di Stato 1853 - 1942 ds, dann Vice Kanzler, 1901 Ufficio del Protocollo governativo
TG	bis 1937 Registrar, dann Zivilstandsinspektor in zentraler Kanzlei, ab 1972 Chef Amt für Information
UR	1 Landschreiber zugleich ds
VD	ab 1845 Secretaire redacteur, 1885/6 Vice Chancelier, ab 1902 Archiviste 2. Stellvertreter
VS	1815 ff 1 Secretaire adjoint Archives ab 1894 Vice Chancelier
ZG	Landschreiber
ZH	Ratsschreiber - 1872, 1872 - 1968 ds ZHI, ab 1968 Vizestaatsschreiber

1 siehe VO über die Organisation der kantonalen Verwaltungskanzleien AR vom 17.2.1898.

2 BS 1883-1954 Teilung der Zentralen Kanzlei: Sekretariat des Grassens Rats und Kanzlei: 1877-1883 Göttisheim (Staatsschreiber) 1900 - (Göttisheim Archivar und ds BSI), ab 1914 Sekretär des Grassens Rats

3 GR 1955: Der Registrar wird Übersetzer, altershalber übernimmt der Sekretär (Bergezi) die Stellvertretung

4 SH ab 1886 Enslin ds der Kanzleidirektion

Daten zu Abbildung 91. Hierarchie der Ratschreiber/Sekretäre (der Departemente) in der zentralen Kanzlei

	von	bis
AG	1853-1986 ff.	Hierarchie der Sekretäre in einzelnen Departementen
AR	bis 1920, besonders ab 1986	einzelne Departemente mit grossem Geschäftsvolumen mit Departementssekretär ausgestattet (E, VM, F) (z.T. Nebenbeamtung für mehrere Departement)
AI	1876 - (AI 1901 Polizeisekretär, Regierungsmittel)	Ratschreiber, Kanzleisekretär.
BL	1852-1956, dann	Departementssekretär als Nebenbeamtung für mehrere Departemente (Finanz und Kirchen)
BS	ab 15.Jh. bis 1835	ab 1890-1986 ff , BS Registratur 1865, 1875
BE	bis 1846	Hierarchie der Sekretäre in den Kommissionen, dann einzelne wie BEP, erst spät z.B. 1978 Hierarchie der Sekretäre in den meisten Direktionen
FR		Hierarchie der Sekretäre in der zentralen Kanzlei bis heute, 1900- ca. 1970 keine Sekretäre in den Direktionen, dann wieder vereinzelt
GE	1847 ff.	Hierarchie der Sekretäre in einzelnen Departementen
GL	1837-1919.	bis 1989 ff ds als Nebenbeamtung für mehrere dpt (Sanität, Fürsorge, Vormundschaft)
GR	1803-1893,	dann 1 ds/Departement
JU		
LU	bis 1937	
NE	1848	Hierarchie der Sekretäre in einzelnen Departementen
NW		Hierarchie der Landschreiber bis heute, ab 1978 einzelne Departemente mit Departementssekretär ausgestattet
OW		Hierarchie der Landschreiber bis ca. 1948, dann Kanzleisekretär, ab 1982 : Registratur / Archivar ff.
SH	bis 1904,	dann Departementssekretär als Nebenbeamtung für mehrere Departemente
SZ	1848-1878 (alle Departemente),	ab 1922 vereinzelte Departementssekretäre
SO	1842-1902,	dann Departementssekretäre als Nebenbeamtung für mehrere der 12 Departemente
SG	1803-1833	
TI	1803-1860,	Hierarchie der Sekretäre in einzelnen Departementen
TG	1806-1913	
UR	1803-1888 ,	ab 1978 Hierarchie der Landschreiber/Sekretäre der Direktionen, z.T.noch heute
VD	1845 ff.	Hierarchie der Sekretäre in einzelnen Departementen
VS	1815-1859,	weiterhin Hierarchie der Sekretäre in einzelnen Departementen
ZG	VS Zentrale Kanzlei: 1837	2 Secretaires, 1842 5 Secretaires + archiviste, 2 Secretaire d'Etat (entspricht 2 Staatsschreibern)
ZH	1876-, 1978	vereinzelte Departementssekretäre unabhängig von zentraler Kanzlei
	bis 1849 (Hierarchie der Sekretäre in einzelnen Departement/Abteilungen der Kommissionen),	ab 1869 1 Direktionssekretär /Departement, Direktionssekretär als Nebenbeamtung für mehrere Departemente
Legende:	dpt	Direktion/Departement
	ds	Direktions- oder Departementssekretär
	ssk	Staatskanzlei, Staatsschreiber

Literatur:

Abkürzungen:

Abl	Amtsblatt
Disp	Dokumente und Information zur Schweizerischen Regional- und Landesplanung
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
HBR	Harvard Business Review
Hrsg.	Herausgeber
Kbl	Kantonssblatt
SJPW	Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft
SJZ	Schweizerische Juristen Zeitung
VP	Verwaltungspraxis, ab 1985 Verwaltung und Organisation
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
ZBl	Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung

Allemann, F.R.; 25 x die Schweiz, München, 1985

Allemann, H.M.; Gemeinde- und Regionalverband im bündnerischen Recht, Diss. Basel, 1983

Allg. geschichtsforschende Gesellschaft der Schweiz (Hrsg.); Historisch-Biographisches Lexikon der Schweiz (HBLS), Neuenburg 1921-1934, Band I-VII

Almond, Gab., Powell, Jr; Comparative Politics. A Developmental Approach, Boston-Toronto, 1966

Almond, Gab.; A Developmental Approach to Political Systems, in: World Politics, Bd. 17. 1965. S. 183-214

Altermatt, u.; Der Weg der Schweizer Katholiken ins Gettho, Bern und Einsiedeln 1972

Andrey, G.; Auf der Suche nach dem neuen Staat 1798-1848, in: Im Hof, et. al., Geschichte der Schweiz und der Schweizer II, Basel, 1983

Anthony Robert N., Herzlinger Regina E.; Management Control in Nonprofit Organisations, Homewood (Ill.): Richard D. Irwin, Inc., 1980

Archivführung in Korporationen und Gemeinden, (Hrsg.) Schweiz. Institut für Verwaltungskurse an der HSG, Band 11, 1978

Aubert, J.F.; So funktioniert die Schweiz, Muri b. Bern 1982

BWI Betriebswissenschaftliches Institut der ETH, Zürich Organisationsanalyse der kantonalen Verwaltung des Kantons Glarus, 1975, unveröffentlichtes Dokument (bearbeitet von Müller, M. M., Widmer, M. A.)

BWI Betriebswissenschaftliches Institut der ETH, Überprüfung der Organisation der Zentralverwaltung des Kantons Thurgau, BWI Hauptbericht mit Vorschlägen, 1970,

unveröffentlichtes BWI Dokument (bearbeitet von Bloch, W., Kappel, W., Müller, L.)

BWI Stellungnahme des Regierungsrates zuhanden des Landrats zum Bericht des BWI der ETH, Zürich, Glarus 20.9.1976 (unveröffentlichtes Dokument)

Bachmann, G.; Das Bundeskanzleramt, in: Die Staatskanzlei, Schriftenreihe Speyer, Bd. 34, Berlin 1968, S. 161 ff.

Bannwart, J.; Das Solothurnische Kanzleiwesen im Mittelalter, in: Vereinigung Schweizerischer Archivare, Solothurn 1947, S. 6-13

Batz, Hans-Peter; Die Bündner Regierung, Diss. Basel 1978

Baumann, E.; Portrait Saint Gallois ou Portrait administratif, une Etude sur les Haut Fonctionnaires cantonaux, Geneve 1982

Becker U., Thieme W. (Hrsg.); Handbuch der Verwaltung, Köln, 1974

Becker U.: Der ständige öffentliche Dienst - zur Veränderung der Leistungsbedingungen, in: Laux, E. (Hrsg.) ; Das Dilemma des öffentlichen Dienstes, Bonn 1978, S. 27 ff.

Becker, U.; Stabilität und Neuerung, Zur öffentlichen Verwaltung für organisatorische Entwicklungen , in: Die Verwaltung, Okt. 1979, S 20-35

Beinhofer, P.; Das Kollegialitätsprinzip in Bereich der Regierung, Diss. München 1981

Berchtold, D.; Das Büro-Entwicklungstendenzen und Ausbildungskonzeptionen, Diss., Zürich 1977

Berchtold, D.; Klöti, U.; Auf der Suche nach Verwaltungsformen, die dem Bürger entsprechen, in: VP, Nr. 5, und Nr. 6, Mai, 1980, S. 15-19, Juni, S. 13-16

Berchtold D.; Öffentliches Marketing-Was spricht dafür und was dagegen? Eine Problemübersicht, in: VP Nr. 11/12 1981, S. 10-15

Berchtold, D.; Staatskalender-öffentliches Führungsinstrument im Wandel zwischen Verwaltungstradition und Verwaltungserneuerung, in: VP Nr. 11, 1982:12-16

Berchtold, D.; Der Departementssekretär als Führungsgehilfe, Interview mit Konrad Wohnlich, Departementssekretär des Sanitäts- und Erziehungsdepartementes des Kantons Thurgau, in: VP Nr. 11, 1983, S. 24-26

Berchtold, D., Kalberer, D., Timmermann, M.; Öffentliche Unternehmungen in der Schweiz-Eine Bestandesaufnahme, in: Wirtschaftspolitische Mitteilungen Nr. 3, März 1985

Berchtold, D.; Kinderkrankheiten und Entwicklungsprozess kantonaler Verwaltungen, in: VP Nr. 11, 1985, S. 362-365

Berchtold, D.; Zur Rolle der Stabsorganisation im Verwaltungswandel, in: VP Nr. 4, 1986, S. 77-80

Berchtold, D.; Was ist "New Public Management"? Rückbesinnung auf alte schweizerische Staatsführungskunst, in: NZZ Nr. 152 vom 4.7.1995, S. 13

Berchtold, D.; Organisationsrechtliche Bedingungen des Verwaltungswandels, in: Berchtold, D., Hofmeister A. (Hrsg.); Verwaltungsrecht und Management: Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, SGVW, Band Nr. 30, Bern 1995a, S. 176-273

Berchtold, D.; New Public Management-Wurzeln in der Schweizerischen Rechts- und Organisationskultur? in: Berchtold, D., Hofmeister A. (Hrsg.); Verwaltungsrecht und Management: Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, SGVW, Band Nr. 30, Bern 1995b, S. 61-71

Berchtold, D.; Appenzell Ausserrhoden - Zur Entwicklung eines Staatsverwaltungsorganismus 1812-1994, mit Vorwort des Ratschreibers H.U. Schär, In: Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, SGVW, Band Nr. 32, Bern 1995

Berchtold, D.; "13 Kantone 1803-2016: Blick auf ihre Organsation, von der Geschäftsverteilung auf Regierungsstufe zur Reorganisation der kantonalen Staatsverwaltung", Teufen, Cubix easy AG,. 2017

Bieri, S.; Handlungsspielräume kantonaler Politikgestaltung, in: ZBl, Nr. 3, 1984, S. 112-122

Biner, Jaen Marc; Autorités valaisanes de 1848-1977/79, in: Le Valaisien, Tome 37, 1982

Bircher, B.; Langfristige Unternehmungsplanung, Stuttgart 1976

Bischofberger P., Germann B.E., Ruffieux R.; Verwaltung im Umbruch, Bern 1972

Bischofberger P.; "Regierungs- und Verwaltungsreform. Stand und Chancen" in: SJPW 1977, S. 33-56

Bleicher, K.; Unternehmensentwicklung und organisatorische Gestaltung, Stuttgart und New York, 1979

Blum, A.; Ist unser Parlament überfordert? in: Eidgenössische Zukunft, Bausteine für eine kommende Schweiz, Heft 10, Bern 1970

Blum, R.; Rolle, Schwierigkeiten und Reform der kantonalen Parlamente In: SJPW, 1978, S. 11-32

Blumer, J. J.; Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratien, Band I bis III, St.Gallen, ab 1850

Bodmer, A.; Die Gesellschaft zum Notenstein und das Kaufmännische Directorium. Ein Beitrag zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte der alten Stadtrepublik St. Gallen, 102. Neujahrsblatt hrsg. vom Historischen Verein des Kantons St. Gallen, St. Gallen 1962

Braun, Rud; Das ausgehende 18. Jahrhundert in der Schweiz, Bern 1984

Brühwiler H.; Gesetzgebung und Verwaltung, in: ZBl 1955, S. 225 ff.

Bucher, S.; Aktuelle Archive (Registratur, Ablegeordnung, Aufbewahrungsfristen, moderne Datenträger) in: Archivführung in Gemeinden und Korporationen, Band 11, SIVK, St. Gallen 1977

Buschor, E.; Die öffentliche Finanzwirtschaft zwischen Automatismen und Mittelverknappung, Staat und Politik 28, Bern 1983

Buschor, E., König, F., Rey, A., Rondi, E.; Neue Finanzpolitik der Kantone, Staat und Politik 29, Bern 1984

Buschor, E.; Probleme der staatlichen Finanzaufsicht, in: VP Nr. 3, 1986a, S. 41-47

Buschor, E.; Informatikstrategien in der öffentlichen Verwaltung, in: Verwaltung und Organisation Nr. 9. 40. Jg., 1986b, S. 260 ff.

Buser, W.; "Die Organisation der Rechtsetzung", in: ZSR, Nr. 93, II, 1974, S. 377-456

Busshoff, B.; Methodologie der Politikwissenschaft, Stuttgart 1978

Bussmann, W.; Gewässerschutz und kooperativer Föderalismus, Bern 1980

Böckenförde, E.W.; Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Eine Untersuchung zum Staatsrecht der BRD, Berlin 1964

Böckenförde, E.W.; Organ, Organisation, Juristische Person, Kritische Überlegungen zu den Grundbegriffen und der Konstruktion des staatlichen Organisationsrechts, in: Fortschritte des Verwaltungsrechts, Festschrifte für H.J. Wolff, Münschen 1973, S. 269-306

Bürgi, A.; Vom Finanzhaushalt der Kantone, in ZBl 1960, S.545 ff

CH Bericht und Gesetzesentwurf der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung, September 1971 (Bericht Huber)

CH Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Reorganisation der Bundesverwaltung vom 12. Februar 1975 (Bbl 1975 I 1453)

CH Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates, November 1967 (Hongler)

Campbell, C., Szablowski, G.; The Super-Bureaucrats, Structure and Behaviour in Central Agencies, Toronto, 1979

Carlisle, H.M.; Management: Concepts and situations, Chicago etc. 1976

Cavelti, U.; Koordination in der öffentlichen Verwaltung, in: VP Nr. 4, 1986, S. 86-88

Chandler, A.D.; Strategy and Structure, Cambridge 1962

Chatelanat, A.; Die Besoldungsverhältnisse der kantonalen Staatsdiener in der Schweiz, in: Schweizerische Zeitschrift für Statistik 1879, S. 299 ff.

Chevallier, J., Loschak, D.; Science administrative, Théorie générale de l'institution administrative, Tome 1 et 2, Paris 1978

Chalcote, Ronald H.; Theorie & of Comparative Politics, The Search for a Paradigm, Colorado, 1981

Cyert, R. M.; The Management of non profit organizations, London 1977

Deal, T. E., Kennedy, A. A.; Corporate Cultures, The Rites and Rituals of Corporate Life, London, 1982

Décosterd, R.; L'administration fédérale, Lausanne 1959

Dejung, Chr.; Schweizer Geschichte seit 1945, Frauenfeld 1984

Delley, J.D., Derivaz, R., et.al.; Le droit en action, St. Saphorin, 1982

Derlien, H.U.; Grösse, Aufgaben und Struktur der Referate in den Landesministerien, in: Die öffentliche Verwaltung, Nr. 24, 1985: S. 1042-1050

Die Staatskanzlei; Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise auf vergleichender Grundlage, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 34, Berlin 1967

Dierauer, Joh.; Politische Geschichte des Kantons St. Gallen 1803-1903, in: Der Kanton St. Gallen 1803-1903, St. Gallen 1903

Downs, A.; Inside Bureaucracy, Boston 1967

Dubs, J.; Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. Zürich, 1878

Durrer, H.; Die Entwicklung des Personalbestandes im öffentlichen Dienst der Schweiz 1910-1960; Zürich, 1967

Dürsteler, Joh.; Die Organisation der Exekutive der Schweizerischen Eidgenossenschaft seit 1798 in geschichtlicher Darstellung, Diss., Aarau 1912

Dürsteler, U.; Kantonale Einkommenswirkungen der Bautätigkeit des Bundes, Eine empirische Analyse, Diss. St.Gallen, Bern 1984

Easton, D.; A System's Analysis of Political Life, New York, 1965

Eckstein, H.P.; Die Organisation der kantonalen Verwaltungsgerichte, Diss. Basel 1975

Egger, M.; Die Staatsschreiber des Standes Solothurn, in: St. Ursen Kalender, 1976, S. 76 ff.

Eichenberger, K; Die politische Verantwortlichkeit der Regierung im Schweizerischen Staatsrecht, in: Festschrift Hans Huber, 1961

Eichenberger, K.; Staatsreformen und Regierungsbild in der Schweiz, in: Basler juristische Mitteilungen, 1965, S. 166 ff.

Eichenberger, K.; Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat, in: SZJ, Nr. 61, 1965 (II)

Eichenberger, K.; Grundfragen staatlicher Reformen, in: NZZ, Nr. 1733, vom 21.4.67, S.5

Eichenberger, K.; Organisatorische Probleme des Kollegialsystems, in: SJPW, 1967, S. 62 ff.

Eichenberger, K., Buser, W., Metraux, Trappe (Hrsg.); Grundfragen der Rechtsetzung, Basel 1978

Eichenberger, K.; Von der Justiz im modernen Staat, in: ders. Der Staat der Gegenwart, Basel 1980

Eichenberger, K.; Wechselwirkungen zwischen Gesetzgebung und Rechtsanwendung, in: ZBl, 1984, Nr 3, S. 97-104

Eichenberger, K.; Über die Führungsaufgabe der Juristen bei der Erarbeitung von Erlassen, Murterer Gesetzgebungsseminar, 1985

Eichhorn, P., Friedrich P.; Verwaltungsökonomie I, Methodologie und Management der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden 1976

Ellwein, T.; Drei Hauptaufträge der Staatskanzlei, in: Die Staatskanzlei: Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise auf vergleichender Grundlage, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 34, Berlin 1967, S. 202 ff.

Ellwein, T.; Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Politik, Regierung und Verwaltung, Stuttgart 1966

Ellwein, T.; Regieren und Verwalten - Eine kritische Einführung, Opladen 1976

Ernst, M.; Demokratische Wirtschaftspolitik, ein kommunikationsorientierter Ansatz politischer

Ökonomie, Diss. St. Gallen, 1985

Escher, H.; Das Finanzreferendum in den schweizerischen Kantonen, Diss. Zürich 1943, Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft, Heft 96

Etzioni, A.; A Comparative Analysis of complex Organisations, 2. Aufl. New York, 1964

Etzioni, A.; The Active Society, A Theory of Societal and Political Processes, New York, London, 1968

Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates, (Bericht Hongler), Bern 1967

Faganini, H.P.; Kanton und Gemeinden vor ihrer Erneuerung (Eine interdisziplinäre Studie zum inneren Aufbau des Kantons SG), Diss. St.Gallen, Bern 1974

Faganini, H.P.; Die Rolle der Parteien auf kantonaler Ebene, in SJPW 1978, S. 75-94

Finanzhaushalt der Kantone 1930-1971; Statistische Quellenwerke / Heft 520; Bearbeitet von der eidg. Steuerverwaltung, Bern 1973

Fisch, H.; Das Beamtenverhältnis in der thurgauischen Zentralverwaltung, Ein Beitrag zu einem kantonalen Beamtenrecht, in: Festgabe für Regierungsrat Anton Schmid, Frauenfeld 1942

Fischer, G., Altermatt, K., Resegatti, R.; Die Entwicklung der kantonalen Volkswirtschaften seit 1965, Bern 1981

Fischer, G.; Der Wohlstand der Kantone, Bern 1975

Flatt, K. H.; 150 Jahre Solothurner Freisinn, Solothurn 1981

Fleiner, F./Giacometti, Z. Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949 (Neudruck 1965)

Fleiner, Rob.; Einflüsse von Staatstheorien der Aufklärungs- und Revolutionszeit in der Schweiz, Diss. Zürich 1917

Fleiner-Gerster, Th., Allgemeine Staatslehre, Berlin 1980

Fleiner-Gerster, Th.; Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinde, in: VP, Nr. 1/2, 1983

Fleiner-Gerster, Th., Rechtsstellung der kantonalen Ausgleichkassen in Bund und Kantonen, in: ZBl, 85 Jg., Nr. 5, Mai 1984, S. 193-206

Fleiner-Gerster, Th.; Gesetz und Gesetzgebung in der direkten Demokratie, Murtener Gesetzgebungsseminar, 1985

Flora, P.; Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten, in: Politische Vierteljahrsschrift, 1977, 18. Jg., S. 707-772

Forster, W.; Das Konzept und die Dimensionen des Organisationsklimas, Zürich 1978

Forsthoff, E.; Rechtsstaat im Wandel, verfassungsrechtliche Abhandlungen 1954-1973, 2. Aufl., München 1976

French, Jr.J.P.R., Raven, B.; The bases of social power, in: Cartwright, D. (Hrsg.) Studies of social power, Ann Arbor, Mich. 1959, p.p. 150-167

Frenkel, M.; Institutionen der Verwaltungskontrolle, Diss Zürich 1969 (bezieht die Kantone ein)

Frenkel, M.; (Hrsg.), Besser-Billiger-Bürgernäher, Bern 1981

Frenkel, M.; Der Beitrag der Kantone zur Regierbarkeit der Schweiz, in: SJPW, 1983

Frenkel, M.; Föderalismus und Bundesstaat, Band I, Bern 1984

Frey, R. L.; Zwischen Föderalismus und Zentralismus, Bern 1977

Furrer, Ch.; 19 Jahre Verwaltungsreform im Bunde, in: Wirtschaft und Recht, Jg. 36, Heft 1, 1984, S. 31-48

Gagliardi, E.; Alfred Escher-Vier Jahrzehnte neuerer Schweizergeschichte, 1919

Geiser, K.; Die Verfassung des alten Bern 1791-1891, in: Festschrift zur VII. Säkularfeier der Gründung Bern's, Bern 1891

Germann, R.E.; "L'exécution d'une loi. Le cas des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire", in: SJPW 1977, S. 169-191

Germann, R. E.; Die Milizverwaltung des Bundes, Ausserparlamentarische Kommissionen im Bund, Bern, 1982

Germann, R.E.; Regierung und Verwaltung, in: Klöti, E. (Hrsg.) Politisches System der Schweiz, Bern 1984

Geser, H., Höpflinger, F.; Grösse, Verwaltungsstruktur und Entwicklung schweizerischer Kantone, 4 Bände, Soz. Institut der Universität Zürich, 1977

Geser, H., Höpflinger, F. ; "Staatsverwaltung und Sozialstruktur: Ein Vergleich zwischen vier Kantonen" SJPW 1977, S. 111-135

Geser, H.; Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation. Kleine Kantone im Lichte ihrer öffentlichen Budgetstruktur, Verwaltung und Rechtsetzung, Bern 1981

Giacometti, Z.; Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941 (Nachdruck 1979)

Gilg, P. et.al.; Mehr Demokratie im Föderalismus, Zeitbuchreihe Polis, Bd 8, Basel 1982

Girod, R.; Phänomen Schweiz: sozialer Wandel, Beharrung, in: Schweizer Monatshefte 56, 1976, Nr. 215-222

Glasl, Fr. (Hrsg.); Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung, Bern 1983

Gordon G. J.; Public Administration in America, New York 1978

Gottinger, H. W.; Das Management öffentlicher Aufgaben: Planungs und Entscheidungsverfahren zur Durchführung staatl. u. kommunaler Vorhaben, Berlin 1984

Gournay, B., Kessler, J. F., Siwek-Pouydessau, J.; Administration publique, Paris 1967

Greenwood, W.T.; Future management theory: A "comparative evolution to general theory, in: Academy of Management Journal Nr. 3, 1974, S. 503-513

Greiner, L. E.; Patterns of organization change, in: HBR, May/June 1967, S. 119-130 Greiner, Larry E.; Evolution and Revolution as organizations grow, in: HBR, July Aug 1972, S. 37-46

Gruner, E., Frey, K.; Die Schweizerische Bundesversammlung 1848-1920 Band I und II, Bern 1966, Die schweizerische Bundesversammlung 1920-1968, Bern 1970

Gruner, E.; Politische Führungsgruppen im Bundesstaat, Bern 1973

Gruner, E.; Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat 1874-1974, in: ZSR, 1974 1, S.433-507

Gruner, E.; Stability, Innovation and Direct Democracy in Switzerland, Genf 1975

Gruner, E.; Die Parteien in der Schweiz, Geschichte, neue Forschungsergebnisse, aktuelle Probleme, 2. Aufl. Bern 1977

Gruner, E., Junker B.; Bürger, Staat und Politik in der Schweiz, 3, neubearb. Aufl., Basel 1979

Gruner, E., Hertig, H.P.; Der Bürger und die "neue" Politik, Bern 1983

Göschke, R.; Die bernische Staatsverwaltung, 1942

Häberle, P.; Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, Die Öffentliche Verwaltung, Nr. 15, 1985, S. 611-614

Häfelin, U., Holler, W.; Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich, 1984

Hage, J., Aiken, M.; Social change in complex organizations, New York, 1970

Hagmann, W. E.; Die St.Gallische Verwaltungsrechtspflege und das Rechtsmittelverfahren vor dem Regierungsrat, Dlss. Zürich, 1979

Hangartner, Y.; Die Leitung der öffentlichen Verwaltung, ZBl. 1969, S. 1-16

Hangartner, Y.; Die kantonalen Staatskanzleien, in: VP Nr. 12, 1968, 22. Jg. S. 347 ff.

Hangartner, Y.; Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern/Frankfurt a.M. 1974

Hangartner, Y.; Ausgewählte Rechtsfragen der öffentlichen Dienstverhältnisse, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 1. Halbband, Heft 4, 1980 S. 389-407

Hangartner, Y.; Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Bd I., Organisation, Zürich, 1980, Band II Grundrechte, Zürich, 1982

Hangartner, Y.; Neuere Entwicklungen der Gemeindeautonomie, in ZBl, Nr. 12, 1983, S. 521-534

Hartmann, K.; Das Werden einer neuen Kantonsverfassung, Die Totalrevision des urrenischen Grundgesetzes, in: Zbl, Nr. 4, 1985, S. 151-156

Hauser, H. (Hrsg); Die Reform des innerkantonalen Finanzausgleichs-eine Bestandesaufnahme, Bern 1980

Häusler, F.; Staatsarchiv Bern, internes Dokument, Vortrag vom 14.2.1974, S. 1, 3 ff.

Heer E.; Das Protokoll in der kantonalen Verwaltung, in: ZBl, 1958 S. 513 ff.

Heer, O. und Blumer, J.J.; Der Kanton Glarus, Gemälde der Schweiz, Band VII, St.Gallen und Bern 1846 (insbesondere GL, TI, ZH)

Helfenstein, U.; unveröffentlichtes internes Dokument zur Geschichte der Zürcher Staatsverwaltung, Zürich 1973

Hellriegel, D., Slocum, J. W.; Management: A contincency approach, Reading, Hass. etc. 1974

Henne (am Rhyn), O.; Geschichte des Kantons St.Gallen seit der Annahme der Verfassung von 1861, St.Gallen 1896

Hertig, H.P.; Analyse der Nationalratswahlen 1979, VOX Nr. 11, 3. Jg. Mai 1980

Hertig, H.P.; Partei, Wählerschaft oder Verband?, Entscheidfaktoren im eidgenössischen Parlament, Bern 1980

Hill, W., Fehlbaum, R., Ulrich, P.; Organisationslehre Band I und II, Bern 1974

Hintze, O.; Der Beamtenstand, Leipzig 1911, unv. Neudruck, Darmstadt 1963

Hintze, O.; Beamtentum und Bürokratie, 1911, insbesondere "Die Staatsministerien", 1908, neu Hrsg. Krüger, K. Göttingen 1981

His, Ed.; Geschichte des neueren Schweizerischen Staatsrechts, 3 Bände, Basel 1920/29/38

Historisch-Biographisches Lexikon der Schweiz (HBLS), Neuenburg 1921-1934, Band I-VII, Hrsg. Allg. geschichtsforschende Gesellschaft der Schweiz, insbesondere Kantone BE, GL, SG, TG

Historischer Verein des Kantons St.Gallen (Hrsg.), Die Landammänner des Kantons St.Gallen 1891-1972, Neujahrsblatt Nr. 113, Rotschach, 1973 und Die Landammänner des Kantons St.Gallen 1815-1891, Neujahrsblatt Nr. 111, Rorschach, 1971

Höhn, E., Hensel, J., Käppeli, J.; Das Einkommenssteuerrecht der Kantone (Eine vergleichende Darstellung der kantonalen Gesetzesbestimmungen), Schriftenreihe des Instituts für Finanzwirtschaft und -recht, Bern 1972

Hodler, Fr.; Notizen über die Organisation der bernischen Behörden von 1798-1831, Bern 1910

Hodler, Fr.; Notizen über die Organisation der bernischen Behörden von 1831-1846, Bern 1912

Hollah, A.; Kommunikationstechnik und öffentliche Verwaltung, München 1984

Horber, Eu., Joye, Dom.; Typologie des cantons suisses, Demarches et aspects methodologiques, in: SJPW, 1979, S. 215-232

Hotz, B.; Verwaltungsinterne Koordinationsprobleme bei der Behandlung wirtschaftspolitischer Fragen im Kanton, DISP Nr. 46, 1977

Huber, H. Bericht; Expertenbericht und Gesetzesentwurf der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung, (Bericht Huber), Bern September 1971

Huber, K.; Gedanken zum Thema 'Demokratie heute'. Documenta 9 (1974), S. 2 ff.

Huber, Alf.; Staatskundliches Lexikon, Zürich, 1984

Hughes, Ch.; The Parliament of Switzerland, London 1962

Hunkeler, U.; Zur Belastung der Klein- und Mittelbetriebe durch staatliche Regelungen,

Untersuchung der administrativen Auflagen in der Schweiz, Diss. St.Gallen 1985

Huwlyer, Fried.; Gesetz und Verordnung im Kanton Schwyz, Diss. Zürich, Aargau 1970

Hügli, F.; Verwaltung, Kassaführung und Kontrolle, Staatshaushalt des Kantons Bern 1874

IFF Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht an der Hochschule St.Gallen; Gutachten zur Entwicklung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Kanton Bern und seinen Kantonsteilen, dem Berner Regierungsrat erstattet 1972

Im Hof, U.; Geschichte der Schweiz, 3. Aufl. Stuttgart 1981

Im Hof, U.; Geschichte der Schweiz und der Schweizer, Bern, Stuttgart 1984

Imboden, M.; Rechtsstaat und Verwaltungsorganisation, in: ZBl, 1951, Jg. 52, Nr. 1/2, 1951, S.1-13

Imboden, M.; Die gegenwärtige Lage der Verwaltung und der Stand der verwaltungswissenschaftlichen Forschung in der Schweiz; in: ZBl, 1957, S.351 ff.

Imboden, M.; Die Staatsformen, Basel und Stuttgart 1959

Imboden, M.; Die politischen Systeme, Basel und Stuttgart 1962

Imboden, M.; Helvetisches Malaise, 2.Aufl., Zürich 1964

Jacobi, V.; Zusammenstellung von Thurgauer Dokumenten, insbesondere Staatsschreiber, Unterstützung bei Erhebung der Departementssekretäre, Staatsarchiv des Kantons Thurgau, 1985

Jahrbuch der eidgenössischen Behörden, 1983, ab 1921

Jahrbuch des öffentlichen Lebens 1983, 1985

Jans, A.; Finanzplanung, Diss. Zürich 1986

Jelk, Rud.; Der Finanzplan und seine Praxis im schweizerischen Recht des Bundes und der Kantone, insbesondere der Nordwestschweiz, unter Berücksichtigung der Richtlinienplanung, Basel, 1985

Jenny, Rud.; Das Staatsarchiv Graubünden in landesgeschichtlicher Schau, 2. Aufl., Chur 1974

Joos, Ed.; Parteien u. Presse im Kt. Schaffhausen, Schaffhauser Beiträge zur Geschichte, 1975, 612 S.

Jud, E.; Besonderheiten öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse. Unter bes. Berücksichtigung der Dienstrechte der Kantone Argau, Basel, Bern, Graubünden, Solothurn, St.Gallen und Zürich sowie der Gemeinden St.Gallen und Zürich, Diss. St. Gallen, 1975

Kanton Bern; Richtlinien für das Vernehmlassungsverfahren (3549); Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrats vom 23.9.1983

Katz, D., Kahn, R.L.; The social psychology of organizations, 1. Aufl., New York/London 1966, 2. Aufl. 1978

Keller, P.; Die korporative Idee in der Schweiz, 1934

Keller, Paul; Die Zürcher Staatsschreiber seit 1831 und das zürcherische Staatssiegel-Ein Beitrag zur Geschichte der Verwaltung des Kantons, Vortrag vor der Staatsschreiberkonferenz, Zürich 1908

Kerr, H.; Parlement et Société en Suisse, St. Saphorin, 1981

Kleinewefers, H.; Die Personalbestände der Schweiz 1950-1975, in: Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 4, 1978, S. 421-445

Klemmt, R.; Die Verantwortlichkeit der Minister in Grossbritannien, Eine Studie zur Kontrolle der Regierung im parlamentarischen Regierungssystem, Diss. Tübingen, 1983

Kley, R.; Verfahren und Inhalte kantonaler Parlamentsreform in: EJPW, 1978, Bd 18, S. 33-54

Klöti, U.; Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung, Bern 1972

Klöti, U.; Fragen der Koordination im Bunde, in: VP, Nr.4, 1975, S. 15 ff.

Klöti, U.; "Zum Werdegang der Richtlinien der Regierungspolitik für die Legislaturperiode 1975-1979", in SJPW 1977, S. 77-92

Klöti, U.; (Hrsg), Handbuch, Politisches System der Schweiz, Band II, Strukturen und Prozesse 1984

Knapp, Bl.; Grundlagen des Verwaltungsrechts, Basel, Frankfurt a.M. 1983

Knaut, M.; Geschichte der Verwaltungsorganisation, Stuttgart 1961

Knemeyer, F. L.; Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts, Köln und Berlin 1970

Kobler, E. F.; Die Rechtsstellung der St.Gallischen Kantonsregierung, Diss. St.Gallen 1971

Kocher, A.; Entwicklung der solothurnischen Archive, in: Vereinigung Schweizerischer Archivare, Solothurn 1947, S. 13-19

Koelz, A., Kottusch, P.; Bundesrecht und kantonales Verwaltungsrecht - Eine Problemübersicht, in: ZBl, Nr. 10., 1978, S. 421-457

Kohl, Jü.; Staatsausgaben in Westeuropa, Analysen zur langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen, Frankfurt 1985

Kopp, H. W.; Parlament: Geschichte, Grösse, Grenzen, Hamburg 1966

Kreisky, E.; Bürokratie als Kultur? Über den Bürokraten in uns und neben uns., in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Nr. 1, 1984, S. 27-33

Kriesi, H.P.; Entscheidungsstrukturen in der Bundesverwaltung, Bern 1982

König, K.; Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft, Berlin 1980

Lachnit, L.; Grundgedanken zu e. vergleichenden Betriebswirtschaftslehre, in: ZfbF 1975, S. 9-29

Lammers, C.J., Hickson, D.J., (Hrsg.); Organizations alike and unalike: Internationale and inter-institutionale studies in the sociology of organizations, London etc. 1979

Laux, E. (Hrsg.); Das Dilemma des öffentlichen Dienstes, Bonn 1978

Laux, E.; Landesressorts-Grundsätze für Geschäftsverteilung und Organisation, in: Die Öffentliche Verwaltung, Nr. 1, 1986: S. 1-10

Lawrence, P.R., Lorsch, J.W.; Organization and environment, Cambridge Mass. 1967, Homewood, Ill. 1969

Lawrence, P.R., Lorsch, J.W.; Developing organizations: Diagnosis and action, Reading Mass., 1969

Leemann, H. R.; Zur Frage nach minimalen Gemeindegrössen im Thurgau, Frauenfeld 1980

Lehmbruch, G.; Proporzdemokratie. politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, Tübingen 1967

Lejeune, Yv.; Recueil des accords intercantonaux conclus par les Cantons suisses, Bern 1982

Letsch, H.; Budgetierung und Planung im öffentlichen Haushalt, in ZBl, 1960, S. 377 ff.

Lievegood, B. C.J.; Organisationen im Wandel, Bern/Stuttgart 1974

Linder, W., Schwager, S., Comandini, F.; Inflation legislative, Une recherche sur l'évolution quantitative du droit suisse 1948-1982, Lausanne 1985

Linder, W.; "Regierung und Verwaltung vor den Anforderungen politischer Planung", in: SJPW 1977, S. 9-31

Linder, W.; Hotz B., Werder H.; Planung in der schweizerischen Demokratie, Bern 1979

Linder, W.; Planung als demokratischer Prozess-Prinzipien und Möglichkeiten einer Reform, in: Linder, W.; Hotz B., Werder H.; Planung in der schweizerischen Demokratie, Bern 1979
 Linder, W.; Politisch ökonomischer Kontext, Entwicklung, Strukturen und Funktionen, in: Politisches System der Schweiz, Band 1, Grundlagen, Bern 1983, S. 255-381

Lips, Th.; Infrastruktur, Kultur und Föderalismus, Bern 1982

Lobsinger, E.; Personalrecht und Personalpolitik in der Schweizerischen Eidgenossenschaft, seit Gründung des Bundesstaates, Bern 1975

Lorenz, H. F.; Verwaltung in der Demokratie; Eine Einführung in die moderne Verwaltungswissenschaft, München 1972

Luchsinger, Kasp. et. al.; Die Präsenz der Kantone in den elektronischen Medien, Publizistisches Seminar der Universität Zürich, März 1984

Luhmann, N.; Theorie der Verwaltungswissenschaft, Bestandesaufnahme und Entwurf, Köln und Berlin 1966

Luhmann, N.; Mayntz, R.; Personal im öffentlichen Dienst, Eintritt und Karrieren, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1973

Macharzina, K., Oechsler, W.A.; Empirische Untersuchungen zur organisatorischen Effizienz, Stuttgart 1979

Malik, F.; Zwei Arten von Managementtheorien: Konstruktion und Evolution, in: Mitarbeiterführung und gesellschaftlicher Wandel, Hrsg. Siegwart/Probst, St. Gallen 1983

Malik, F.; Strategie des Managements komplexer Systeme, Bern 1984

Mayntz, R., Scharpf, F.W.; Policy making in german federal bureaucracy, Amsterdam 1975

Mayntz, R.; Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg, Karlsruhe, 1978

Mayntz, R. (Hrsg.); Implementation politischer Programme (2 Bände), Band 1: Empirische Forschungsergebnisse, Königstein/Ts, 1980, Band 2 Ansätze zur Theoriebildung, Opladen 1983

Mayntz, R.; Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung in der Implementationsforschung, in: Mayntz, R.(Hrsg.); Implementation politischer Programme II, Opladen 1983, S. 7 ff.

Meier A., Riklin A.; Von der Konkordanz zur Koalition. Überlegungen zur Innovationsfähigkeit des schweizerischen politischen Systems. ZSR NF 93, 1974 I, S. 507 ff.

Meier, A. (Hrsg.); Planung in Behörden und Verwaltung (Verfahren-Koordination-Entwicklung), Bern 1976

Meier, A., Mettler, D.; Auf der Suche nach einem neuen Paradigma in der Wirtschaftspolitik, in:

Kyklos, Vol 38, 1985, Fasc. 2, S. 171-199

Meier, R.; Bedeutung und Ausrichtung kantonaler Wirtschaftspolitik, Bern 1982

Meyer, B.; Geschichte des thurgauischen Staatsarchivs, in: Festgabe für Regierungsrat Anton Schmid, Frauenfeld 1942

Meyer, M. M. et al.; Limits to Bureaucratic Growth, Berlin 1984

Meyer, P.; Die Verwaltungsorganisation, vergleichende Studien über die Organisation der öffentlichen Verwaltung, Göttingen 1962

Meyer, R.; Die Organisation der Verwaltungsrechtspflege im Kanton Zug, Diss. Zürich 1984

Meylan, J., Gottraux, M., Dahinden, Ph.; Schweizer Gemeinden und Gemeindeautonomie, Studiengruppe für Gemeindeautonomie 1972

Mintzberg, H.; The structuring of organizations, Englewood Cliffs, N.J. 1979

Mitteilungsblatt der Staatsschreiber-Konferenz, erstellt durch Staatskanzlei des Kantons Zürich, erscheint monatlich seit 1976, unveröffentlichtes Dokument

Mohl, R.; Enzyklopädie der Staatswissenschaften, Tübingen 1859

Morstein Marx, F. (Hrsg.); Verwaltung, eine einführende Darstellung, Berlin, 1965

Moser, Ch.; Institutionen und Verfahren der Rechtsetzung in den Kantonen, Bulletin Nr. 13 NFP 6, Bern, 1985

Moser, W.; Kriterien zur Beurteilung der finanziellen Lage öffentlicher Gemeinwesen, Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzrecht, Band 32, Diss. St.Gallen, Bern 1982

Muheim, H.; Der Landschreiber zu Uri, Altdorf 1962

Möckli, S.; Die Schweizer Landsgemeinde-Demokratie, Bern 1987

Müller, Edda; Organisationsstruktur und Aufgabenerfüllung-Bemerkungen zur ministeriellen Organisation, in: Die Öffentliche Verwaltung, Nr. 1, 1986: S. 10-15

Müller, G.; Die Stabstelle der Regierung als staatsrechtliches Problem, Basel 1970

Müller, G.; Rechtsfragen der Verwaltungsorganisation im Kanton Aargau, in: AG Band 20 der Veröff. der Studiengesellschaft für rationelle Verwaltung, Aarau 1976

Müller, G.; Politische Planung, in: Eichenberger, K. et. al. (Hrsg.) Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel, 1984 b, S. 235-262

Müller, G.; Aufgabenreform in der Schweiz, Eine Übersicht und Zwischenbilanz, in: Die Verwaltung, Heft 4, 17. Band, 1984, S. 165 ff.

Müller, J. A.; Geschichte des Staatsarchivs St.Gallen; in Archivalische Zeitschrift, 3. Folge, Band 6, 1930, S. 145-167

Müller, Oth.; Die Tätigkeit der St.Gallischen Volksregierung, Separatdruck der Ostschweiz, 1902

Müller, Oth.; Die Organisation der kantonalen Staatskanzleien, in: ZBl Nr. 9. Jg, 1910, Separat Abdruck, Zürich 1910, 42 S.

Müller, Oth.; St.Galler Verwaltungsrecht, Sammlung grundsätzlicher Entscheide 1850-1913

Müller, P.; Funktionen und Motive einer verfassungsrechtlichen Aufgabennormierung, Diss. Basel 1981

Müller, S., Grünwald, Ch.; Die Struktur des öffentlichen Personals in der Schweiz, Diessenhofen 1983

Müller, Wa.; Geschichte der Verfassung des Kantons Schaffhausen, Zürich 1934

Müri, P.; Organisationsentwicklung-Eine neue Methode der Unternehmensführung, in: Die Unternehmung, Nr. 2, 1979, S. 115-123

Naviasky, H.; Staatstypen der Gegenwart, St.Gallen 1932

Nef, H.; Die Genehmigung von Verordnungen des Regierungsrats durch den Kantonsrat im Kanton Zürich, Rechtsgutachten, in: ZBl, 1977, S. 243 ff.

Nef, R.; Grösse, Entwicklung und Strukturdifferenzierung im System der Schweizer Kantone, Bericht an den Nationalfonds, Zürich 1977

Nef, Rob.; Weniger Staat, mehr Sicherheit Recht und Ordnung, in: SJPW 1983

Neue Zürcher Zeitung; Zwischen Ressortinteressen und Kollegialregierung, mehr politische Führung durch Entlastung der Bundesräte?, in: NZZ, Nr. 63, 16./17.3.1985, S. 33

Neidhart, L.; Plebisit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern 1970

Neidhart, L.; Reform des Bundesstaates. Analysen und Thesen, Bern 1970

Neidhart, L.; Determinanten des politischen Verhaltens bei Sachentscheidungen, in: SJPW 11 (1971), S. 61 ff.

Neidhart, L.; Föderalismus in der Schweiz, Zürich 1975

Neidhart, L., Hoby J.P.; Ursachen der gegenwärtigen Stimmabstinenz in der Schweiz, im Auftrag des EJPD, Zürich 1977

Neidhart, L.; Der Einfluss der schweizerischen Kantone auf die Willensbildung des Bundes, Riehen 1981

Noser, O.; Der Solothurner Staatskalender im Ancien Regime, in: Solothurner Jahrbuch 1981, S. 164-169

Noser, O.; Über die solothurnische Staatsverwaltung, in: Schweizer Journal 1981 b, S. 57-58

Nüssli, K.; Föderalismus in der Schweiz, Grünsch 1985

Ochsner, A.; Die Bundesversammlung als Arbeitsparlament. Analyse der parlamentarischen Kommissionen einer Legislaturperiode, St.Gallen 1987

Oechsler, W.A.; Leitlinien der Verwaltungsreform in westeuropäischen Staaten und in den USA, Vortrag an der J.K. Universität Linz, Dezember 1986

Pemberton, W.E.; Bureaucratic Politics, Executive Reorganization during the Truman Administration, London 1979, University of Missouri

Pennings, J.M.; Organization environment, in: Organization and Administrative Sciences 1977/78, S. 1-17

Perridon, L.; Ansätze und Methodik der vergleichenden Betriebswirtschaftswirtschaftslehre, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 1967, S. 677-686.

Peters, B. G.; The Politics of Bureaucracy, A comparative Perspective, New York, 1978

Peters, Th.J., Waterman, Rob. H.; In search of Excellence, Lessons from America's Best run Companies, New York, 1982

Peters, Th, J., Waterman, Rob. H.; Auf der Suche nach Spitzenleistungen, (Was man von den bestgeführten US Unternehmen lernen kann), 9.Aufl., München 1984

Peyer, H.C.; Verfassungsgeschichte der alten Schweiz, Zürich 1978

Pfister; W.E.; Regierungsprogramm und Richtlinien der Politik, Bern 1974

Pillmeier, W.; Aufgaben, Stellung und Tätigkeit der öffentlichen Finanzkontrolle, in: Rechnungswesen und Finanzkontrolle der öffentlichen Verwaltung, St.Gallen 1964

Pommerehne, W.W., Frey, B.S. (Hrsg,); Ökonomische Theorie der Politik, Berlin, 1979

Popper, K.R.; Logik der Forschung, Tübingen 1984

Prätorius, R.; "Verwaltungskultur"-Erkundungen zu einem amorphen Thema, in: Politische Vierteljahrsschrift, 23. Jg., Sonderheft 13/ 1982, Opladen 1982

Pümpin, C.B.; Management strategischer Erfolgspositionen, Bern 1982

Pümpin, C.B., Kobi, J.M., Wühtrich, H.A.; Unternehmungskultur-Basis strategischer Profilierung erfolgreicher Unternehmen, in: Die Orientierung Nr. 85, Bern 1985

Pugh, D.S., Hickson, D.J.; Organisational structure in its context, The Asten programme I, Westmead, Farnborough 1977

Pupikofer, J.A.; Geschichte des Thurgaus, Frauenfeld, 1886

Putnam, R.D.; Studying Elite Political Culture: The Case of Ideology, in: American Political Science Review 1971, vol 65, pp. 651-681

Putnam, R.D.; The Comparative Study of Political Elites, Prentice Hall 1976

Rebeaud, L.; La Suisse une démocratie en panne, L'age d'homme, Lausanne 1978

Reder, Ch.; Organisationsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung, Bern 1979

Regierungskanzlei Glarus (Hrsg.); Verfassung des Kantons Glarus, Ergebnisse der Vernehmlassung, Glarus 1984

Reich R. (Hrsg.); Modell für eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, Bern 1978

Riklin, A., Möckli, S.; Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee, in: Riklin, A. (Hrsg.); Handbuch Politisches System der Schweiz, I, Bern 1982, S. 29 ff.

Rokkan, St.; Citizens, Elections, Parties. Approach to the Comparative study of the Processes of Development, Oslo 1970

Rokkan, St.; Nation-Building, Cleavage Formation and Structuring of Mass Politics, in: Rokkan, St.; Citizens, Elections, Parties, Oslo 1970, S. 72-144

Rokkan, St.; Nation-Building, Cleavage Formation and the structuring of Mass Politics, in: Rokkan, St.; Citizens, Elections, Parties, Oslo 1970, S. 72-144

Rose, Rich.; Overloaded Governments: The Problem Outlined, in: European Studies Newsletter No 5 , 1975 , S . 13-18 , zit. in: Kleger, H.; Unregierbarkeit, Leistungs-versus Legitimitatskrise des Staates, in: SJPW 1983 , S . 175-206

Rose, Rich.; Peters, Guy; Can Government Go Bankrupt?, New York, 1978

Rostow, Walt, W.; Politics and the Stages of Growth, Cambridge, U.K., 1971

Ruchont, Franc.; Histoire politique de Geneve, Geneve 1955

Ruffieux R. (Hrsg.); Die schweizerische Referendumsdemokratie im 20. Jahrhundert, Band I, Analyse einzelner Fälle, Fribourg 1972

Ryffel, H.; Die schweizerischen Landsgemeinden, Zürich 1903

Ryser, R.; Die Besoldungspolitik des Staates Bern 1950, Diss. Bern 1956

Sauvant, J.M.; Das Mitberichtsverfahren innerhalb der Verwaltung, in: VP , 1972, S. 37-41

Schäfer, P.; Zentralisation und Dezentralisation. Verwaltungswissenschaftliche Untersuchungen zur Verteilung von Macht im öffentlichen System, empirisch ill. am Beispiel der Funktionalreform NR Westfalen, Diss. Bielefeld 1980

Schärli, Th.; Zusammenstellung der Zürcher Dokumente, Zürcher Staatsarchiv 1985

Schaffhauser, R.; Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation, Diss. St.Gallen 1977

Schaffner, M.; Geschichte des politischen Systems von 1833-1905, in: Burckhardt, et al. (Hrsg.), Das politische System Basel-Stadt, Geschichte, Strukturen, Institutionen, Politikbereiche Basel, 1984 a, S. 37-54

Schai, P.; Verwaltungsorganisationsrecht, in: Eichenberger K. et. al. (Hrsg.) Handbuch des Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Stadt, Basel, 1984 a, S. 371-390

Schai, P.; Verwaltung, in: Burckhardt, Frey, Kreis, Schmid (Hrsg.), Das politische System Basel-Stadt. Strukturen, Institutionen, Politikbereiche, Basel, 1984 b, S. 279-301

Scharpf, F.; "Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft" in: SJPW, 1971, S. 7-23

Scharpf, F. W.; Planung als politischer Prozess, (Hrsg.).Von der Wirtschaftspolitischen Gesellschaft von 1947, Frankfurt a.M. 1975, S. 50 ff.

Scharpf, F. W.; Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, 2.A., Kronberg/Ts. 1975

Scharpf, F. W., Reissert, B., Schnabel, F.; Politikverflechtung I, Kronberg/Ts, 1977

Scharpf, F. W.; Problemverstaatlichung und Politikverflechtung II, in: Scharpf , F. W., Reissert, B., Schnabel, F.; Problemverflechtung II, Kronberg/Ts, 1977

Scheuner, Ul.; Stichwort "Regierung" in Handwörterbuch Sozialwissenschaften, Bd. 8, Stuttgart 1964, S. 7 ff.

Schmid, B.; Spezifische Züge der Schweizer Verwaltungsgeschichte, in VP, 1971, S. 334-340

Schmid, G.; Regierungs- und Verwaltungsreform, Zielvorstellungen und Planungskoordination im Kanton BS, in: SJPW 1977, S. 97-111

Schönenberger, K.; Die Staatsschreiber des Kt. St. Gallen, in: ZBl, Nr. 16 vom 15.8.1950, S. 381

Schoop, A.; Der Kanton Thurgau 1803-1953, (Hrsg.) Regierungsrat des Kantons Thurgau, Frauenfeld 1953

Schuhmacher, Fr. W.; Die Bedeutung von Regierungs- und Verwaltungsreformen, Diss. Basel 1976

Schumann, K.; Das Regierungssystem der Schweiz, Köln, 1971

Schwartz, J.J.; Fédéralisme coordonné, Berne 1978

Schwarz, P.; Management in Nonprofit-Organisationen, in: Die Orientierung Nr. 88, Bern 1987

Schwarzkopf, Joachim; Über Staats- und Adress-Calender, Ein Beitrag zur Staatenkunde, Berlin, 1792

Schwegler, F.; Koordination zwischen den Departementen, in: VP Nr. 4, 1986, S. 80-84

Schweizer Almanach, Alles über die Schweiz, Baden 1984

Schweizer, P.; Geschichte des Zürcher Staatsarchives in: 57. Neujahrsblatt zum Besten des Waisenhauses Zürich, Zürich 1894, S. 35 ff.

Schweizer, R. J.; Rechtssetzungsprobleme des Bundes im Hinblick auf den Vollzug durch die Kantone, Arbeitspapier zuhanden der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz (Ausschuss Gesetzesmethodik) anschliessend in: ZbI, Nr. 78, 1977, S. 1

Schweizer, R. J.; Verfassung des Kantons Glarus, Kommentar Entwurf, 2 Bände, Glarus 1981

Schweizerische Bankgesellschaft (SBG); Die Schweiz in Zahlen, erscheint jährlich (Angaben zum Volkseinkommen der Kantone)

Schwyz; Der Stand Schwyz im hundertjährigen Bundesstaat 1848-1948, dem Volk und den Behörden des Kantons Schwyz dargeboten von Regierungsrat, Einsiedeln 1848 (Hrsg. vom Regierungsrat Schwyz)

Seebas, Ad.; Staatskalender, in: Jubiläumsschrift zum Erasmus Haus Basel, Basel 1984

Seiffert, M.J.; Indikatoren zur quantitativ vergleichenden Organisationsforschung, Speyrer Forschungsberichte, Nr. 2, 1978

Sidjanski, D. Roig, Ch., Kerr, H., Inglehart, R., Nicola, J.; Les suisses et la politique, Enquête sur les attitudes d'électrices suisses 1972, Bern 1975

Siedentopf, H. (Hrsg.); Verwaltungswissenschaft, Darmstadt, 1976

Siedentopf , H.; Ressortzuschnitt als Gegenstand der vergleichenden Verwaltungswissenschaft, in: Die Verwaltung, Nr. 1, 1976, S. 1 ff.

Silbernagel-Caloyanni A.; Handbuch der schweizerischen Behörden, Bern 1931

Simmen, R.; in NZZ Nr. 40 vom 17./18.2.1979: 69

Spring, J.; Das Verordnungsrecht des Kantons Thurgau, Diss. St. Gallen 1981

Sprüngli, R. K.; Evolution und Management, Diss. St. Gallen 1981

St.Gallische Verwaltungs-Stabschefs (10 Beiträg), in: St.Galler Tagblatt, 31.12.1974-27.2.1975

Stadler, H.; Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus, Diss. Fribourg 1951

Stadler, H.; Der Kanton als Staat im Staate, in: ZBl, Nr. 4, 1978, S. 137-151

Stadler, H.; Unternehmen Aufgabenteilung in: Festschrift für Kurt Furgler, Zur Zukunft von Staat und Wirtschaft in der Schweiz, Bern 1984, S. 137-143

Stadler, H.; Fragen zu Organisation, Führung, Kompetenzen und Beziehungspflege im Kanton, St. Gallen, internes Arbeitspapier, Dezember 1985

Stadler-Pflanzer, H.; Die Behörden- und Verwaltungsorganisation Uri's-Ein Überblick, in: Der Geschichtsfreund 133. Bd, 1980

Staehelin, A.; Basel in den Jahren von 1905 bis 1970, in: Burckhardt, et al. (Hrsg.), Das politische System Basel-Stadt, Geschichte, Strukturen, Institutionen, Politikbereiche Basel, 1984a, S. 55-86

Staehle, W.; Management-Eine verhaltenswissenschaftliche Einführung, München 1980

Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1984, 1985

Stein, von L.; Die Verwaltungslehre, Bd. I, Die vollziehende Gewalt, 2. umgearb. Aufl., Stuttgart 1869, Neudruck, Aalen 1962

Steiner, J.; Das politische System der Schweiz, München 1971

Steiner, J.; Gewaltlose Politik und kulturelle Vielfalt, Bern 1970

Stengel,K.; Die Parlamentsdienste im Bund, ihre Entstehung, Arbeitsweise und verfassungsrechtliche Grundlage, Diss., Zürich 1976, Bern 1977

Stengel, K.; Umfrage 1982 zum kantonsinternen Vernehmlassungsverfahren, Staatskanzlei Zürich, 1982

Sury von, M.; L'Information officielle en question, Lausanne, Bienné 1988

Sutter, H.; Auf- und Ausbau der Staatsverwaltung (BL), in: VP Nr. 6, 1982, S. 4-6

Szablowski, G. J.; Central Agencies in two Federal Politica Systems: Canada and Switzerland, Riehen BS 1979

Tamm, N.; Interkantonale Konferenzen von kantonalen und eidgenössischen Fachstellen, Referat vor der Staatsschreiber Konferenz vom 13.5.1982

Thieme, W.; Verwaltungslehre, Köln, 3. Aufl., 1977

Thürer G.; Kultur des alten Landes Glarus, Glarus 1936, in: Glarner Beiträge zur Geschichte, Rechtswissenschaft, Sozialpolitik und Wirtschaftskunde Band 20

Thürer, G.; St.Galler Geschichte, Kultur, Staatsleben und Wirtschaft im Kanton St.Gallen von der Urzeit bis zur Gegenwart, Band 1, 1953, Band 2: 1972, S. 221 ff.

Tobler, O.; Entwicklung und Funktionen der Landesämter in Appenzell A.Rh. vom Ende des 14. Jahrhunderts bis zur Gegenwart, Diss. Bern, Trogen 1905

Tschäni, H. P.; Die Kluft zwischen den armen und reichen Kantonen in der Schweiz, Bern 1977

Tschäni, H. P.; Wer regiert die Schweiz? Zürich, 1983

Ulrich, H., Sidler F.; Ein Management-Modell für die öffentliche Hand, Bern, 1977

Ulrich, H.; Unternehmungspolitik, Bern/Stuttgart 1978

Ulrich, H.; Führung-wohin? in: Festschrift zum 25-jährigen Bestehen der Schweiz. Kurse für Unternehmensführung, Bern 1979

Ulrich, H.; Entwicklungstendenzen der Managementlehre, in: Brauchlin, E. (Hrsg.) , Konzepte und Methoden der Unternehmungsführung, Bern 1981

Ulrich, H., Güntert, B., Hofer, M.; Entwicklung eines umfassenden Konzeptes für die Management-Ausbildung im Gesundheitswesen, St.Gallen 1984

Ulrich, H.; Management, Bern 1985

Ulrich, P.; Systemsteuerung und Kulturentwicklung, Auf der Suche nach einem ganzheitlichen Paradigma für die Unternehmensführung, in: Die Unternehmung, Nr. 4, 1984, S. 303-325

Ulrich, P.; Betriebsirtschaftslehre, Vortrag an der Hochschule St. Gallen, Januar 1987

Unruh, G. Chr, von; Verwaltungsreformen-Vorhaben und Ergebnisse seit dem Ausgang des 19. Jahrhunderts, in: Verwaltungsgeschichte. Aufgaben, Zielsetzungen, Beispiele. Vorträge und

Diskussionsbeiträge der verwaltungsgeschichtlichen Arbeitstagung 1976, Speyer, 1977, S. 27 ff.

Urio, P. et.al.; L'origine sociale des hautes fonctionnaires, Université de Genève, 1981 (hektographiert).

Urio, P., Arigoni, G., Baumann, E., Müller, I. Horber, E., Joye, Do.; Les conceptions politiques en Suisse, 1981

Urio, P.; Rapport intérmédiaire au Fonds national suisse de la recherche scientifique pour le projet no. 1.859-0.78, du 15 mars 1981

Vallender, K.; Finanzhaushaltsrecht: Bund-Kantone-Gemeinden, Grundriss und Textausgaben, Bern 1983

Vallender, K.; Schweiz. Steuerlexikon, Band 3, Kantone und Gemeinden-FL-Interkantonales Doppelbesteuerungsrecht, Zürich, 1983

Vincent, J.,M.; State and federal government in Switzerland, Baltimore 1891

Wagener, F.; Die Organisation der Führung in den Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1971

Wagener, F.; Neubau der Verwaltung, 2. Aufl., Berlin 1974

Wagener, F.; Der öffentliche Dienst im Staate der Gegenwart. Leitsätze des Mitberichterstatters zu der Staatsrechtlehrertagung 1978, Speyer 1978 in: DöV November 1978, Heft 21

Wagener, F., Rückwardt, B.; Führungshilfskräfte der Ministerien, Speyer 1982

Wagner, A.; Wohlfahrtsstaat Schweiz, Bern 1985

Waller, R.; Aufbau einer dezentralen Personalorganisation, am Beispiel Stadt BS, 1981

Wallimann, U.; Umfrage zur Stellung der Schweizer Staatskanzleien, unveröffentlichte Datensammlung aus dem Jahre 1972

Walter, Emil, J.; Soziologie der Alten Eidgenossenschaft,-eine Analyse ihrer Sozial-und Berufsstruktur von der Reformation bis zur Französischen Revolution, Bern 1966

Walther, C.; Das Staatshaupt in den Republiken, Breslau 1907

Weber, F.; Der Ratsschreiber, in "Der öffentliche Funktionär" S. 48 ff., Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handels-Hochschule St.Gallen Band 7, Einsiedeln/Köln 1946

Weisskopf, E.; Privatisierung von Bundesaufgaben?, Bern 1982

Wemegah, M.; "La coordination horizontale en matière d' amenagement du territoire", in : SJPW 1977, S. 149-167

Werder, H.; Das politische System der Schweiz-Eine Skizze seiner Funktionsweise, in: Linder, W., Hotz B., Werder H.:Planung in der schweizerischen Demokratie, Bern, 1979

Wever, U.; Firmenimage und Unternehmungskultur, 1n: 1983, S. 337 ff.

Widmer, A.; Innovationsmanagement in Banken, Diss. 1986

Winteler, J; Geschichte des Landes Glarus, 1954

Winterthur Stadtrat; Projekt "Effiziente Stadtverwaltung" Massnahmenprogramm, 1985 (unveröffentlichtes Dokument)

Wolff, R.; Unterentwicklung der Organisationsentwicklung, In: Die Unternehmung, 38. Jg. Nr. 2, 1984, S. 133-144

Wunderer, R., Grunwald W.; Führungslehre, Band I und 11, Berlin 1980

Wunderer, R.; (Hrsg.) Führungsgrundsätze in Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung, Stuttgart, 1983

Wunderer, R.; Kontingente Organisationsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung, in: Verwaltungsarchiv Nr. 3, Juli 1982, S. 273-291

Wyser, A.; Vom Wesen der solothurnischen Politik, Solothurner Jahrbuch 1981, S. 140-146

Zapf, W.; Materialien zur Theorie des sozialen Wandels, Habilitationsschrift, Konstanz 1967

Zapf, W., Flora, P.; Zeitreihen als Indikatoren der Modernisierung: einige Probleme der Datensammlung und Datenanalyse, in: Politische Vierteljahresschrift, 1971, 12. Jg., S. 29-70

Zapf, W.; Die soziologische Theorie der Modernisierung, in: Soziale Welt, 1975, Bd 26, S. 212-226

Zippelius, Rh.; Allgemeine Staatslehre, 8. Aufl., München 1982

Zumbühl, M.; Privatisierung staatlicher Wirtschaftstätigkeit-Notwendigkeit und Möglichkeiten. Zürich, 1978

Zweigert, K.; Puttfarken, H.J. (Hrsg.); Rechtsvergleichung-Wege der Forschung, Darmstadt 1978

Register: Verzeichnis von Autoren, Seitenzahlen gemäss Erstausgabe 1989, P. Haupt Verlag

- Almond/Powell 145
 Becker 27
 Berchtold 84, 147
 Blum 26, 27, 28, 38, 58
 Blumer GL 61
 Böckenförde 32, 36, 37
 Buschor 137
 Cavelti SG 33
 Dejung 108, 124
 Dierauer SG 16, 88
 Drucker 153
 Dubs, Jakob CH 35
 Dürsteler 52
 Eichenberger 14, 27, 28, 38, 45, 52, 55, 135
 Egger SO 67
 Faganini 29, 99, 102
 Fisch TG 92, 148, 149
 Fleiner 15
 Flora 83, 92, 144
 Forsthoff 121, 126, 136, 138
 Gagliardi ZH 25
 Geiser BE 33, 43, 63
 Germann 112
 Giacometti 37, 44, 92, 133, 136
 Greiner 129, 143, 150
 Goeschke BE 93
 Häusler BE 64
 Hintze 34, 35, 64, 67, 78, 105
 His 13, 16, 23, 38, 44, 58, 61, 62
 Hodler 43, 53
 Huber CH 95, 103, 147
 Hügli 88, 91
 Huwyler SZ 26
 Imboden 105
 In Hof 15, 25, 32
 Keller P. ZH 74
 Knaut 35
 Knemeyer 14
 Laux 112
 Meyer TG 23, 55, 133
 Mintzberg 4
 vom Mohl R. 35
 Müller O. 1910: 52, 66, 77, 78, 92, 102
 Müller G.: 82, 105, 134
 Mueri 7

Neidhart 34, 54, 69, 99, 100, 150
 Peters/Waterman 130
 Peyer 62, 68, 99, 102
 Pümpin 8, 136
 Rokkan 83, 100, 144
 Ryser 58
 Schäfer 25, 34
 Schai 125
 Schoop TG 88
 Schweizer 79
 Schwarz 2
 Schwarzkopf 84, 85
 Schwegler LU 55
 Stadler 9, 138, 149
 Stadler-Pflanzer UR 29, 72, 76, 146
 v. Stein 9, 35
 Staehle 9, 129, 130, 131, 138
 Stockmar BE 25
 Sutter AI *
 Thieme 29
 Tobler AR 62, 66, 70
 Ulrich H. 36, 82, 136
 Ulrich P. 4, 106
 Walther 4, 7
 Wegelin 120
 Winteler 26, 99, 123
 Wunderer 130

Register: Verzeichnis der Stichworte, Seitenzahlen g. Erstausgabe 1989, P. Haupt Verlag Bern

Aargau 32, 59 *
 Abkürzungen der Ressortdepartemente nach Inhaltsverzeichnis 1
 Abteilungsleiter 36 ff, 45, 109
 Äusseres 117
 Akademisierung der Staatsschreiber *
 Aktenrödel, Steuerrödel (Verzeichnis ausgeliehener Akten) *
 Amtsblatt 84 (Gesetzessammlung)
 Amtsberichte der Regierung, 87
 Amtsbürgschaften, Amtsbürgschaftsgenossenschaften 140
 Amtsdrucksachen 84
 Arbeitsteilung im 5-er und im 7-er Kollegium, Modell an der Gegenwart orientiert, Abb. I.I.
 Archive 50, 65, 95, 109, 139, Zweiteilung der - (TI) 66
 Archivar 65, 66
 Armenwesen 46, 104 BE, 112, 120. 122
 Aufbau der Behördenverzeichnisse 30, 85, 101
Ausserrhoden 16, 25, 66, 70, 98, 123

- Ballotieren (Wahlverfahren im Regierungskollegium) 140
Basel Basel-Stadt 17, 22, 63, 77, Basel-Land 94, 95 (FN 44), 103, 110
 Beamtenentwicklung 70 ff. (Staatskassier, Kantonsarzt), 77, Zivilstands- und Schulinspektor, 77
 "Beamtenhierarchie" 68, 70 ff,
 "Beamtungen", Einzelbeamte (vom Regierungskollegium unabhängige Einzelbeamtungen) NW, GL, OW bis 1903) (ohne Hierarchie) 34, 100
 Beispiele: sog. reiner Geschäftseinteilung der Regierungskollegien, (Departementseinführung), 17, 18, 42, 65, 86, 87 ("Natur und Analogie" der Geschäftsverteilung)
Bern 29, 30, 39, 43, 45, 63, 64, 73
 Berufsvereinigungen der Beamten und Angestellten *, siehe Band 2017
 Besoldungen 58, Abb. 6.2., Abschnitt 33.12.
 Bezirksverwaltungen 50
 Bürokratiemodell (europäisches) 34, 35, 67, 78, 105 (russisches) 69
Bundesverwaltung 15, 29, 35, 54, 95, 147, 149 * Anhang A CH 1850, Reformberichte CH
 Business like 152
BWI 55, 132
- Demokratische Partei 100 * ZH, GL
 Departementseinführung 103, 146 Abb. 5 (Geschichte der Departementsbezeichnungen) 35, 52, (Ziele der Departementseinführung), 54, 79, 90, 132
 Dezentralisation der Führung 34, 152
 Direktionen Geschichte 52 ff.
 Doppeldepartemente 39, 43, 46, Abb 3, 87 (im Staatskalender),
 Doppelunterschrift 32
 Drucksachenverwaltung (Economat) 78
- EDV 139
 Eide der (Landes)beamten 66, 140
 Energiemanagement 47
 Entscheidungen zum Verwaltungsaufbau 34 (Verzicht auf Hierarchie bei Unterstellung unter Regierungskollegien)
 Entwicklungsphasen kantonaler Verwaltungen 8 (Hypothesen) 57 ff, 100, Abb. 4, Abb. 13
 England 53, 73
 Erziehung 109 FN 44, 134 (Schulrat), ausführlich *
 Europäische Grundlagen der Verwaltungsorganisation 34, 35, 67, 78, 105
 Exekutive 63, 64, gestufte (dreifach gestufter Landrat 19. Jahrhundert GL, OW, ZG)
 Evolutionsmanagement 4, 8, 22, 30, 49, 83, (Evolutionspotential) 131, 132 ff., 135, 143 ff., 152
 Evolutionäre Phasen 143
- Familienregimenter 15 ff, 145 *
 Finanzen, Zweiteilung der - * SH, Band 2017
 Finanzreform 88, 91 *
 Finanz- und Steuerverwaltung 119
 Finanzkontrolle 59, 73, 83
 Forstorganisation 48, 112, 120 ff., 121
 Frauen in der Verwaltung *
 Freisinnige Partei 100, 101

Fribourg/Freiburg 50, 124, Band 2017

Frühwarnorganisation in den Verwaltungen 5, 63, 73, 82,

Gefängniswesen 39, 46

Gegenzeichnung des Staatssekretärs 32

Geheimer Rath 63, 67, 146, 151

Gemeindeverwaltungen und Kommissionsystem 23,

Gemeindedepartement 50, 118, 134

Genf 29

Gerichte 146

Gerichtskanzleien 70, 77

Geschäftseinteilung bzw. Geschäftsverteilung der Regierungskollegien 28, Abb. 5, 34 51, 79, 86, 145

Geschäftsbericht 27, 30, 87 (Rechenschaftsbericht)

Gesetzesinitiative OW 1906 28

Gesetzessammlung 92

Gewaltenteilung 139

Glarus 22, 30, 46, 48, 58, 63 (Tagwen) 99, 122, 123, 132

Graubünden 27, 39, 49, 50, 136

Grosser Rath 17, 27, Abb. 6.2. ff., 25, 26

Hauszeitschriften der kantonalen Verwaltungen *

Heimlicher (Frühwarnorganisation) 63

"Hierarchie"

- der Abteilungen 34, 70, 135 ff., 147

- der Kanzleibeamten 24, 31, 49, 64, 72 Abb. 6.2.

- der Regierungsmitglieder (Landesbeamte) 61, 62,

- der Ratsschreiber bzw. der Staatsschreiber 64 ff.

- der Regierungsmitglieder 61, 62, 63

- der Sekretäre (der Kommissionen, später Departementssekretäre) 31, 64 ff. 70, 73, 74, 135, Abb. 9.1. Anhang A FR 1884

Hypothekarkanzlei 70, 77

"Inhaber" der Direktionen 16, 22

Innernes 118

Innerrhoden 15, 22, 84, 101, 122, 151

Integration und Koordination, siehe Verwaltungsintegration 53, 79, 105, 125, 136, 149

Jagd 75

Kantonalbank 39 (siehe auch Hypothekarkanzleien)

Kanzleiorganisation 49, 58, 64 *

Kanzleirecht, Beamtenrecht * Anhang G 21,

Karrieren der Beamten, Laufbahnpolitik 70 ff. *

Kaufmännisches Direktorium (Vorläufer der Verwaltungen) 52

Kautionen, siehe Amtsbürgschaften, Amtsbürgschaftsgenossenschaften

Kirchmeier (Mitglied des kleinen Rats: NW 1857, ZG 1743) Abb. 6.1.

Kleiner Rath 55, siehe Regierungskollegium

Klima der Verwaltungen 106, 136, 144

Kollegial- und Kanzlerprinzip 34
 Kommissionen der Verwaltungen 27, 56, 120, Abb. 2, 6.2.
 Kommunale Behörden, siehe Gemeindebehörden
 Konflikte, Konfliktlösung 134, (Gesetz über die-) 151
 Konservative Partei 100, 101
 Kontrolle 59, 73, 83, 143
 Koordination der Verwaltung 9, 53, 79 FN 64, 125
 Krisen 15, 23, 25, 33, 45, 143 ff.

 Landammann 59, 63
 Lehrlinge der Verwaltungen *
Luzern 25, 31, 37, 50, 55, 82, 106, 118, 147, 148

 Magistratspersonen 59, 85
 Management 1, 4, 7, 9, 10, 79, 129, 136
 Managementservices 59, 151 (Managementinstrumente) Abb. 1 Matrixorganisation, Mehrfachunterstellungen 37
 Medienpflege (- der Staatskanzleien) *
 Militär-Etat 124 *
 Minister ohne Portefeuille 37
 Nachtwächterstaat 27
 "Natur- und Analogie" der Geschäftsverteilung 57, 103, 132
 Nebenbeamtungen 77
 Nebendirektionen und Abteilungen 33 43 (Begriff), 46, 103, 104, 107, 119 (Nebenkollegien), Abb. 10.2, Abb. 12.1
 Nebenhierarchien 29, 103 *
Neuenburg 66, 71
Nidwalden 22, 24, 46, 47, 63, 122
Obwalden 22, 28, 36, 50, 59, 66, 77, 90, 97
 Ohmgeldner 77 ff.
 Organismus 7, 141, 152
 Organisationsrecht der Departemente 44, 72, 92, 94, 139, 140, ausführlich im eigenen Aufsatz 1995a, Abb. 10.1
 Parität, Paritätsprinzip 99, 140
 Parlament (und Departementsorganisation) 25, 26, 28 76
 Personaleinheiten der Departemente 133 ff., 152
 Pertinenzsystem (Archivorganisation) 96
 Politik und Verwaltungsorganisation 99, 108, 109 ff.
 Politik und "Erbhöfe" 111 *
 politische Kultur 25, 110
 Polizei 70, 126
 Polizeidirektor als "Landesbeamter" 22, 55, 63
 Postverteilung-, Geschäftsverteilung 55
 Preussen 43, 73
 Promotoren der Verwaltungsreform (Krisen) 23, 24, 25, 144 ff.
 Provenienzsystem (Archivorganisation) 95
 Ratsschreiber (2. Landschreiber) 62, 64, Abb. 8.1.

Referate 118, 119, SH Band 2017

Reformberichte der Regierungen (Departementsorganisation) 10, 55, 132 * Materialienverzeichnis alle Schweizer Kantone 51ff.

Regierungskollegien; 55, 79 FN 64, 151

- Amtszeitbeschränkung der - 136

- Volkswahl der - 45, 145 Abb. 7.1.

- Reduktion der - 38, 23, 38, 110 Abb. 7.1., Anhang A 5

- Rotationsprinzip der - 44

- Machtbegrenzung der - 30, 37, 44

- zahl der - 38, 48, 110, 122

- Regierungsmitglieder als Kanzleidirektor 58, 66

- Regierungssitzung 55

- Regierungsbeschlüsse (RRB) 55

Regierungssekretär (Secretaire d'Etat) 65, 71, Abb 6.1., 8.5, 8.3. * dort ganze Entwicklung

Registratur (Registrator/Archivar) 112 FN 64, Abb. 8.2. und *

Registratur 139, siehe auch Aktenrödel

Ressortwechsel der Beamten *

Revolutionäre Phasen der Verwaltungsentwicklung 143 ff., 150

Rödel, siehe Aktenrödel oder Kanzleirödel, Aktenverzeichnisse sämtlicher Departemente *

Sankt Gallen 15, 22, 23, 25, 31, 32, 47, 49, 51, 74, 149

Sanität 46, 102, 115, 123, 149

Schaffhausen 22, 30, 43, Band 2017

Schulorganisation 115, 134, 139

Schwyz 24, 25, 26, 50, 71, 76, 77, 86 (Ausserschwyzter Verfassung), 117,* Band 2017

Secretarii (Vorläufer der Sekretäre, später der Kommissions bzw. Departementssekretäre) 63

Solothurn 23, 45, 51, 66, 115, 130

Sozialdemokratische Partei 101, 108, Band 2017, ZH, SO, FR

Spielwiese 123

Sportelsystem (Leistungsbezogene Besoldungen) *

Staatlichkeit (FORSTHOFF) 138, 139

Staatskalender 84, 86 101,

Staatsorganismus 7, 152

Staatsrechnung 27, 88 ff

Staats- oder Landschreiber (Kanzleidirektor) 49, 58, 66, 71, 102

Wahl des - 60, 102 *

- Akademisierung der *

- Regierungsmitglieder als Kanzleidirektor 58, 59, 60, 66

- Aufsicht des - 102

- Amtsdauer der - 60, 138, Abb. 9.2.

- Stellvertreter des - Abb. 8.3., 8.5.

- Archivar als Stellvertreter des Staatsschreibers Abb.8.2., 8. 3.

- Ratsschreiber (2. Landschreiber) als Stellvertreter der Staatsschreiber Abb. 8.1.

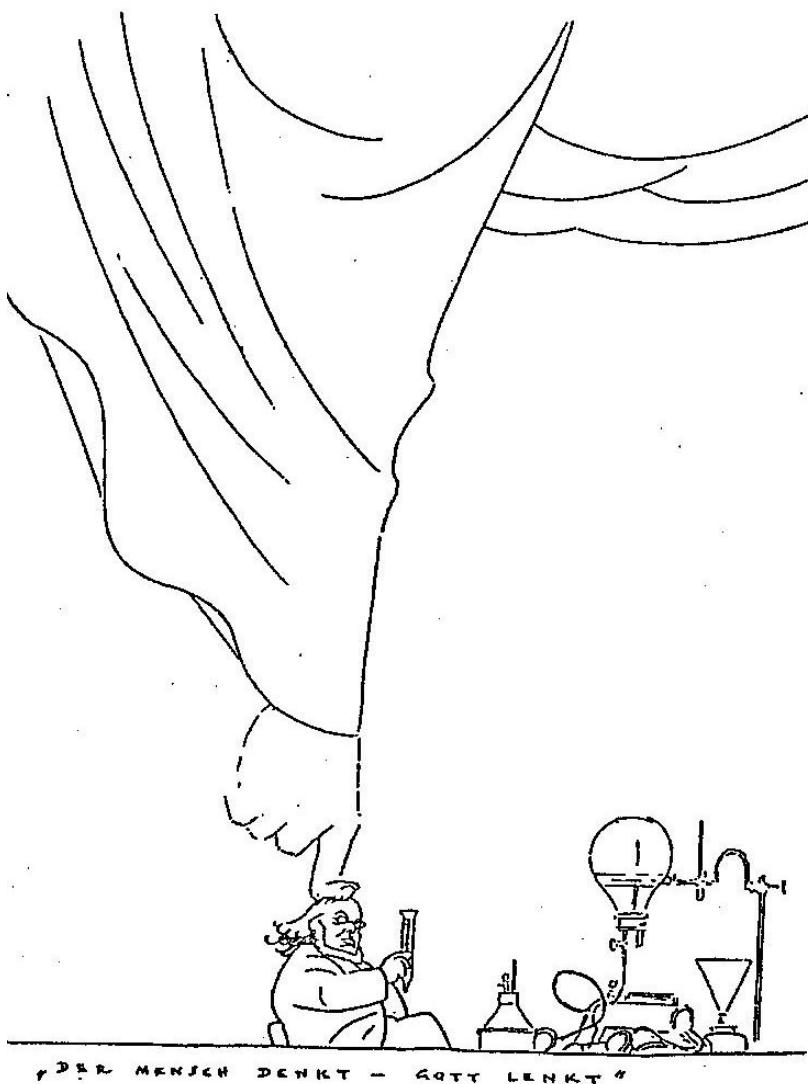
- Departementssekretäre als Stellvertreter der Staatsschreiber Abb. 8.3, 8.5.

- Konferenzen Staatsschreiber und Sekretäre 149 *

- Secretarii (Vorläufer) 63

Staatssekretär (Segretario di Stato, Secretaire d'Etat) 65, 71, Abb. 8.4

- Stabsorganisation (durch Departementssekretäre) *
- Stadt Winterthur *
- Stadt Zürich 26, 74 *
- Standeskanzlei 73 (GR, UR, OW)
- Standeskommision 63 ("Ausschuss" oder Teilkommision des kleinen Rethes, meist bei gestufter Exekutive) (GL bis 1887, SH 1833, UR 1885, ON 1850, AR ab 1858, AI ab 1873)
- Stellvertreter der Departementssekretäre * Sekretäradjunkt 19, 31 * Kanzleisekretär usw. 49
- Steuer 149
- Strategische Führung 83, 146
- System "Schneider" (BE) *
- Tagwen (Ortsbürger-, Wahlgemeinden) GL 63
- Tessin** 39, 59, 77, 79
- Thurgau** 23, 27, 39, 57, 71, 77, 78, 149
- Typen der Departemente und/oder Direktionen, Abkürzungsverzeichnis Abb. 11
- Umweltschutzorganisation 127, 139 *
- Uri** 22, 29, 31, 55, 63, 67, 76, 147
- Vaud** 22, 50, 71, 74, 151
- Verbandsführung 137
- Verfassungen der Kantone *, siehe jeweils Rechtsgrundlagen
- Verordnungen, genehmigungspflichtige-, 16 SO, 26 ZH
- Verwaltungskultur 1, 3, 5, 30, 53, 74, 75, 77, 78, 89, 95, 99, 100, 101, 106, 107
- Verwaltungsintegration und - Koordination, siehe Integration 4, 7, 58, 79, 133, 143
- Verwaltungsorganisation 4, 5, 14 ff. 114 ff.
- Verwaltungspersonal Anhang G 23
- Verwaltungsreform 10, 11
- Vogtei, Landvogtei *
- Vogtsregister, Bevogtigungen * (Vormundschaftsbehörden)
- Vollzugs- oder Vollziehungsbehörden 13, 14, 36, 98
- Wallis, Valais VS** 30, 71, 73, 151
- Werte 137
- Wertskala der Ministerien 114, 120, 123
- Wochenrath (Vorläufer des kleinen Raths: AI, UR, NW) 55
- Zauberformel der Kantone *
- Ziele der Departementseinführung 54, 79, 90
- Zürich** 22, 26, 29, 39, 44, 74, 95, 151
- Zug** 22, 25, 31, 50, 76
- * Siehe Band 2017: Für die verwendeten Materialien, wie Staatskalender, Reformberichte usw., Literatur und Dokumente zu den einzelnen Kantonen siehe die Monographie:
Berchtold, D. "13 Kantone 1803-2016: Blick auf ihre Organsation, von der Geschäftsverteilung auf Regierungsstufe zur Reorganisation der kantonalen Staatsverwaltung", CH-9053 Teufen, Cubix easy AG, 2017 , ISBN 973-3-033-06331-0



Management in der öffentlichen Verwaltung der Schweiz

Verwaltungskultur und
Führungsorganisation –
Zusammenhänge des Kollegial-
und Departementalsystems 1848–1988

Dr. Dorothee Berchtold Edel
neu: ISBN 978-3-033-09667-7
Copyright 2023, bzw. 1989 by Dr. Dorothee Berchtold Edel